

TÂNEA MARIA MARIANO DA SILVA

**A TESSITURA DAS POLÍTICAS INTERSETORIAIS
PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: INSTÂNCIAS, PAPÉIS
E RESPONSABILIDADES**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – CURSO DE MESTRADO
CAMPO GRANDE - MS
2005**

TÂNEA MARIA MARIANO DA SILVA

**A TESSITURA DAS POLÍTICAS INTERSETORIAIS
PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: INSTÂNCIAS, PAPÉIS
E RESPONSABILIDADES**

Dissertação apresentada como exigência final para obtenção do título de Mestre em Educação, à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Curso de Mestrado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul sob, a orientação da Prof^a. Dr^a. Ordália Alves de Almeida.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – CURSO DE MESTRADO
CAMPO GRANDE - MS
2005**

BANCA JULGADORA

Prof^ª. Dr^a. Ordália Alves de Almeida

Prof^ª. Dr^a. Jucimara Rojas

Prof^º. Dr. Ivan Russeff

RESUMO

A presente pesquisa tem como objeto de referência o entendimento da organização e definição de políticas intersetoriais para a educação infantil e suas implicações na educação e cuidado da criança de zero a seis anos. Objetivou-se averiguar de que modo a organização de um projeto educativo para a infância, necessariamente, exige que as diversas instâncias administrativas e as políticas sociais básicas, de modo especial, Educação, Saúde, Assistência Social e Justiça estejam consoantes na criação de circunstâncias políticas e legais para a garantia de serviços de qualidade destinados a esse público alvo. Partiu-se do pressuposto de que a especificidade da infância exige que, além da definição de financiamento no âmbito da educação, sejam garantidos recursos e ações resultantes de políticas integradas, a partir de definições de responsabilidades compartilhadas. A perspectiva histórica deu sustentação às análises e discussões, tendo como referencial metodológico a pesquisa qualitativa, configurada em um estudo de caso. Inicialmente, adotou-se como procedimento uma revisão da literatura sobre a temática investigada, com a realização de um breve resgate da concepção de infância construída, historicamente, constituída e sedimentada nos discursos preconizados pelas políticas sociais básicas. Com o objetivo de identificar as práticas locais, tomou-se, como referência para coleta de dados, a análise das políticas públicas efetivadas no universo dos Centros de Educação Infantil-CEIs, vinculados à Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária (SETASS), em parceria com a Secretaria de Estado de Educação (SED), localizados em Campo Grande/MS, e a realização de entrevistas semi-estruturadas com representantes das instâncias administrativas e dos três CEIs. Conclui-se que as políticas públicas, voltadas às crianças de zero a seis anos, realizam-se, em grande parte, por ações fragmentadas e, aponta-se a perspectiva da intersetorialidade como meio de superação de pontos de entaves na execução de ações de educação e cuidado da criança de zero a seis anos.

Palavras-chaves: Educação Infantil; Políticas Públicas; Intersetorialidade.

ABSTRACT

The present research has as reference object the understanding of the organization and definition of politics intersections for children education and its implications in the education and care of the children under six years of age. It was objectified to inquire in which way the organization of an educative project for infancy, necessarily, demands that the diverse administrative instances and the basic social politics, in special way, Education, Health, Social Assistance and Justice, are consonants in the creation of legal and politics circumstances that are able for the guarantee of services of quality destined to this target public. It started taking in mind that is known that the singularity of infancy demand that, more than the definition of financing in the role of the education, the resources and action of integrated politics should be given, from shared responsibilities. The historical perspective gave the base to analyses and debates, using the methodology referential the qualitative research, configured in a case study. Initially, it was adopted as procedure a revision of literature about the investigated thematic, doing a superficial study about the conception of constructed infancy, historically, constituted and sediment in the speeches praised by the basic social politics. With the objective to identify the local practices, it took as reference for collections of items, the analysis of the accomplished public politics in the universe of the Children Education Centers – (Centro de Educação Infantil – CEIs), related to the State Secretary of Work, Social Assistance and Reciprocal Economy (Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária - SETASS), in partnership with the State Secretary of Education (Secretaria de Estado de Educação - SED), located in Campo Grande/MS, and the accomplishment of interviews half-structuralized with representatives of the administrative instances and the three CEIs. It is concluded that the public politics, related to the children aged zero to six years old, are done, mostly, for broken up actions and, it shows the intersections perspective as a way of overcoming the points of impediments in the execution of action of education and care to the children aged zero to six old years.

Word-keys: Children education; Public politics; Intersections.

*Dedico este trabalho aos meus Antonios,
meus amores, amigos e
companheiros de todas as horas.*

*Ao Antonio pai, pelo seu apoio e incentivo, obrigada
por me fazer acreditar que seria possível realizá-lo.*

*Ao Antonio filho, minha maior criação,
meu orgulho e minha paixão,
obrigada pela sua compreensão.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo Dom da vida.

Aos meus pais, por me darem as condições de me fazer filha, mulher, mãe e amiga.

A Cristina, minha irmã, amiga e companheira, que, com sua sabedoria infinita e dedicação, trabalhou lado a lado comigo, em todas as etapas desta pesquisa, ajudando-me a repor energias e continuar em busca deste momento de realização.

Ao meu querido irmão Carlão, por ter acreditado em mim, incondicionalmente.

Ao meu cunhado Orcimar, por ter dividido comigo responsabilidades cotidianas

Às minhas amigas, Isabela, Marceli, Milene, Jonilda e Nádia, pelo companheirismo ao longo da minha caminhada.

À Professora Dr^a. Ordália Alves de Almeida, pelo seu empenho e dedicação em orientar-me no processo de construção do saber. Ordália, além de orientadora, foi companheira, amiga e estimuladora. A experiência de vida que compartilhamos ajudou-me não só em relação ao trabalho de pesquisa mais em muitos outros aspectos da minha vida.

Aos professores Doutores Ivan Russeff, Jucimara Rojas e Sônia Urt, pelas valiosas contribuições feitas no exame de qualificação.

Aos professores da UNIDERP, meus companheiros de jornada.

Às diretoras entrevistadas, pela colaboração valiosa na realização deste trabalho.

Aos dirigentes estaduais das secretarias que me receberam e participaram da construção desta pesquisa.

Aos amigos, que estiveram envolvidos neste trabalho, obrigado pela colaboração.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão deste trabalho.

Saibam, vocês fazem parte da minha história.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Educar e Cuidar: evolução do conceito	50
QUADRO 2 - Saúde da Criança no Brasil – Ações estratégicas.....	60
QUADRO 3 - Atenção Integral a Família.....	64
QUADRO 4 - Modalidades de Atendimento	65
QUADRO 5 - Ações conjuntas para proteção da criança	68
QUADRO 6 - Ações educativas para a criança de zero a seis anos.....	75
QUADRO 7 - Siglas representantes dos atores de cada secretaria	81
QUADRO 8 – Instâncias, papéis e responsabilidades.....	93

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO	110
ANEXO 2 - PERGUNTAS PARA OS DIRIGENTES DE TODAS AS SECRETARIAS E PERGUNTAS PARA OS COORDENADORES / DIRETORES DAS INSTITUIÇÕES	111

LISTA DE SIGLAS

CEIs - Centros de Educação Infantil

CIACs - Centros Integrados de Apoio à Criança

CIEPs Centros Integrados de Educação Pública

CNE - Conselho Nacional de Educação

COEDI - Coordenação Geral de Educação Infantil

COEPRE - Coordenação de Educação Pré-escolar

DNCr - Departamento Nacional da Criança

DNS - Departamento Nacional de Saúde

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FASUL - Fundo de Assistência de Mato Grosso do Sul

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Educação Básica

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

JUS - Secretaria de Justiça

LBA - Região Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONGs - Organizações não-Governamentais

PAIF - Programa de atenção Integral a Família

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNI - Programa Nacional de Imunização

PNIAM - Programa Nacional de Aleitamento Materno

Promosul - Fundação de Promoção Social, Estadual

RCNEI - Referencial Curricular Nacional de Educação Infantil

SAC - Serviço de Ação Continuada

SAD - Secretaria de Saúde

SED - Secretaria de Estado de Educação

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SETASS - Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidárias

SOS - Criança – Centros de Atendimento

SUS - Sistema Único de Saúde

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Cultura e a Ciência

SUMÁRIO

RESUMO	4
ABSTRACT	5
LISTA DE QUADROS.....	8
LISTA DE ANEXOS	9
LISTA DE SIGLAS	10
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I - CONCEPÇÕES DE INFÂNCIA NA BASE DOS DISCURSOS: EDUCACIONAL, ASSISTENCIAL, SAÚDE E DA JUSTIÇA	16
1.1 E por falar em concepção de infância	22
1.2 E assim nasceu a educação infantil: a higienização como respaldo à saúde.....	29
1.3 Aos que não têm direito a terem direitos: a assistência social é o caminho?.....	36
1.4 A infância e o seu direito a ter direitos: que valha a justiça.....	40
1.5 Cuidar e Educar – Educar e Cuidar: quem é o sujeito dessa ação	48
CAPÍTULO II - A INFÂNCIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: TECENDO O ESPAÇO DA CRIANÇA DE ZERO A SEIS ANOS	53
2.1 A política de saúde: programas destinados à infância	58
2.2 As ações da assistência social e a Infância	61
2.3 A justiça e o seu papel junto à infância.....	66
2.4 As políticas educacionais para a infância: Destaque à Educação Infantil.....	68
CAPÍTULO III - A TESSITURA DAS POLÍTICAS INTERSETORIAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: INSTÂNCIAS, PAPEIS E RESPONSABILIDADES	77
3.1 Questões que nortearam as entrevistas e os registros das falas.....	80
3.2 Identificando as práticas Locais	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS	101
ANEXOS	109

INTRODUÇÃO

Minha trajetória na educação infantil iniciou-se no ano de 1998 com a oportunidade de exercer a função de diretora de um Centro de Educação Infantil (CEI), unidade vinculada, na ocasião, à extinta Fundação de Promoção Social, Estadual (PROMOSUL). Esse CEI encontra-se localizado em um bairro periférico, razoavelmente estruturado, do município de Campo Grande - MS.

No exercício dessa função vivi inúmeras experiências – fáceis e difíceis; alegres e tristes. Por muitas vezes, senti-me, extraordinariamente, feliz e realizada, mas, em outras tantas, frustrada, impotente, limitada, ora pelas falhas – quantas falhas - ora pelos excessos. Inevitavelmente, foi um processo de aprendizagem construído a duras desilusões e constatação da difícil tarefa de realizar um atendimento adequado à criança de zero a seis anos. O desenvolvimento desse trabalho ultrapassou os limites da geração de renda em busca da sobrevivência, superando minhas expectativas e tornando-se motivo de realização profissional.

A busca do entendimento do sistema público administrativo era uma necessidade latente para viabilização de benefícios para “minha” comunidade. Foi exatamente essa busca que me fez retornar aos estudos, naquele momento, não apenas para complementar os conteúdos estudados no curso de pedagogia, com ênfase em Administração Escolar, que me conferiu a licenciatura plena como pedagoga. Era preciso mais, muito mais, era preciso entender de educação infantil, mas era preciso, também, entender e saber fazer com que aquela unidade fosse contemplada pelas diversas políticas de atendimento à criança.

Eu devia isso àqueles rostinhos lindos, assustados, desalinhados, muitas vezes febris, que me encontravam no portão da entrada, a partir das 6 horas e 30 minutos de segunda a sexta-feira, às vezes sorrindo e às vezes chorando. Confiantes ou não, estávamos juntos, para mais um dia de jornada, e essas crianças eram confiadas por seus familiares a mim e a minha equipe de trabalho. Quantas saudades!

Convicta de que estudar era preciso, ingressei no curso de pós-graduação, em 1999, com a intenção de me dedicar à questão do atendimento à criança de zero a seis.

Para o exercício da função de diretora, além dos conhecimentos adquiridos na graduação, era imprescindível ser uma profissional da Educação Infantil.

A execução deste trabalho propiciou-me inúmeras experiências, e foram estas que me fizeram compreender que este segmento necessita de investigações e estudos em vários aspectos.

Entre as múltiplas oportunidades de pesquisa, tornou-se evidente para mim a necessidade de investigar a possibilidade de unir forças para viabilizar um atendimento de qualidade para a criança de zero a seis anos. Comecei a pensar nessa questão a partir das dificuldades vivenciadas em meu cotidiano como responsável pela direção de uma instituição de Educação Infantil.

Na perspectiva de vislumbrar alternativas, elaborei hipóteses, fundamentadas no desenvolvimento de um estudo sistemático da legislação que ampara a execução do atendimento infantil, evidenciando a necessidade de articulação das políticas afins, para a implementação deste serviço.

Esta dissertação, que tem como título: A tessitura das políticas intersetoriais para a educação infantil: instâncias, papéis e responsabilidades¹, e fruto de um trabalho que se desenvolveu a partir de uma relação prática, fundamentada e discutida no bojo dos acontecimentos vivenciados, cotidianamente, no exercício de minha atuação profissional, está estruturada em três capítulos:

No primeiro, apresento, através de uma revisão da literatura, um breve resgate da concepção de infância construída através da história e constituída nos dias atuais, sedimentada nos discursos preconizados pelas políticas sociais, aqui delimitadas em: Assistência Social, Saúde, Justiça e Educação.

No segundo capítulo, a perspectiva é a de identificar a existência da suposta dicotomia presente na relação teórica que fundamenta os ordenamentos legais e as práticas voltadas ao atendimento infantil, evidenciando a sobreposição e desarticulação dos projetos e programas na execução das políticas públicas.

No terceiro capítulo, sistematizo uma análise das práticas atuais nas instituições de Educação Infantil, com base no material coletado, através do trabalho de campo, apoiado em entrevistas e realizado nas instâncias político-administrativas e nas unidades de atendimento infantil da rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, enfatizando a existência ou não da intersetorialidade nas ações governamentais voltadas para a Educação Infantil.

Realizar esta pesquisa possibilitou-me vislumbrar algumas alternativas possíveis para a efetivação do atendimento da criança de zero a seis anos. Compartilho minha atual

¹ A expressão Tessitura foi usada no sentido figurado, pois implica em uma organização; contextura. Contextura: ligação entre as partes de um todo, encadeamento, contexto.

convicção de que, através da união das políticas básicas e no estabelecimento de objetivos comuns, cuja centralidade deve ser o oferecimento de cuidado, amparo, proteção e educação aos cidadãos de zero a seis anos, é possível edificar uma sociedade mais justa e humana. Espero que meu trabalho traga alguma contribuição nesse sentido, e acredito que isso será possível se ele for discutido, criticado, aprofundado e desdobrado em estudos futuros.

CAPÍTULO I

CONCEPÇÃO DE INFÂNCIA NA BASE DOS DISCURSOS: DA SAÚDE, DA ASSISTÊNCIA, DA JUSTIÇA E DA EDUCAÇÃO

*Uma estrada é deserta por dois motivos:
por abandono ou por desprezo.
Esta que eu ando nela agora é por abandono.
Chega que os espinheiros a estão abafando pelas margens.
Esta estrada melhora muito de eu ir sozinho nela.*

Manoel de Barros

A Educação Infantil, às vezes, é uma estrada deserta como a de Manoel de Barros, às vezes melhora muito, porque muitos são aqueles que tem caminhado por ela. A discussão sobre a concepção de infância e a identidade da educação infantil tem constituído um desafio para todos que se dedicam a essa temática como objeto de estudo e, também, para os que militam em prol do seu reconhecimento como direito das crianças e de suas famílias.

Compreender os meandros das instituições educacionais, questionar a "verdade" dos cultivados discursos oficiais, examinar aquilo que faz com que sejamos o que somos, tudo isso abre possibilidades de mudanças sociais. Encontrar essas possibilidades é o objetivo que impulsiona o questionamento e a investigação das ações desenvolvidas em projetos educativos para as crianças de zero a seis anos.

Admite-se, portanto, que, nas sociedades primitivas, formadas pelos remotos antepassados do homem contemporâneo, o processo educativo das crianças foi muito semelhante ao que os antropólogos puderam estudar nas sociedades isoladas do mundo contemporâneo. A educação consistia, muito provavelmente, num processo de continuidade que, iniciado no interior do núcleo familiar, prosseguia nas atividades desempenhadas pelo grupo social, conforme as potencialidades físicas e intelectuais da criança.

Desde pequena, a criança participava das atividades coletivas, primeiro, executando pequenas tarefas elementares de ajuda e, logo, aprendendo, progressivamente, os trabalhos mais complexos. Apenas o campo do sagrado, dos ritos e das crenças, juntamente com o das manifestações artísticas, exigiu, ocasionalmente, uma especialização educativa ou um trabalho exclusivo e, qualitativamente, distinto de todos os demais. Na idade média, apareciam algumas diferenciações sociais que indicavam a idade dos indivíduos, mas vigorava uma noção de que a criança era um adulto em miniatura.

Historicamente, a primeira fase da existência humana, a infância, começou a ser valorizada a partir das transformações ocorridas na sociedade no século XVII. Em séculos passados, sequer havia uma idéia distinta acerca dessa fase da vida. A idéia de infância, tal qual concebemos hoje, surgiu, simultaneamente, ao sentimento de família e ao desenvolvimento da educação escolar. Certamente, não se trata de uma coincidência, pois tais transformações resultaram da organização das relações sociais de produção da sociedade industrial². Na Idade Média e no início dos tempos modernos, as crianças eram misturadas aos adultos e, no seio de uma organização familiar, participavam das mesmas atividades que estes adultos. A existência da família não implicou o surgimento de um sentimento que unisse emocionalmente seus membros em núcleos; isso começou a se desenvolver, lentamente, a partir do século XVII, em torno do sentimento de infância. (ARIÈS, 1981).

No Século XVII surgiram as primeiras preocupações com a educação das crianças pequenas. Ainda, nesse século, movimentos pedagógicos referiam-se ao *infantil* como o estado mais vil e mais abjeto da natureza humana depois da morte. Por essa época já é possível distinguir o disfarce manifesto do discurso sobre o infantil, que distancia da Antigüidade. A "repugnância" que ele provoca será agora atribuída ao ser *irracional* da criança. Segundo Descartes, a criança é um ser vil porque vive numa intimidade promíscua com a imaginação e a sensibilidade, o que a condena ao erro.

Desde então, cada vez mais, a malignidade natural da criança da antiguidade pagã foi soterrada por outra imagem ideal, da criança inocente, pura, irracional e primitiva - belo retrato da natureza, ainda não maculada pela cultura enaltecida por Rousseau no século XVIII.

² A sociedade industrial foi caracterizada pelo fato de ter em seu epicentro não mais a produção dos bens rurais, mas a produção de bens industriais de grande escala. A configuração da economia industrial de produção e distribuição em massa aliada à formação de uma nova concepção e práticas sociais de trabalho, de consumo e de participação política constituiu um novo e abrangente conjunto de regras sociais. KUMAR, K. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora Ltda, 1997. 258 p.

Anteriormente à sociedade industrial, a duração da infância limitava-se à tenra idade quando ela necessitava de que os cuidados físicos lhe fossem assegurados (aproximadamente até os sete anos). A criança passava a conviver diretamente com os adultos, compartilhando trabalhos e jogos, em todos os momentos. A aprendizagem de valores e costumes dava-se a partir do contato com os adultos: a criança aprendia ajudando aos mais velhos. Logo, a socialização acontecia no convívio com o grupo, não sendo determinada ou controlada apenas pela unidade familiar.

A especialização de tarefas dentro da sociedade, à medida que esta se tornou mais complexa, levou à criação de sistemas de aprendizagens diferenciados. Mas foi, sobretudo, a cristalização na sociedade da divisão em classes sociais, com interesses próprios e antagônicos, que consagrou a educação como um dos meios mais eficazes de perenizar, ao longo das gerações, a divisão interna da sociedade.

No período contemporâneo, encontra-se um discurso em que, inicialmente, a infância é entendida como um tempo de superação das carências, supostamente, existentes nas crianças, ou como um tempo de preparação para a vida futura ou, ainda, como um tempo de convívio social e lúdico entre as crianças. Percebe-se, então, que a concepção da infância é uma criação social, sujeita às transformações históricas que condicionam o seu espaço e sua condição de vida.

O novo contexto político-educacional relativo à infância e à criança levou a comunidade de historiadores da educação a construir, desde o final da década de 1960, um novo território educativo e de investigação: a educação da criança de zero a seis anos. Contudo, ao produzirem a tematização histórica das questões da infância e da criança, começaram optando por uma perspectiva adultocêntrica, transportando para a tela do debate uma das questões, então, prioritárias em termos de política educacional: a política relativa à educação infantil.

Nos últimos 50 anos, outras concepções acerca da infância vêm sendo expressas e indicam novas percepções sobre a criança: sujeito social e histórico, constituído no seu presente, cidadão, portador e produtor de cultura.

Essas novas concepções apareceram, especialmente, no âmbito educacional e, no Brasil, são frutos, tanto de ação dos movimentos sociais quanto do desenvolvimento das ciências que estudam a infância³.

³ Segundo Souza (1996), a psicologia, a sociologia e a antropologia podem ser compreendidas como ciências que apóiam a educação. As contribuições dos estudos realizados por estas ciências contribuíram e contribuem para formulação e reformulação de vários conceitos sobre o desenvolvimento infantil.

Rousseau influenciou, pontualmente, a construção das novas concepções, e sua teoria trouxe novas idéias para combater aquelas que prevaleciam, há muito tempo, em sua época, principalmente, a de que a educação da criança deveria ser voltada aos interesses do adulto e da vida adulta. Introduziu a concepção de que a criança era um ser com características próprias em suas idéias e interesses e, desse modo, não mais poderia ser vista como um adulto em miniatura.

Com suas idéias, ele derrubou as concepções vigentes que pregavam ser a educação o processo pelo qual a criança passa a adquirir conhecimentos, atitudes e hábitos armazenados pela civilização, sem transformações. Considerava cada fase da vida como tendo características próprias, que tanto o homem como a sociedade se modificam e a educação é elemento fundamental para a necessária adaptação a essas modificações. Se cada fase da vida tem suas características próprias, a educação inicial não poderia mais ser considerada uma preparação para a vida, da maneira que era concebida pelos educadores à época.

Rousseau afirmou que “a educação não vem de fora”, é a expressão livre da criança no seu contato com a natureza. Ao contrário da rígida disciplina e excessivo uso da memória vigente, então, propôs que as crianças fossem trabalhadas: através do brinquedo, do esporte, da agricultura e do uso de instrumentos de variados ofícios, linguagem, canto, aritmética e geometria. Através dessas atividades, a criança estaria medindo, contando, pesando; portanto estariam sendo desenvolvidas atividades relacionadas à vida e aos seus interesses, justamente o que se deseja na atualidade.

Rousseau (1979, p. 106), no contexto de sua época, formulou princípios educacionais que permanecem até nossos dias, principalmente quando afirmava que “[...] a verdadeira finalidade da educação era ensinar a criança a viver e a aprender a exercer a liberdade”. Para ele, a criança não é educada para Deus nem para a vida em sociedade, mas, sim, para si mesma: “[...] viver é o que eu desejo ensinar-lhe. Quando sair das minhas mãos, ele não será magistrado, soldado ou sacerdote, ele será, antes de tudo, um homem”. As idéias de Rousseau influenciam diferentes correntes pedagógicas, desde o século XX.

Rousseau compreendia a infância como um momento em que se vê, se pensa e se sente o mundo de um modo próprio. Para ele, a ação do educador, neste momento, deve ser uma ação natural, que leva em conta as peculiaridades da infância, a “ingenuidade e a inconsciência” que marcam a falta da ‘razão adulta’. (NARADOWSKI, 1994, p. 33-34).

“A pobre criança que nada sabe, que não pode nada, nem nada conhece, não está a vossa mercê?” [...] Sem dúvida ela deve fazer só o que deve, porém deve querer só o que vós quereis que ela faça. (ROUSSEAU, 1979, p. 76).

Percebe-se nesta certeza absoluta de orientação da criança pelas “leis naturais” a preocupação de formar na criança o homem de amanhã para a realização de uma sociedade harmoniosa e equilibrada.

Nessa perspectiva, a infância passou a ser vista não mais como um tempo de “preparação para”, mas como um tempo em si, tempo de brincar, jogar, sorrir, chorar, sonhar, desenhar, colorir... ou seja, um tempo que incorpora tudo o que a criança é e vive como sujeito de direitos.

É, entretanto, importante que se compreendam quais são os direitos das crianças, para que se possam desenvolver ações que assegurem, de fato, a efetivação desses direitos.

O decisivo estabelecimento de novos rumos decorre do ordenamento legal das políticas de atendimento à infância. Esse ordenamento foi estruturado, fundamentalmente, a partir dos princípios expressos em nossa lei maior, a Constituição Federal de 1988, que afirma:

Art. 6 “São direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Art. 208 – IV “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantia de: [...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos.”

Art. 227 “É dever da família, da sociedade e do estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

Com base no estabelecido nos artigos acima citados, assiste-se, nas últimas duas décadas, a uma organização legal com enfoque no atendimento infantil, propiciando a definição de políticas públicas direcionadas às crianças de zero a seis anos, pautadas em um discurso não mais de caráter compensatório ou preventivo, mas, sim, de atendimento às suas necessidades atuais, considerando o que ela é, e não pelo que foi ou deverá ser, sendo respeitada em seu momento presente.

A preocupação com a educação da criança, inevitavelmente, exige compreendê-la em sua complexidade e identificar suas necessidades, atendendo-a em suas especificidades. Rousseau, no seu livro, *Emílio*, cuja primeira versão foi elaborada em 1759, destaca que o

adulto, sabendo quais são os pensamentos, sentimentos e interesses das crianças, não irá impor os seus, e que, para compreender a infância, o homem precisa olhar a vida com simplicidade. Para o autor, enquanto o mundo físico é harmonioso, o mundo humano é egoísta e cheio de conflitos, e os males sociais e a educação oferecida aos jovens são os responsáveis por eles.

Segundo o autor, o desenvolvimento da criança compunham-se das seguintes fases: de zero a dois anos (a idade da natureza - infans), dos dois aos doze anos (a idade da natureza – puer); quando o indivíduo começa a tomar consciência de si mesmo, é o momento da vida em que o racional desperta; sendo um ser isolado, a criança não desfruta ainda da vida moral. E, na fase seguinte, dos doze aos quinze anos (a idade da força), a puberdade, o sexo é visto por Rousseau como o fator mais importante da vida do indivíduo; com isso, surge a vida social do indivíduo, os mais altos sentimentos e a vida moral evolui naturalmente.

Se cada fase da vida tem a sua existência própria, a educação inicial não mais poderia ser considerada uma preparação à vida, e sim o ver em tempo real. O direito à educação passa a ser compreendido como parte integrante do processo de desenvolvimento da criança, e para que esse desenvolvimento aconteça, é preciso que outros direitos, também, sejam assegurados.

Atualmente, estas garantias consolidam-se através de diferentes alternativas, fundamentadas em projetos sociais para a infância que propõem relações que se intercalam entre educação, cuidados, proteção e assistência.

Para que se compreendam as bases teóricas que sustentam essas práticas, é necessário realizar uma reflexão que possibilite, em primeira instância, desenhar a traços firmes os contornos históricos percorridos na construção dos discursos que as sustentam. Desnudar os desdobramentos da relação entre as necessidades latentes e os atendimentos oferecidos à infância na trajetória histórica é fundamental, não só para compreender, mas, principalmente, para propor o desenvolvimento de práticas educativas coerentes com as peculiaridades das crianças de zero a seis anos.

Ao analisar os serviços oferecidos para o atendimento da primeira infância no Brasil, é possível perceber a fragmentação concorrente na implantação das políticas e dos programas existentes.

Urge destacar a importância da articulação dessas políticas e minimizar a fragmentação das suas ações, conforme o documento “Os serviços para a criança de zero a

seis anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas”. (BRASIL. UNESCO, 2003, p. 33)

A história de formulações e implementação dos programas destinados à criança de zero a seis anos no país é marcada pela fragmentação e pela não existência de um projeto nacional que priorize o atendimento integral da criança. Como resposta à legislação e aos compromissos internacionais, dos quais o Brasil é signatário, vários programas e serviços foram implantados nos diferentes ministérios, sem articulação intersetorial e sem interlocução com os antigos programas e serviços. Assim o Brasil conheceu, nos últimos anos, uma multiplicação de programas nos diferentes ministérios, que foram implantados de forma fragmentada, sem sistema de informação consistente e articulado e sem processo de avaliação do impacto das ações, serviços e programas na melhoria de vida da população. A duplicação e a fragmentação das ações são observadas tanto entre os ministérios quanto dentro deles, entre vários programas e ações.

Um breve mapeamento dos trabalhos historiográficos produzidos possibilitará a construção de uma idéia mais precisa do território histórico e da perceptível evolução do discurso oficial sobre a educação infantil. Para situar o leitor em relação às práticas atuais, prosseguir-se-á examinando a concepção de infância que permeia as ações desenvolvidas pelas políticas da Saúde, da Assistência Social, da Justiça e da Educação.

1.1 E por Falar em Concepção de Infância

No decorrer do último século, a infância foi se constituindo socialmente, tornou-se, uma problemática contemporânea por excelência, presente em diversas ciências; por isso, é imprescindível – ainda que breve – a compreensão histórica deste processo.

A delimitação da infância, que tem se dado, predominantemente, por um recorte etário, definido por oposição ao adulto, pela falta de idade, pela imaturidade ou pela inadequada integração social, é contestada, principalmente, no final do século XIX, pela negação ao estabelecimento de padrões de homogeneidade, indicados pelos campos da sociologia e da antropologia, articulados com algumas abordagens da psicologia. Essas abordagens apontam como necessidade a adequação de projetos educativos que atendam às demandas diferenciadas da criança na faixa etária de zero a seis anos. Pela via da contextualização, da heterogeneidade e da consideração das diferentes formas de inserção da criança na realidade, no mundo adulto, nas atividades cotidianas, nas brincadeiras e tarefas diversas, delineia-se um conceito de infância, arrendatário de um novo tempo.

Presencia-se um momento em que se faz apologia do pensar crítico e criativo em diversos discursos pedagógicos, que se tornam quase homogêneos em relação à concepção de infância. Os estudos realizados direcionam os olhares para dois importantes autores (KOHAN, 2003 e ARIÈS, 1979) que tratam da concepção de infância em tempo e espaço diferenciados, mas trazem relevâncias teóricas para o que aqui se propõe, uma vez que se busca delinear essa concepção de infância à luz da filosofia e não apenas como uma questão de idade. Kohan (2003) afirma que:

Recuperar a infância no ato de escrever significa afirmar a experiência, a novidade, a diferença, o não determinado, o não previsto e imprevisível, o impensado e o impensável; significa inventar as palavras e a forma de encontrar as palavras e de que as palavras se encontrem, permite pensar um devir – criança singular que busca encontros e resiste aos agenciamentos individualizadores e totalizadores, um movimento na criança (outro invento? Saibam compreender) que aposta na singularidade de todo acontecimento.⁴

As palavras do autor levam a pensar que é preciso conhecer, reconhecer, entender, compreender, enfim, é preciso saber sobre a criança e pela criança, mas que isto não é tudo, é necessário proteger, assistir, cuidar e educar. É necessário ainda, recuperar, inventar e reinventar formas de garantir à criança toda espécie de atenção que lhe é devida.

Em outro texto, Kohan (2003) mostra as incoerências e aporias educativas presentes nas experiências institucionais com o ensino e com o pensar a educação, referentes à finalidade emancipadora pretendida por esses discursos, oferecendo alternativa para as duas situações, que não podem ser tratadas separadamente.

Esse autor segue os sinais de Deleuze e Guattari ao entender que “[...] a um filósofo comporta compreender os problemas que esse filósofo traçou e os conceitos que criou para tentar resolver tais problemas.” (KOHAN, 2003, p. 27). O problema de fundo colocado em sua obra “A Infância – entre filosofia e educação” é político e diz respeito, sobretudo, à questão da emancipação, como o próprio título do primeiro capítulo dá sinais: *Da maioria a minoridade*. Trata-se de uma tentativa de inverter o problema da emancipação, alterando as relações entre adultez e infância.

Kohan entende que, tradicionalmente, na história da filosofia e da pedagogia, especialmente, a partir do movimento iluminista, os ideais de emancipação têm atribuído

⁴ Texto apresentado no I Fórum Amazônico de Educação “O pensamento Brasileiro em Currículo”, Belém-Pará, 24 a 26 de outubro de 2003. Publicado na Revista Sul-Americana de Filosofia e Educação, intitulado: Imagens de infâncias para (re)pensar o currículo.

um valor negativo à experiência da infância, ao projetar a emancipação na maioridade - só se torna adulto quando se emancipa da infância.

Rousseau combateu algumas idéias postas como direcionamentos para a educação da criança, entre elas, a de que a teoria e a prática educacional, junto à criança, deviam focalizar os interesses do adulto e da vida adulta. Ele também chamou a atenção para as necessidades da criança e as condições de seu desenvolvimento. E se a criança era um ser com características próprias, não só as suas idéias e seus interesses tinham de ser diferentes das dos adultos; também o relacionamento rígido mantido pelos adultos em relação a elas precisava ser modificado.

Com as suas idéias, Rousseau demonstrou que a educação é um processo pelo qual a criança passa a adquirir conhecimentos, hábitos e atitudes armazenados pela civilização, sem qualquer modificação. Cada fase de vida: infância, adolescência, juventude e maturidade foi concebida como portadora de características próprias, respeitando a individualidade de cada um.

A partir das transformações da concepção de educação da criança, identifica-se que os conceitos de infância, filosofia e educação e suas interfaces são pensados numa perspectiva política, com vistas a transformar as relações que se guardam no âmbito educativo. Essa transformação passa por uma inversão valorativa acerca da experiência da infância, para dar-lhe um valor afirmativo.

Para melhor exemplificar essas transformações, Kohan (2003, p. 62). traça um plano para inverter o conceito de infância e as relações com ela, tendo como *meio* a filosofia e a educação e perseguindo uma possibilidade de transformação e de ruptura com o modo como se tem relacionado com a criança na experiência filosófica e na experiência educativa. Para dar conta dessa inversão de valores, vale-se de “[...] pensamentos que sirvam de material histórico para pensar o presente”.

Assim, ele parte de saberes que constituem verdades históricas e acadêmicas nas quais se instalam e com as quais se comprometem, problematizando a temática a partir da experiência do exercício filosófico com crianças em dois sentidos: um sentido amplo que se refere ao pensamento hegemônico acerca da infância na filosofia da educação - o material histórico - e um sentido específico, que diz respeito às possibilidades educacionais da filosofia com crianças - o presente sendo pensado.

Diante disso, é possível dizer que estão colocadas em cena pelo menos duas das maneiras pelas quais a filosofia encontra a educação: pelo seu ensino - a prática educativa-, e pela busca de sentidos da educação - a filosofia da educação. Uma e outra maneira não

podem ser dissociadas: aqueles que se comprometem com o ensino de filosofia, em quaisquer níveis, estão na condição de pensar o sentido daquilo que experienciam, seja a experiência do ensino, do filosofar, seja a experiência individual ou coletiva.

Para criar o cenário do encontro, o autor destaca a infância *entre* a filosofia e a educação: a infância aparece, então, como tema principal, sob dois aspectos: sobre o que se vai pensar, ou seja, a problematização em torno do conceito de infância a partir da filosofia da educação, e o que pensa, ou seja, a experiência do pensamento na infância, sem que isso se traduza em método. Primeiramente, ele remete às *Filosofias Clássicas da Infância*, procurando mostrar como a infância tem sido pensada/educada na história da filosofia e da pedagogia, ao pôr em cena alguns personagens que a tratam como futuro adulto, e negando-a como experiência. É a educação da infância pela filosofia.

Posteriormente, ele aponta para a obra, *A infância educa a filosofia*, pondo em cena outros personagens para trazer elementos históricos que favoreçam a desconstrução daquele conceito negativo e abrindo espaço para um conceito afirmativo da experiência da infância - a inversão de sentido e de valor pretendida. É a educação da filosofia pela infância. Kohan faz falar outros personagens para propor uma política emancipatória da infância, fundamentando o conceito de infância.

Afora os personagens anônimos e nomeados da experiência individual e coletiva, com o projeto “Filosofia na Escola”, Kohan faz, Platão (o antigo) e Matew Lipman (o contemporâneo), participarem da experiência da escrita; através deles, o autor apresenta duas formas consolidadas de se relacionar com a infância na cultura ocidental, cujos efeitos negativos em relação à emancipação estão presentes na filosofia e na educação contemporâneas.

A primeira, criada na antiguidade por Platão, evidencia que a infância não tem valor em si, senão como matéria prima a ser transformada conforme fins políticos. O desejo de Platão é de revitalizar a polis, a partir de uma educação que possa selecionar os indivíduos cuja natureza os coloca na condição de assumir funções públicas específicas. A outra, inventada na modernidade, diz respeito aos dispositivos e instituições sociais que fazem da educação da infância uma questão do Estado.

Kohan (2003) deseja fazer entender que, num certo momento da história, houve a intensificação do sentimento pela infância, tanto na vida privada (Ariès), como na vida institucional (Foucault). Essa atenção, que se passa a dar às crianças, contudo, traduziu-se em formas de controle e disciplina, especialmente na escola, instituição social *para* as crianças por excelência, em que se produzem subjetividades através de processos de

disciplinarização cognitiva, moral e política, baseados num pretense conhecimento objetivo, para que elas se tornem, no futuro, dóceis cidadãos pertencentes ao Estado.

Esse é um aspecto que chama a atenção, uma vez que a presente pesquisa tem por objeto de investigação a educação infantil oferecida pelo estado, tendo como referência a análise das políticas intersetoriais presentes no contexto dessa educação.

Afirma Kohan que a infância é condição da experiência, da linguagem e da historicidade humana. É a criança que busca a linguagem para se afirmar a si mesma, quando ainda não a possui. Na medida em que a criança aprende a falar e ser falada, aí se funda, também, a historicidade. O autor acrescenta: “Quando a criança é amiga da experiência, longe de ser uma fase a ser superada, ela se torna uma situação a ser estabelecida, atendida, alimentada, sem importar a idade da experiência” (KOHAN, 2003, p. 244-245). Portanto, uma humanidade sem infância e sem uma primeira experiência seria uma humanidade sem história e sem outras experiências possíveis.

A infância, assim, é conceituada como experiência imprevisível e inesperada, uma experiência inaugural aberta à novidade, aberta à criação, aberta à transformação de si mesma e das relações que se estabelecem na experiência coletiva.

Essa conceituação da infância e da experiência da infância “[...] é a afirmação de uma política que se recusa a aceitar o que é, mas não postula um dever ser” (KOHAN, 2003, p. 250), mantendo aberto o sentido das transformações e sonhando com a igualdade e a diferença, aqui colocadas como condição da emancipação, tanto da infância pela infância, quanto da filosofia e da educação pela infância.

A obra de Ariès (1979), contextualiza o surgimento da infância, situando-o na história moderna. Para ele, a “aparição da infância” dá-se a partir do Mercantilismo no século XVI, quando se alteram o sentimento e as relações frente à infância, modificada conforme a própria estrutura social.

Na modernidade, o século XIX é tido como um período historicamente importante na formação das sociedades, como um palco de sucessivos confrontos entre dogmas e ideologias, provocando uma revolução nas mentalidades. É em meio às grandes transformações econômicas, políticas e sociais que o conceito de infância deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação do âmbito da família e da igreja para tornar-se uma questão de cunho social e de competência administrativa do Estado.

Antes vista com indiferença, a criança não era percebida com necessidades diferentes das do adulto. O estudo, que o autor apresenta e que se ocupa das imagens da infância burguesa, mostra como se dão as transformações do sentimento moderno de

infância e de família. Nascido no contexto burguês, esse sentimento sustenta-se na mudança da visão em relação à criança na sociedade, que deixa de assumir um papel produtivo direto e passa a ser merecedora de cuidados, de proteção e de educação; desde o momento em que consegue sobreviver, mudam, significativamente, suas relações no meio social.

Nasce, portanto, aí, um sentimento contraditório, que atribui à criança a ingenuidade e a inocência e, ao mesmo tempo, a imperfeição e a incompletude,⁵ transformando as atitudes sociais em “paparicação”, ou em “moralização”, que acabam por se transformarem em oposição fundamental à orientação dos modos clássicos de inserção dos novos sujeitos na sociedade.

Segundo essa tese, em um longo período, entre os séculos XVII e XVIII, aqueles a quem chamamos de crianças eram adultos menores ou em menor escala de tamanho. As crianças, tal como são compreendidas, atualmente, eram mantidas pouco tempo no âmbito da família. Tão logo o pequeno pudesse se abastecer, fisicamente, habitava o mesmo mundo que os adultos, confundindo-se com eles. Neste mundo adulto não havia instituições especiais para aqueles que hoje chamamos criança. Tampouco existia naquela época a adolescência ou a juventude; os pequenos passavam diretamente de bebês a homens (ou mulheres). Não havia naqueles tempos nenhuma idéia ou percepção particular ou específica de natureza da infância diferente de adultez.

Esse registro confirmar-se-ia com a língua. Com efeito, no francês da época, só havia três palavras para se referir às idades: infância, juventude e velhice (*enfance, jeunesse e vieillesse*). A palavra infância não tinha o sentido restritivo que tem hoje, mas deixava muito mais indeterminada a idade da pessoa aludida. Em testemunhos dos séc. XIV, XV e XVI, verifica-se que se denominavam *enfant* pessoas de treze, quinze, dezoito e vinte e quatro anos. Só no séc. XVII, *enfance* passou a ter o sentido que lhe é dado atualmente. A juventude significava “força de idade”, “idade média”. Não havia lugar para a adolescência na linguagem nem no pensamento.

Para Ariès, uma série de práticas sociais, como jogos, ocupações, trabalhos, profissões e armas, não estavam determinadas para idade alguma. As crianças eram vestidas iguais aos homens e mulheres tão logo deixavam de usar a faixa de tecido que era enrolada em torno de seu corpo quando pequenas. Não existia o atual pudor frente às crianças a respeito de assuntos sexuais.

⁵ Incompletude não tinha o sentido que hoje se concebe, enquanto dinâmica constitutiva dos seres humanos e que os faz inacabados como sujeitos histórico-culturais. Mas, de defeituoso, de um ser que precisava ser “consertado”, como as bonecas que vão para a oficina de reparos. BORGES, J. L. **História universal da infâmia**. Rio de Janeiro: Globo, 1988.

Até o século XVII, predominou o que Ariès chama de “infanticídio tolerado”⁶ junto a um sentimento de indiferença, “com relação a uma infância demasiada frágil, em que a possibilidade de perda é muito grande”. A vida das crianças tinha um valor semelhante ao que tem hoje a vida dos fetos em nossas sociedades ocidentais, sobretudo naquelas em que se proíbe o aborto, mas se admite ter um bom número de espaços clandestinos para praticá-lo. No séc. XVIII houve mudanças demográficas substantivas, mudou-se de uma alta fertilidade e alta mortalidade infantil a uma baixa fertilidade e baixa mortalidade infantil. Isso, sugere Ariès, não pode ser explicado apenas pelos progressos da medicina e da higiene.

Para se entender este processo, Ariès introduz a tese de que não existe “a infância”, ou seja, ela não esteve desde sempre aí, de um mesmo e constante modo. Procura-se, neste capítulo, então, esmiuçar e investigar a sua concepção em alguns campos: da educação, da assistência social, da saúde, da justiça, tentando dimensioná-la em suas inúmeras faces, com o objetivo de interpretar a complexidade posta nos discursos que a conceituam.

Circulam infundáveis definições sobre a caracterização conceitual e as inúmeras possibilidades de atendimento pleno das necessidades específicas da criança na faixa etária de zero a seis anos, esse ser por tantos nomes chamado – criança, infante, bebê, filhote, pequenino, aprendiz, “baixinho” -, que, no discurso oficial, está no centro das preocupações educacionais, psicopedagógicas, governamentais, acadêmicas, médicas, terapêuticas, publicitárias e midiáticas deste nosso tempo.

Compreender que a infância não existe, essencialmente, e que ela é construída, etc, isso não é tudo. O que se quer é compreender os modelos conceituais de existência da infância, presentes na base dos discursos, que subsidiam as ações de atendimento à criança em algumas esferas governamentais.

Para tanto, faz-se necessário levantar os seguintes questionamentos: quais são os modelos de que se dispõem para tecer as concepções que balizam as práticas e fundamentam os discursos em pauta? Quais as possibilidades de intervenção na estrutura instituída, em consonância com as demandas sociais, que requerem uma formação humana específica? Na busca de respostas a essas questões, não bastaria identificar pontualmente as definições, é necessária a compreensão do processo, delineado pela atuação humana na

⁶ Tolerância que existiu até o fim do século XVII - o "infanticídio tolerado", ou seja, a morte da criança era crime severamente punido, mas as mortes aconteciam em uma escala muito grande, tidas como "acidentes"; as crianças simplesmente morriam asfixiadas na cama dos pais, onde dormiam, e isso era comum; nada era feito para evitar essa "morte oculta", principalmente quando a criança não era desejada. Embora o infanticídio fosse legalmente proibido e punido, era uma prática corrente, sob a forma de um acidente. KOHAN, W. O. **Entre educação e filosofia**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

construção do conhecimento e de sua história, ora como protagonista, ora como espectador, mas incondicionalmente envolvido.

1.2 E Assim Nasceu a Educação Infantil: a higienização como respaldo à saúde

Partindo da premissa de que a produção do conhecimento acerca da infância está intimamente ligada ao lugar social que a criança ocupa na relação com o *outro*, a intenção aqui é revelar as transformações e orientações dos modos de "ser" da infância ao longo dos tempos, para, então, tomar posse dos instrumentos teóricos necessários à compreensão da experiência de *ser criança*, e as vicissitudes deste acontecimento na contemporaneidade. Cada época irá proferir o discurso que revela seus ideais e expectativas em relação às crianças. Esses discursos têm conseqüências constitutivas sobre o sujeito em formação.

Nesse sentido, a produção e o consumo de conceitos sobre a infância pelo conjunto da sociedade interferem diretamente no comportamento de crianças, adolescentes e adultos, modelando formas de ser e agir de acordo com as expectativas criadas nos discursos que passam a circular entre as pessoas. Essas expectativas, por sua vez, correspondem aos interesses culturais, políticos e econômicos do contexto social mais amplo. (JOBIM e SOUZA, 1996).

Com base nas considerações acima apresentadas, a primeira questão que se destaca diz respeito ao "não lugar" a que durante anos a criança esteve condenada, não sendo reconhecida nas suas especificidades. Conforme aponta Ariès (1983), esse descaso fazia-se perceber na altíssima taxa de mortalidade infantil, o que tornou urgente a construção de políticas médico-higienistas; no entanto tais preocupações limitavam-se às questões de saúde e, vencida a etapa considerada perigosa, a criança era, sem demora, inserida no mundo dos adultos. A criança entrou em cena tendo como principal função a luta pela sobrevivência.

Embora a criança tenha ocupado o pensamento de filósofos como Platão, Santo Agostinho, entre outros, foi com o projeto iluminista que se ampliou o leque das preocupações com a infância de modo sistematizado. Entretanto, se se pensa a criança a partir da tradição do pensamento iluminista, depara-se com uma questão paradoxal: tempo e lugar das paixões, dos desejos e da própria experiência que antecede os limites da palavra e da razão. A infância é, no entanto, depositária, em potencial, de algo que irá se revelar no

futuro, ou seja, o modo como se torna homem dotado de razão. Caberia, então, à educação realizar essa tarefa e transformar estes pequenos seres "imperfeitos" em homens dotados de linguagem e de logos - futuros cidadãos responsáveis, independentes e autônomos.

Cabe salientar, porém, que, embora o iluminismo tenha colocado a criança numa situação conflitante entre a aparição e a negação de sua suposta condição de incompletude, a partir desse ideário, a criança começou a ser reconhecida como objeto de estudo da ciência. Essa inserção está ligada a um importante momento de transformação da relação do homem com o conhecimento e seus modos de produção através da ciência.

O entendimento moderno do conceito de ciência admite a verdade como certeza, assumindo a responsabilidade de explicar, organizar, catalogar e racionalizar o "real" e o "ser" na sua totalidade. É nesse contexto que a ciência transforma o sentimento dos modernos em relação à infância de modo radical, fazendo dela um objeto de investigação. Até então, a infância encontrava-se imersa no bojo do desconhecido e do misterioso e cabia à ciência o papel de desencantá-la.

Nos últimos anos, a história das crianças no Brasil trouxe elementos importantes para sua análise. O que vem marcando essa produção é, principalmente, o fato de os historiadores pesquisarem a criança como sujeito em suas múltiplas imagens e representações constituídas em diferentes tempos. Esse novo tratamento refere-se a uma alteração conceitual e metodológica no campo da historiografia, a partir das novas significações dadas às fontes documentais.

“Educar os genes” e regenerar eram idéias predominantes nos discursos do séc XIX; a este respeito, Veiga (1999, p. 22), afirma, em sua obra “Infância no Sótão”, “já no século passado médicos, higienistas, juristas, educadores se debruçaram sobre o problema propondo estratégias de ação visando a uma infância menos rebelde, mais civilizada”.

As práticas pedagógicas necessárias a esse fim estiveram ancoradas nas teses de melhoria da raça (eugenia) e de interferência no meio psicossocial dos sujeitos (higiene). As ações desenvolvidas para o atendimento da criança tiveram como eixo fundamental a alteração das atitudes frente ao trabalho e, como elemento formador básico, as práticas do artesanato e da lavoura.

O que poderia parecer contraditório, isto é, o desenvolvimento de práticas de trabalho rudimentares frente às exigências da indústria e dos novos equipamentos, revela-se como dimensão conflituosa do processo de constituição e de instituição da cultura pedagógica da modernidade. Essa diz respeito basicamente à educação do “eu”, ao trato das sensibilidades, à auto-regulação, à higienização da mente pela ocupação permanente e ao

controle da razão. As instituições eram vistas como espaços promotores da nova civilidade requerida pela e na cidade. As mudanças sociais advindas do processo de industrialização e de urbanização, acrescidas do aumento populacional e da mudança do papel da mulher, foram responsáveis por tal alteração.

Historicamente, educadas, no meio da família, especialmente, pela mãe, no mundo moderno, as crianças já não passam mais os primeiros anos de vida com os pais, em decorrência de as mulheres necessitam trabalhar fora do lar.

Cresce o número de crianças que se dirigem às escolas ainda cedo, exigindo formas adequadas para o atendimento dessa nova demanda, com qualidade, por meio de um trabalho baseado, não somente na ação, mas na consciência dessa ação. Isso supõe uma educação na qual a criança possa ser vista como construtora do seu próprio conhecimento, o que implica um processo do qual ela possa participar e a possibilite descobrir, experimentar, pensar e criar.

Segundo Arroyo (1996), a idéia de infância é dinâmica e vem crescendo em termos de relevância social. Porém, como a infância antecede a idade adulta, do ponto de vista do tempo cronológico, acaba gerando uma interpretação dúbia, o que produz uma confusão entre a natureza biológica e o papel social ocupado pela criança nas diferentes culturas.

Se, por um lado, a idéia de criança se explica pelo período cronológico precedente à idade adulta, por outro, a infância está permeada de significações ideológicas que determinam o seu papel na sociedade em que vive. A idéia de infância só tem sentido, portanto, se percebida de acordo com as relações de produção da sociedade em determinada época.

No Brasil, até a década de 1930, as autoridades ignoraram a infância. Iniciado o processo de catequização e de domesticação dos pequenos pelos jesuítas, no que tange ao atendimento à criança, o que havia historicamente era a Roda dos Expostos, destinada aos abandonados das primeiras idades, já que os filhos dos comerciantes e dos aristocratas eram criados por suas próprias famílias. A maior parte dessas crianças era produto de uniões ilegais ou de relações entre senhores de engenho e suas escravas e precisava ser cuidada.

Segundo Kramer (1995), as primeiras iniciativas de atendimento à criança, em nosso país, partiram de higienistas, buscando diminuir os altos índices de mortalidade infantil, de modo especial, entre os nascimentos ilegítimos.

Mas, se existiam algumas alternativas provenientes de grupos privados (conjuntos de médicos, associações de damas beneficentes etc.), faltava, de maneira geral, interesse da

administração pública pelas condições da criança brasileira, principalmente pobre. (KRAMER, 1995, p. 50).

O primeiro jardim da infância brasileiro surgiu em 1875 e foi fechado rapidamente por falta de incentivo do poder público. Mais tarde, em 1899, foi fundado o Instituto de Proteção e Assistência à Infância, sediado no Rio de Janeiro, para atender aos menores de oito anos.

A primeira creche popular, destinada a filhos de operários, só foi aparecer em 1908. Embora começasse a despertar, no Brasil, entre o final do século XIX e o princípio do século XX, a idéia de proteger a criança, as iniciativas eram isoladas e atendiam, em geral, às das classes menos favorecidas e abandonadas. Isso ocorria, em grande parte, devido a um rápido crescimento da urbanização, ao êxodo da população rural para a cidade em busca de novos empregos, à inexistência de qualquer tipo de atendimento sanitário e educacional, além dos resquícios da escravidão, que contribuíam para o aumento da prostituição e o crescimento da miséria das populações de baixa renda.

O atendimento das crianças das classes desfavorecidas priorizava o cuidado físico, não tendo nenhuma preocupação com o desenvolvimento cognitivo, afetivo ou social.

Em 1919, foi criado o Departamento da Criança no Brasil, que atribuía ao Estado a responsabilidade de atendimento à criança. No entanto, as autoridades governamentais ignoraram tal atribuição, permanecendo inertes. Começaram a agir efetivamente somente a partir de 1922, quando foi organizado o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância.

Apesar desse primeiro movimento, a criança continuou sendo encarada como um ser a-histórico, descontextualizada de seu grupo e de seu tempo e tratada com homogeneidade, sem que as suas necessidades e interesses fossem respeitados. As que viviam em asilos eram isoladas do resto do mundo, pois, tais instituições situavam-se, normalmente, longe dos grandes centros urbanos, possuindo um rígido controle das atividades, razão pela qual impediam o desenvolvimento da socialização.

Segundo Kishimoto (1988), não havia nem mesmo equilíbrio emocional, uma vez que não existiam espaços que permitissem a evolução da individualidade das crianças. Somente a partir de 1930, com a tendência democratizante, surge com mais intensidade a necessidade de assistência à criança de até seis anos de idade, pois começava naquele período, no Brasil, o movimento de expansão industrial. Com a absorção do trabalho feminino pelas fábricas, as crianças pequenas passaram a ser um grande problema, pois prevalecia a idéia de que elas, especialmente quando eram de famílias pobres, tinham de ser retiradas da rua, para receber assistência em período integral.

De acordo com Marcílio (1998), no fim do século XIX e começo do século XX, assistiu-se à decadência do sistema de assistência às crianças desvalidas pelas Santas Casas de Misericórdia e a instalação de orfanatos administrados por congregações de freiras vindas da Europa. O sistema deixou de ser municipal e passou a ser provincial. Inaugurou-se a medicina filantrópica, que preconizava o combate às amas mercenárias, tidas como responsáveis pela alta mortalidade infantil, e a difusão das práticas burguesas de puericultura junto à população de baixa renda. A figura exponencial desse movimento foi o Dr. Moncorvo Filho, fundador do Instituto de Proteção à Infância no Rio de Janeiro, em 1901, e, em Belo Horizonte, no ano de 1904. Por iniciativa dele, realizou-se, em 1922, o Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, no Rio de Janeiro.

Higienizar a esfera pública, higienizar a esfera do mundo privado, torná-las indiferenciadas, a partir de um funcionamento moldado pelos cânones da racionalidade higiênica, eis o desafio perseguido pelos homens da incipiente ordem médica do Brasil oitocentista.

Um dos aspectos observados refere-se à subordinação da infância a uma das áreas do curso médico: a higiene. Nesse caso, a higiene foi representada como ciência-matriz, apontando para uma hierarquia a ser seguida no interior da ordem médica, assim como em seu exterior. Essa hierarquização, que supôs a higiene como discurso matricial, ficou evidenciada no conjunto de teses que tratava da questão educacional enaltecendo a higiene.

Muitos/as intelectuais brasileiros/as concordam com Marcílio (1998) sobre a origem dessas instituições e sobre o fato de elas não corresponderem a uma necessidade social de ordem "propriamente educativa". Estudos realizados no Brasil sublinham a ênfase de natureza assistencial e médico-higienista, como impulsionadora das iniciativas e dos primeiros períodos de existência das creches, especialmente, na realidade brasileira.

Kuhlmann Jr. (1991), no entanto, contesta o privilegiamento às concepções de natureza médico-higienista, que marcaram o início da história do atendimento infantil no Brasil, a partir de 1874, afirmando que "as propostas de atendimento não foram monopólio daqueles interesses, daquele corpo profissional". O autor situa o atendimento à infância como resultado de uma articulação de forças jurídicas, empresariais, políticas, médicas, pedagógicas e religiosas em torno de interesses sustentados por três influências básicas: a médico-higienista, a jurídico-policial e a religiosa.

Conforme Kishimoto (1996), nos primeiros tempos da educação infantil brasileira, à semelhança da experiência americana, o brincar, no imaginário dos profissionais, apresenta tonalidades diferenciadas, conforme o tipo de instituição e a clientela atendida.

Prestam serviços à criança pequena: jardins de infância e instituições de atendimento infantil (asilos infantis, creches, escolas maternais, parques infantis). De modo especial, mais uma vez, pode-se destacar os Parques Infantis.

Kuhlmann Jr. (1991, p. 39). É contra a polarização que coloca de um lado o caráter assistencial, opondo-o ao educacional, argumentando que os estudos referidos anteriormente identificam etapas, localizando primeiro a médica, depois, a assistencial, "[...] culminando nos dias de hoje, na etapa educacional, entendida como superior, neutra ou positiva. Toma-se como pedagógico um modelo ideal, deixando de atribuir esta característica a concepções diferenciadas".

São impostos à criança, pela sociedade, valores, ideologias e uma cultura que não respeita a natureza infantil, as suas necessidades e os seus interesses. Esse fato evidenciou-se na observação da educação compensatória, a qual, longe de favorecer o desenvolvimento da criança, preocupa-se apenas com seu cuidado físico, atendendo a um conceito extremamente restrito de saúde.

O surgimento da educação infantil institucionalizada, especialmente das creches, no Brasil - como um fenômeno social - foi articulando interesses, que, se não tinham, de saída, a justificá-la, uma necessidade social propriamente educativa, foram, ao longo de sua história, organizando-os de modo a representar posições de grupos em situação de vantagem na estrutura social.

Mais uma vez recorre-se a Kuhlmann Jr. (1998, p. 87):

A creche não era defendida de forma generalizada, pois trazia à tona conflitos, tais como a defesa da atribuição de responsabilidade primordial à mãe na educação de pequena infância. [...] No entanto, se a proposta de constituição das creches foi objeto de controvérsias, a afirmação de sua necessidade pressupunha que essas instituições poderiam colaborar para conciliar a contradição entre o papel materno defendido e as condições de vida da mulher pobre e trabalhadora, embora esta não deixasse de ser responsabilizada por sua situação.

Embora, hoje, a infância, resultante de um processo de transformação sócio-cultural, receba a atenção dos educadores em diversos países, admite-se, claramente, que no mundo moderno as crianças não passam mais os primeiros anos de vida com os pais, mas vivem em ambientes distintos do domiciliar, com diversas pessoas que cuidam delas, possuem uma cultura própria, constroem seu conhecimento, independentemente da classe social a qual pertençam e têm direitos universalmente reconhecidos no âmbito do discurso oficial.

O que cabe avaliar e analisar é que, no processo histórico de constituição das instituições destinadas à infância pobre, o assistencialismo foi configurado como uma proposta educacional específica para esse setor social, dirigida para a submissão não só das famílias, mas também das crianças das classes populares. O fato de essas instituições carregarem em suas estruturas a destinação de uma parcela social, a pobreza, já representa uma concepção educacional.

Nem a origem e nem a rápida progressão da educação infantil respondem a uma necessidade social propriamente educativa. Em resumo, seja porque ela compensa uma mudança na organização social e constitui, então, uma ajuda familiar muito mais próxima à criação do que à educação; seja porque serve de "ante-sala" à educação sistemática, criando uma modalidade intermediária entre o jogo e a aprendizagem, em consequência, a função educativa específica dos estabelecimentos de Educação Infantil não está ainda claramente estabelecida.

Para uma melhor compreensão dos desdobramentos históricos que compõem a concepção de infância que, aqui, busca-se evidenciar, o caminho é prosseguir resgatando os elementos que constituem esta composição através dos ordenamentos legais atuais.

Como respaldo à obrigatoriedade no que concerne aos cuidados essenciais à criança de zero a seis anos, a Constituição Federal preconiza sobre a saúde (1988):

Art. 196 – A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Para garantir à criança de zero a seis anos adequado atendimento na área da saúde, dentre várias especificidades, assegura-se, especificamente, com absoluta prioridade o atendimento médico-hospitalar, conforme a LEI Nº 8080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes do Sistema Único de Saúde (SUS), O Art. 2 dessa Lei afirma:

Art. 2 – A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Dessa forma, no ato de cuidar, é assegurado à criança de zero a seis anos o reconhecimento da relevância do processo de crescimento e desenvolvimento, através do atendimento de suas necessidades básicas, com ações de atuação e prevenção, quanto aos riscos aos quais está sujeita, prevalecendo a preservação da saúde da criança.

1.3 Aos Que Não Têm Direito A Terem Direitos: a assistência é o caminho?

Com a República, surgiu a concepção de assistência social como *caridade oficial* (RIZZINI, 1995). Os exemplos de atendimento que prevaleceram durante a República eram conhecidos como internatos, reformatórios, escolas premonitórias e correccionais - denominação dada ao antigo asilo. Conforme Kramer (1982, p. 53),

A idéia de proteger a infância começava a despertar, mas o atendimento se restringia a iniciativas isoladas e que tinham, portanto, um caráter localizado. Assim, mesmo aquelas instituições dirigidas às classes desfavorecidas, como, por exemplo, o Azilo De Meninos Desvalidos, fundado no Rio de Janeiro em 1875 (Instituto João Alfredo), os três Institutos de Menores Artífices, fundados em Minas em 1876, ou os colégios e associações de amparo à infância (como o 1º Jardim de Infância do Brasil, Menezes Vieira, criado 1875), eram insuficientes e quase inexpressivos frente à situação de saúde e educação da população.

Nesse momento, o objetivo era prevenir as desordens e recuperar os *desviantes*. Aos poucos, também, no decorrer do período republicano, o padrão de atendimento ao *menor* passava a ter como meta o sentimento de amor ao trabalho e uma conveniente educação moral.

Aqui, vale ressaltar que a concepção de infância, predominante na época, constituía-se pelo sentimento moderno de *paparicação e moralização* (KRAMER, 1984); o primeiro caracteriza-se pela necessidade de preservação da ingenuidade e da inocência da criança, e o segundo, pela idéia de imperfeição e incompletude. Esse duplo sentimento inaugurou a idéia da essência infantil, conduzida pela sociedade urbano-industrial e difundida como um conceito universal, cujos critérios principais eram a idade e a dependência do adulto.

Algumas alterações são apontadas e explicadas com a intensificação da entrada da mulher no mercado de trabalho, demanda da crescente industrialização. Com a perspectiva de sua saída para trabalhar fora do domicílio, os cuidados com os filhos ganhavam

dimensões novas e ampliadas. Coube aos próprios operários a incorporação deste tema entre aqueles que eram objeto de reivindicações.

No início da década de 1940, surgiu um novo marco para a organização de um modelo reprodutor das desigualdades. Através das políticas direcionadas para a infância, as categorias *menor e criança* passaram a definir o lugar social daqueles que se enquadravam, ou não, aos padrões culturais da época. Com a intervenção do Estado, como mediador entre capital e trabalho, o tema do atendimento à criança, especialmente àquela inserida na família dos grupos de trabalhadores, foi sendo objeto de propostas e ações específicas.

Ainda nessa década, o governo federal, com o objetivo de assistir às famílias dos convocados para a II Guerra Mundial, discursou sua prioridade à maternidade, à infância e à adolescência. Para tanto, criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA)⁷, cujo modelo de atendimento e eficácia foi marcado pelo clientelismo, pela corrupção e pelo assistencialismo. (KRAMER, 1995).

Em 1943, a Consolidação das Leis de Trabalhistas (CLT) determinava a criação de “lactários” em empresas que possuíam mães trabalhadoras. Em 1961, a Lei nº. 4024 apontava que as empresas, com trabalhadoras, mães de filhos menores de sete anos, seriam estimuladas a organizarem o atendimento educacional.

Novas preocupações levaram, na década de 1960, à criação da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Esta considerava fundamental promover a descentralização e a ação articulada dos diversos organismos e setores comprometidos com a assistência ao *menor*. Combater a pobreza e reduzir as desigualdades sociais eram vistos como um empreendimento socialmente útil, capaz de evitar que o *menor carente* viesse a se tornar *abandonado*, e este, por sua vez, *infrator*. (VOGEL, 1995, p. 319).

Por outro lado, as propostas da FUNABEM, de prevenção da marginalidade, de descentralização das atividades e de participação da juventude não alcançaram grandes resultados. Os programas e projetos eram marcados pela dispersão de recursos (materiais, financeiros e humanos) e pelas ações fragmentárias de cunho meramente paliativo. (KRAMER, 1995).

⁷ A Legião Brasileira de Assistência surgiu em 1942, sob a inspiração D. Darcy Vargas e com o apoio da Federação das Associações Comerciais e da Confederação Nacional das Industrias. Seu principal objetivo era: “Congregar os Brasileiros de boa vontade e promover, por todas formas, serviço de assistência social prestados diretamente ou em colaboração com o poder público e as instituições privadas, tendo em vista principalmente proteger a maternidade e a infância dando ênfase especial ao amparo total á família do convocado”. KRAMER, S. **A política do Pré-Escolar no Brasil: a arte do disfarce**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.

A Lei nº. 5692, de 1971, além de definir que os sistemas de ensino seriam responsáveis por estimular as empresas a criarem jardins de infância, determinava também que as mesmas deveriam zelar para que as crianças de idade inferior a sete anos recebessem conveniente educação em escolas maternais, jardins de infância e instituições equivalentes. Cabe ressaltar que as determinações legais citadas não definem a responsabilidade do controle do atendimento enfocado, nem quanto aos recursos financeiros para a sua viabilização, expressando as indefinições das políticas públicas para a educação infantil no Brasil.

Já no início da década de 1980, presenciou-se, no Brasil, a constituição de um novo movimento, que alterou, de modo decisivo, o percurso histórico de pensar e fazer a atenção à infância. Constituiu-se um grande bloco de oposição à *Doutrina de Situação Irregular*, consagrada pelo Código de Menores em 1979⁸. Esse movimento era resultado concreto das lutas pela garantia dos direitos, envolvendo diversos atores sociais, todos indignados com a situação da infância no Brasil. A participação dos movimentos sociais na luta pela garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes foi de fundamental importância.

Até aquele momento, a lei, que respaldava as ações destinadas à infância e que se fazia presente no cenário brasileiro, era o Código de Menores - Lei nº. 6.697/79. Essa Lei revelava em sua essência o controle social e a criminalização das crianças e adolescentes pobres, através da institucionalização compulsória, da apreensão, do abandono, da triagem, da rotulação e do confinamento.

As demandas referentes ao que hoje é denominado de educação infantil não deixaram de figurar no rol das tantas reivindicações que os movimentos populares formularam e discutiram. Especialmente na década de 1970, junto às demandas voltadas para questões afetas ao cotidiano, a luta pelo atendimento público integral à infância, passando pela luta política para mudar o quadro jurídico dos direitos das crianças à educação e à proteção, foi de grande importância ao pressionar em direção à expansão das creches.

⁸ O Código de Menores de 1927 destinava-se especificamente a legislar sobre as crianças de 0 a 18 anos, em estado de abandono; quando não possuíssem moradia certa; tivessem os pais falecidos; fossem ignorados ou desaparecidos; tivessem sido declarados incapazes; estivessem presos há mais de dois anos; fossem qualificados como vagabundos; mendigos, de maus costumes; exercessem trabalhos proibidos; fossem prostitutas ou economicamente incapazes de suprir as necessidades de sua prole. O Código denominou estas crianças de "expostos" (as menores de 7 anos), "abandonados" (as menores de 18 anos), "vadios" (os atuais meninos de rua), "mendigos" (os que pedem esmolas ou vendem coisas nas ruas) e "libertinos" (que freqüentam prostíbulo).

Neste sentido, a ampliação do atendimento às crianças de zero a seis anos é atribuída, entre outros motivos, à pressão exercida pelas famílias de baixa renda, à crescente participação da mulher no mercado de trabalho, ao aumento do número de crianças que dependem da mulher como chefe de família e às dificuldades econômicas que a população de baixa renda sofreu na década de 1980, período conhecido como crise econômica que acompanhou a década, quando o salário mínimo perdeu o valor de compra e aumentou o índice de desemprego no país (CF. OLIVEIRA E FERREIRA, 1986). Apesar do aumento do número de creches, na maior parte dos casos, constatou-se que a educação aparecia de forma secundária e imprecisa, visto que tais instituições elegiam como prioridade a guarda, a alimentação e a segurança das crianças enquanto as mães trabalhavam fora.

Se as crianças são consideradas cidadãs, seu desenvolvimento requer proteção integral e prioridade absoluta. Na perspectiva de se efetivar o cumprimento da proteção e atenção específica à criança e ao adolescente, nasceu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), na forma da Lei nº. 8069, de 13 de julho de 1990, representando uma conquista brasileira na luta pelos direitos da infância.

Esta Lei compila, dentre várias afirmações, a de que a criança deve ser atendida plenamente em suas necessidades com absoluta prioridade.

Essas afirmações são expressas no artigo, abaixo descrito:

Cap. I art.7º - A criança [...] tem direito à proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existências.

O ECA constituiu a criança como cidadã, garantindo-lhe o direito de ser criança. Trata-se de ver, relacionar e afirmar a identidade própria de cada criança, como um ser único, que tem seu ritmo singular de desenvolvimento e o direito de viver sua infância protegida.

Os cuidados dispensados às crianças em diferentes situações têm respaldo na assistência social, nascida na sociedade civil como uma prática para amenizar o sofrimento dos mais pobres, tendo como princípios a caridade e a filantropia. Até há algumas décadas, a assistência social não ajudava a garantir os direitos das pessoas, também, não tinha propostas para despertar a cidadania e nem combatia a exclusão e a desigualdade social. Este cenário começou a mudar, a partir dos anos de 1980, com a organização e a união do povo, através de sindicatos, movimentos populares, partidos políticos, entre outros.

Com a Constituição Federal de 1988, a assistência social foi declarada como um direito social a ser prestado a quem dela necessitar (independente de contribuição) visando atender às necessidades sociais. Iniciou-se então uma nova história; o Estado ficou responsável por atender às necessidades sociais e a assistência social passou a compor juntamente com a saúde e a previdência social o tripé chamado Seguridade Social.

Nos dias atuais, a Assistência Social é dever do Estado e direito do cidadão e reconhecida como uma Política Pública. Em 1993, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº. 8742, que regulamenta a Política de Assistência Social e determina em seu Art. 2. “A Assistência Social tem por objetivo: I proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II amparo às crianças e adolescentes carentes;”

A LOAS estabelece que, na organização dos serviços assistenciais, seja dada prioridade a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, objetivando cumprir o disposto no artigo 227 da Constituição Federal e ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

1.4 A Infância e o Seu Direito a ter Direitos: que valha a justiça

A Justiça de Menores teve sua origem nas críticas humanitárias contundentes à aplicação da Justiça Criminal às crianças e aos adolescentes. Ela se desenvolveu sob a compreensão de que se deveria atribuir aos infratores, menores de 18 anos, medidas educativas, diferenciadas da pena aplicada ao adulto, como castigo. Essas medidas deveriam ser impostas por juízes especiais e não por juízes criminais.

Em 1899, foi instituído, em Chicago, o primeiro Tribunal Especial para Menores, e, em 1905, na Inglaterra, criou-se o Tribunal de Birmingham, dando esteio ao *Children Act*, de 1908. Em 1911, corte semelhante foi criada em Portugal, pela lei de proteção à infância. Em 1912, na Bélgica e na França, e na Espanha, em 1918, segundo Bulhões de Carvalho. (apud AMARAL E SILVA, 2000, p. 216).

No Brasil, projeto de lei de autoria de João Chaves, apresentado à Câmara dos Deputados, em 1912, defendia a criação de juizados e tribunais especiais para a apreciação das causas envolvendo menores "materialmente abandonados; moralmente abandonados; mendigos e vagabundos até a idade de 18 anos; e os que tiverem delinqüido, até a idade de

16 anos". Essa nova regulamentação do atendimento à infância foi sendo detalhada em diversos decretos, até sua consolidação no Código de Menores de 1927, que, em seu artigo 1º, disciplinava: "O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código".

Em síntese, o Direito do Menor, que se destinava exclusivamente ao infrator, ampliou sua esfera de atuação, nela incluindo toda a parcela da população, abaixo de 18 anos, merecedora de sua piedade, caridade e assistencialismo - os abandonados, infratores e indigentes. Foram os primeiros passos da transformação do sentimento de piedade, inspirador das Santas Casas de Misericórdia, na consolidação lenta e gradual dos direitos desses sujeitos, mas fundidos num só universo, indistinto.

Frise-se que, amalgamada à tendência humanitarista que destinava, com ineditismo, um olhar diferenciado à infância desvalida, estava a intenção de retirar do convívio social os "desclassificados". E a assistência social, ciência que surgia como a grande novidade daquela época, apontava caminhos que pareciam solucionar ambos os problemas, ao possibilitar a intervenção estatal (amparo) aos menores desamparados, a sua institucionalização e encaminhamento precoce ao trabalho.

Essa interpretação equivocada dos princípios, que hoje norteiam a doutrina da proteção integral, teve suas concepções ideológicas tão fortemente assimiladas, que sustentaram e ainda sustentam, em muitos aspectos, a idéia da existência de dois tipos de infância, não diferentes, mas desiguais: a das crianças, compreendidas como aquelas filhas de "famílias de bem e de bens", e a dos menores, aqueles que, para seu próprio bem, podiam ser institucionalizados, sem qualquer direito ou contestação, para que não maculassem a sociedade com suas condutas anti-sociais.

Esses graves equívocos éticos, fontes freqüentes de arbítrios, resultantes dos critérios subjetivos de interpretação do que seria a situação irregular justificadora da intervenção estatal, propiciaram a absorção, pelo Direito do Menor, de um antigo entendimento, quanto à criança pobre.

Comparato (2001), assinala que: o principal marco da evolução da concepção contemporânea de direitos humanos foi a aprovação, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Elaborada sob o impacto da 2ª Guerra Mundial e das atrocidades nela cometidas, a Declaração Universal dos Direitos do Homem resgatou os ideais da Revolução Francesa, reconhecendo-os como valores fundamentais em seu artigo I, onde está consignado: "Todos os homens nascem

livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade".

Mais que transformar em valores jurídicos de âmbito universal os fundamentos políticos da Revolução Francesa, a Declaração Universal dos Direitos do Homem edificou-se, integralmente, sob o entendimento de que a liberdade, a justiça e a paz do mundo, metas de todos os povos, só serão possíveis com o reconhecimento da dignidade de todos os seres humanos, ou, na frase consagrada de Arendt (1961), no direito a ter direitos de todo membro da família humana.

Não basta, de fato, ao ser humano viver. É preciso que viva com dignidade a salvo de toda forma de opressão, e que tenha acesso aos bens da vida que lhe assegurem saúde, educação, bem estar, proteção e o pleno desenvolvimento de suas potencialidades.

Esse conjunto de princípios e valores morais constituiu-se em fonte de inspiração para a elaboração de tratados internacionais e normativas constitucionais e infraconstitucionais dos Estados, membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Foi a base para a formulação da denominada Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas para a Infância, construção filosófica que teve sua semente na Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, onde foi erigido o princípio norteador de todas as ações voltadas para a infância, o "interesse superior da criança", ou "o melhor interesse da criança".

Pilotti & Rizzini (1995), registram que: para as crianças é necessário que se proporcione uma proteção especial, preocupação já contida na Declaração de Genebra, de 1924, e repetida na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, que evoca o "direito a cuidados e assistência especiais" da população infante-juvenil. A Declaração Universal dos Direitos da Criança trouxe visibilidade à criança, como ser humano distinto de seus pais e da família, cujos interesses podem, inclusive, se contrapor aos desse núcleo. Ou seja, a criança deixou de ser considerada extensão de sua família, passando a ter direitos próprios, opostos, inclusive, aos de seus pais ou aos de qualquer outra pessoa.

Essa nova concepção do ser humano, criança como sujeito de direitos, igual em dignidade e respeito a todo e qualquer adulto, homem ou mulher, e merecedor de proteção especial, em virtude do reconhecimento de seu peculiar estágio de desenvolvimento, é a base de sustentação da teoria que se construiu ao longo desses anos, consolidada na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, que foi adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989.

Essa Convenção determina, expressamente, em seu artigo 3º, que todas as ações relativas às crianças, conceituadas como menores de 18 anos, devem considerar, primordialmente, seu interesse superior. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança consagrou a Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas para a Infância. Ela é integral porque, ao reconhecer, amparada em dados biológicos, psicológicos e sociais, a infância como uma fase específica da vida humana e a condição peculiar da criança como pessoa em desenvolvimento, ainda não apta a se auto-determinar e manter-se, sustenta a imprescindibilidade de se assegurar a essa população cuidados e proteção especiais, diferenciados, em virtude dessas peculiaridades.

As crianças são sujeitos que têm todos os direitos assegurados aos adultos e, reconhecida sua vulnerabilidade e hipossuficiência bio-psicossocial, têm seu superior interesse considerado com prioridade. Assim, traz a doutrina da proteção integral para a infância e juventude a discussão da igualdade com respeito à diferença, o conceito de "iguais", mas "diferentes", onde a distinção entre desigualdade e diferença é de total relevância. Como esclarece Comparato (2001, p. 289), as desigualdades:

Referem-se a situações em que indivíduos ou grupos humanos acham-se juridicamente, uns em relação aos outros, em posição de superioridade-inferioridade; o que implica a negação da igualdade fundamental de valor ético entre todos os membros da comunhão humana. Por isso mesmo, a desigualdade constitui sempre a negação da dignidade de uns em relação a outros. As diferenças, ao contrário, são manifestações da rica complexidade do ser humano.

A construção filosófica, que tem como orientação fundamental a defesa da dignidade do ser humano criança, concebido como sujeito de direitos civis, sociais e coletivos, é a doutrina da proteção integral, que, nas palavras de Castro (1994, p. 24):

Afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadores da continuidade do seu povo, da sua família e da espécie humana e o reconhecimento da sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e os adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar por meio de políticas específicas para o atendimento, a promoção e a defesa dos seus direitos.

Bem sabemos que, apesar da luta pela garantia dos direitos das crianças, o acesso à Educação Infantil ainda é recente na história brasileira, bem como são recentes outros de seus direitos na história da humanidade. Rousseau, compreendem que se fazia necessário pensar seriamente no significado da infância, que começa com o nascimento da criança, e

que, por sua vez, devia ser educada a partir daí. Ou seja, a educação deveria começar a partir do momento em que a criança vinha ao mundo. Assim deveria ser, por se tratar da necessidade de formar o homem, antes que pudesse se inserir na sociedade como cidadão. No *Emílio*, o autor, retrata a impossibilidade de formar ao mesmo tempo o homem e o cidadão. Mas, considerando, por outro lado, a necessidade de se ter homens capazes de assumir sua cidadania, faz-se necessário também compreender a necessidade de formar o homem, o que não poderá ser feito concomitantemente à formação do cidadão, nem muito menos em um momento posterior. O ser, que desde o seu surgimento no mundo, é designado como ser humano, não poderá prescindir da sua formação de homem, carecendo assim da sua educação a partir do seu nascimento.

A necessidade de compreender o significado dessa formação do homem, conforme o proposto por Rousseau, exige uma acurada análise sobre o que ele nos diz em seu *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Nesse, exemplifica-se a condição natural em que está posto o ser humano, se considerado o mesmo em sua origem. Assim, ao pensar na formação do homem, que tem início com o seu nascimento, pensa-se, na verdade, no que pode ser compreendido como *homem natural*. É este que terá de se fazer do seu nascimento até a adolescência, quando passa a adquirir as qualidades que lhe permitem inserir-se na coletividade dos homens, abrindo espaço para a construção da sua cidadania, conforme explicitado no Livro Quarto do *Emílio*.

Vários pesquisadores e profissionais da educação infantil, como Faria (1993), Búfalo (1997), Rocha (1999), entre outros, reivindicam e proclamam a *Educação Infantil como um lugar que garanta o "direito à infância"*, mas não a qualquer tipo de infância, e sim a uma "infância inteira, aberta, solta e completa".

Quanto à trajetória histórica da conquista do direito das crianças, vale ressaltar que foi, através do movimento internacional, liderado por Eglantine Jebb, que, em 1924, aprovou-se a primeira Declaração dos Direitos da Criança, mais conhecida como Declaração de Genebra. No ano de 1959, a Assembléia Geral das Nações Unidas promulga por unanimidade a Declaração dos Direitos da Criança. Anos mais tarde, no final da década de 1970, surge a Convenção dos Direitos da Criança, que viria se firmar, somente, no final dos anos de 1980. Soares (1997, p. 82), seguindo as indicativas de Hammarberg (1991), divide os 54 artigos da Convenção em três categorias: direitos de provisão, de proteção e participação. Nessas categorias encontram-se os direitos civis e políticos das crianças; elas abarcam o *direito da criança a ser consultada e ouvida, a sua liberdade de expressão e opinião e o direito de tomar decisões em seu proveito*. Assim, é dever dos adultos agir de

forma a efetivar tais direitos, ou seja, dar a palavra às crianças, escutar e respeitar sua fala, seus sentimentos e seus pensamentos.

A Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, e a Declaração Internacional dos Direitos da Criança, promulgada pela ONU, em 1989, reafirmam e reconhecem a criança em todos os direitos capazes de lhe assegurar vida com dignidade e o pleno desenvolvimento de suas potencialidades.

Trata-se, como se verá, a seguir, de conquista recente, que, no Brasil, apesar de integralmente absorvida pela lei, enfrenta severas dificuldades de materialização, em virtude de inúmeras questões das mais variadas ordens, dentre as quais, as dificuldades de compreensão da real profundidade e significado da ruptura estrutural, filosófica e jurídica, produzida pelos novos paradigmas, princípios e valores legais, nas concepções até então vigentes.

Isso se deu, porque o Direito do Menor, antecessor jurídico do atual Direito da Criança e do Adolescente, foi edificado tendo como referência as bases conceituais que sustentavam a exclusão, em decorrência da estigmatização de dois tipos de infância desiguais, a merecer tratamento desigual. Evidenciando esses pilares, a própria definição de seu objeto era estigmatizante. Ao invés de se destinar a todas as crianças e adolescentes, o Direito do Menor autoconceituava-se como o "[...] conjunto de normas jurídicas relativas à definição da situação irregular do menor, seu tratamento e prevenção". (CAVALLIERI, 1978, p. 9).

No contexto da modernidade dos séculos XIX e XX, como afirma Simmel, há uma confusão entre identidade e igualdade. Muitas vezes, acredita-se que para se terem os mesmos direitos há necessidade de serem idênticos. Por outro lado, o individualismo moderno preconiza a diferença. E, de fato, são diferentes, são únicos em sua singularidade, o que não implica rechaçar ou extinguir o espaço da negociação, um campo pautado pelo diálogo e pelo respeito mútuo.

A infância, ainda, ocupa um lugar simbólico de representações, especialmente, como continuidade das conquistas de gerações anteriores. Para isso, reserva-se às crianças uma série de rituais que tenha por objetivos afiançar e assegurar o legado cultural; e a escola, por sua especificidade, permanece como um dos exemplares das instituições criadas para esse fim. Para as crianças que não podem compartilhar dos mesmos ritos que aquelas das camadas médias, dadas as diferenças sócio-econômicas, são as grandes instituições que devem suprir essas carências, organizando e efetivando as políticas públicas condizentes com a condição de pessoa em desenvolvimento.

A Escola constitui um dos grandes projetos da Modernidade. Ao mesmo tempo que a infância ia sendo construída, desenvolviam-se as instituições que se responsabilizariam pela sua proteção, cuidado, orientação e formação, uma vez que a criança era descrita como frágil, imperfeita, irracional, carente.

A escola torna-se a instituição social responsável, junto às famílias, pela educação das crianças. entretanto a educação de grande parte das crianças de zero a seis anos foi, por muito tempo, realizada maciçamente no âmbito doméstico. Não pela inexistência de creches, jardins de infância ou instituições correlatas, mas em função das suas configurações: elas estavam dirigidas majoritariamente às populações carentes que não tinham condições ou “competência” para educá-las, além de servirem de refúgio para crianças abandonadas (BUJES, 1998; KUHLMANN JR, 1998). Estas instituições eram vistas como um mal necessário, pois, como afirmavam várias teorias psicológicas, as crianças realmente precisavam de suas mães para se desenvolverem saudáveis e plenamente. (VITÓRIA, 1999).

Com a invenção ou a intensificação dos sentimentos em torno da infância, a educação passa a ser, como de certa forma queria Platão, uma questão de Estado. Não se pode deixar a educação das crianças nas mãos do acaso ou da vida privada das famílias.

Conforme M. Foucault (1997), a criação da instituição escolar caminha junto a complexos dispositivos disciplinares, que gradualmente disseminam sua produtividade por todo o corpo social, e essas funções, que primeiro são expressas de forma corretiva, aos poucos, adquirem uma forma produtiva. As instituições disciplinares – dentre as quais a escola – desenvolvem estratégias cada vez mais sofisticadas que irão levar sua forma de exercer o poder muito além dos seus próprios muros.

Se, por um lado, as políticas públicas são agências de inserção das crianças excluídas na corrente que as destina ao mesmo lugar daquelas privilegiadas, por outro lado, elas são também o lugar da promoção da continuidade cultural. Com isso, por vezes, olham para elas como se todas emergissem de um único e mesmo local para um outro, também, único. Esse descuido pode provocar a anulação das diferenças e gerar uma padronização do cuidado, orientando mais para o assistencialismo indiferenciado do que para o cuidado em seu sentido ético-estético.

Os movimentos sociais e políticos, que redemocratizaram o País, engendraram avanços inéditos na Constituição Federal de 1988, mais tarde ordenados e detalhados no ECA, entendido como um sistema jurídico-político-institucional de garantia dos direitos da infância e da adolescência, para protegê-las integralmente. Substituindo a *doutrina de*

situação irregular do Código de Menores pela *doutrina de proteção integral*, o ECA garante às crianças, além de todos os direitos consagrados aos adultos, uma série de direitos próprios, por estarem em desenvolvimento físico e mental.

De acordo com Therborn (1993), a política de proteção integral às crianças baseia-se na descentralização político-administrativo e na participação da sociedade na elaboração e execução das políticas públicas relacionadas à infância e adolescência. Quanto às políticas públicas, são definidas três linhas de ação: em primeiro lugar, as políticas sociais básicas extensivas a todas as crianças e adolescentes, em segundo lugar, as políticas sociais assistenciais que incluem programas e serviços para os vulnerabilizados em risco pessoal e social de exclusão, e, em terceiro lugar, a política de atendimento àqueles que têm seus direitos ameaçados ou violados (desaparecidos, abandonados, abusados e explorados sexualmente, explorados no trabalho, prostituídos, em situação de rua, drogadictos e autores de atos infracionais).

Em tese, uma proteção social universal e integral, articulada por sistemas públicos de assistência social, educação e saúde públicas, faria parte de um sistema de proteção social mais amplo, que, incluindo certas garantias de renda mínima, visando ao bem-estar social da criança dentro das famílias, constituiria um conjunto de direitos formais que o realizariam, eliminando a pobreza. (DRAIBE, 2000).

Conforme Habermas (1987), esse fenômeno social recente não se consolidou em termos globais no mundo moderno e onde foi implantado esbarra atualmente no desafio de ampliar as ações preventivas e de integração social num contexto de contenção de gastos públicos.

A política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente efetiva-se por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, cujas linhas principais dependem de políticas sociais básicas, que incluem a política de assistência social para aqueles que dela necessitam.

Para contemplar os propósitos estabelecidos, as inovações mais interessantes trazidas pelo ECA referem-se à montagem de um Sistema de Garantia de Direitos, calcado sob os eixos da Promoção, da Defesa e do Controle Social – avanço inédito como política pública. Ao co-responsabilizar a família, a sociedade e o Estado pela implementação, execução e controle da política social para o setor, vários atores governamentais e não-governamentais ganham visibilidade: o Poder Judiciário (especialmente o Juizado da Infância e da Juventude), o Ministério Público, as Secretarias de Justiça e Segurança Pública, a Defensoria Pública; os Conselhos Tutelares; a Ordem dos Advogados do Brasil;

os Centros de Defesa e outras associações legalmente constituídas. O controle da política social passa a ser executado pela sociedade civil em "fóruns" e outras instâncias não institucionais.

A modernização dos processos da infância e da adolescência no Brasil visou também à reconstrução da imagem da família brasileira. A política de atendimento passa a ser centrada não só no indivíduo, mas no alcance de suas relações sociais, seja os demais membros familiares, seja as comunidades onde eles vivem. (MENDONÇA, 2000).

Essas novas definições esbarraram em alguns constrangimentos nos primeiros anos da década de 1990. O setor social de assistência foi desmontado pelas reformas liberais implementadas, sem que se definissem novos programas e ações que abordassem as desigualdades sociais dada a vulnerabilidade das crianças e dos jovens brasileiros no âmbito local.

1.5 Cuidar e Educar – Educar e Cuidar: quem é o sujeito dessa ação?

Lewis (1999), enfatiza que fatores adicionais de cuidados apropriados incluem educação e talvez brincar. A interpretação histórica possibilita constatar que o atendimento dispensado às crianças de zero a seis anos foi constituído ambigualmente, se considerada a sensibilidade social e cultural, pautada na visão dos conceitos de desenvolvimento, educação e direitos da infância. Cada um dos marcos históricos da Educação Infantil constitui uma dupla interpretação particular do desenvolvimento da criança de zero a seis anos e das condições que poderiam otimizá-las. Segundo Zabalza (1998, p. 84),

As políticas de infância sempre incorporam um duplo compromisso, ideológico e técnico: por um lado, constituem uma interpretação particular do que supõem que sejam as necessidades e direitos das crianças e de suas famílias; por outro lado, expressam um certo posicionamento sobre o desenvolvimento infantil, sobre o papel e a importância da família e sobre a forma como meninos e meninas relacionam-se, brincam e aprendem.

A expressão educação e cuidado da primeira infância inclui todas as possibilidades de ação junto às crianças antes da idade da escolaridade obrigatória, independentemente da organização do espaço, do financiamento, dos horários de funcionamento ou do conteúdo

do programa a ela destinado. Admite-se comumente que a primeira infância abrange o período do nascimento até os seis anos de idade.

As pesquisas sobre o desenvolvimento do cérebro, Shore (2000), e as ciências da aprendizagem, apresentadas por diversos teóricos, indicam que, no decorrer dos primeiros anos de vida, existem interessantes possibilidades de estímulo do desenvolvimento e da aprendizagem. Além disso, foram examinados os vínculos entre educação e cuidado da primeira infância e apoio familiar, saúde, aprendizagem ao longo da vida, emprego e políticas de integração social.

Rosseti-Ferreira (2003), evidencia a consciência cada vez mais acentuada de que “educação” e “cuidado” são conceitos inseparáveis que, necessariamente, deverão ser levados em consideração nos serviços qualitativos destinados ao atendimento infantil, com o objetivo de favorecer o desenvolvimento da criança e prepará-la para integrar-se de forma atuante nas instituições educativas e na sociedade.

Para tanto, não é concebível uma divisão entre os pressupostos enunciados, pois no “cuidado”, existem possibilidades de educação, assim como nas estruturas educativas é possível, também, oferecer, simultaneamente, “cuidados”.

A educação e cuidado na primeira infância indicam, necessariamente, uma abordagem integrada e coerente de uma política e de serviços que incluem todas as crianças e seus familiares, independentemente do *status* profissional ou econômico. Essa abordagem reconhece, também, que a legislação poderá satisfazer um amplo leque de objetivos, inclusive o atendimento, a aprendizagem e a responsabilidade social e jurídica.

O direito à educação e cuidado das crianças de zero a seis anos e a afirmação desse binômio, como funções indissociáveis nesse atendimento, foram, pela primeira vez, incorporados à legislação brasileira, na Constituição de 1988. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº. 9394/96 confirma a função educativa das instituições que atendem às crianças de zero a seis anos e regulamenta seu funcionamento. Essa mesma Lei anuncia, também, que o Brasil não terá mais currículo nacional para nenhum nível de ensino e sim uma Base Comum Nacional, sob a forma de áreas de conhecimento.

Em 1996, com a promulgação da LDBEN, que regulamentou o sistema educacional brasileiro, ficou determinado, quanto à educação infantil, que:

Art. 21 – “A educação escolar compõe-se de: I educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. II educação superior”.

Art. 29 – “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança...”

Art. 30 – “A educação infantil será oferecida em: I creches, ou entidades equivalentes, para crianças até três anos de idade; II pré-escola, para crianças de quatro a seis anos”.

O quadro, que se segue, apresenta uma síntese das mudanças conceituais ocorridas na história recente da educação infantil no Brasil.

QUADRO 1 - Educar e Cuidar: evolução do conceito

	1960/1970	1988/1995	1996/2004
Contexto e Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento da mão-de-obra feminina no mercado de trabalho. - Movimentos de mulheres. - Luta das Funcionárias Públicas (SP) por creches. 	<ul style="list-style-type: none"> - Constituição Brasileira de 1988. - Estatuto da Criança e do Adolescente/199 - Política Nacional de Educação Infantil/1994 	<ul style="list-style-type: none"> - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/1996. - Referencial Curricular Nacional de Educação Infantil/1998. - Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil/1999. - Plano Nacional de Educação/2001. - Política Nacional de Educação Infantil/2004 - (versão preliminar)
Fundação das Instituições de Educação Infantil	<ul style="list-style-type: none"> - Guarda da criança enquanto a mãe trabalha. - Espaço de recreação. - Função compensatória de “carências”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliação dos conceitos de cuidado e de guarda. - Introdução das funções educativa, social e política. 	<ul style="list-style-type: none"> - Integração das funções de educar e cuidar.
Papel do Professor	<ul style="list-style-type: none"> - Recreacionista – pajem. 	<ul style="list-style-type: none"> - Atendente – Educador(a) 	<ul style="list-style-type: none"> - Professor(a)

Partindo dessas premissas, o Conselho Nacional de Educação (CNE) definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil,⁹ que orientam a organização do trabalho educativo a ser desenvolvido nas instituições que se dedicam à educação de crianças dessa faixa etária.

Essas Diretrizes estabelecem novas exigências para as instituições de educação infantil, particularmente, quanto às orientações curriculares e processos de elaboração de seus projetos pedagógicos. Estabelecem, entre outros, os princípios éticos, políticos e estéticos que devem fundamentar as propostas pedagógicas. Parte-se da premissa de que essas Diretrizes sintetizam concepções e práticas que já vinham sendo historicamente

⁹ BRASIL, Conselho Nacional de Educação. Resolução CEB 1/1999. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 de abril de 1999. Seção 1, p. 18.

formuladas na literatura e na prática educativa, posto que tomam por referência a associação entre educação e cuidado, no atendimento de crianças de zero a seis anos.

De acordo com Zabalza (1998), uma abordagem sistêmica e integrada de desenvolvimento e de implementação das políticas exige uma visão clara a respeito das crianças, respeitando-as em todos os aspectos que circundam sua existência e pleno desenvolvimento. Isso implica um entendimento sobre a política de educação e cuidado na primeira infância, assim como a implantação de orientações coordenadas de políticas, tanto no âmbito central das instituições governamentais quanto nas instituições descentralizadas.

O Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001, destaca que a demanda de educação infantil poderá ser atendida com qualidade, beneficiando toda criança que necessite e que pertença a uma família que queira ter seus filhos freqüentando uma instituição educacional. Para tanto, requerem-se, além das orientações pedagógicas e medidas administrativas conducentes à melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, medidas de natureza política tais, como decisões e compromissos políticos dos governantes em relação às crianças, medidas econômicas relativas aos recursos financeiros necessários e medidas administrativas para articulação dos setores da política social envolvidos no atendimento dos direitos e das necessidades das crianças, dentre elas aquelas que são objeto de interesse: saúde, educação, assistência social e justiça, além das organizações da sociedade civil.

Na distribuição das competências referentes à educação infantil, tanto a Constituição Federal quanto a LDBEN são explícitas na co-responsabilidade das três esferas de governo, municípios, estados e União e também da família.

A articulação com a família visa, mais do que a qualquer outra coisa, ao mútuo conhecimento de processos de educação, valores e de expectativas, de tal maneira que a educação familiar e a escolar se complementem e se enriqueçam, produzindo aprendizagens coerentes, mais amplas e profundas. Quanto às esferas administrativas, a União e os Estados atuarão subsidiariamente, porém, necessariamente, em apoio técnico e financeiro aos Municípios, consoante com o art. 30, VI da Constituição Federal.

As inversões financeiras requeridas para cumprir as metas de abrangência e qualidade deverão ser vistas, sobretudo, como aplicações necessárias em direitos básicos dos cidadãos na primeira etapa da vida e como investimento, cujas taxas de retorno são comprovadamente elevadas.

Findo o primeiro percurso, e considerando situada a educação infantil no contexto das políticas da saúde, assistência social, justiça e educação, o trabalho continuará seguindo

a lógica de análise dos conceitos básicos em cada uma das políticas públicas destacadas e da história da educação infantil. Tais investigações tornar-se-ão evidentes no próximo capítulo, quando serão apresentadas as práticas administrativas no âmbito das diversas instâncias político-administrativas, seus componentes técnicos e alguns aspectos práticos.

CAPÍTULO II

A INFÂNCIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: TECENDO O ESPAÇO DA CRIANÇA DE ZERO A SEIS ANOS

*Tive uma reação desanimada.
Lembrei-me das palavras tristes do Vinicius no seu poema
o haver, em que fala da sua inútil poesia.
Sinto assim de vez em quando, que aquilo que escrevo é inútil.
Os que têm poder nem lêem, e se lêem não levam a sério.
As razões que movem a política são as razões do machado e das serras:
não são as razões da beleza.*
Rubem Alves

O reconhecimento da necessidade de atendimento às crianças de zero a seis anos, em estabelecimentos específicos de educação infantil, é expressiva no contexto mundial e, no Brasil, tem ganhado destaque dia-a-dia, seja em decorrência da necessidade da família de contar com uma instituição que se encarregue do cuidado e da educação de seus filhos pequenos, seja pelos argumentos advindos das ciências que investigam o processo de desenvolvimento da criança. Mas, muitas vezes, as razões que a movem “são as razões do machado e das serras: não são as razões da beleza”, não são as razões das crianças.

Considera-se, em âmbito mundial, que a educação infantil tem um papel cada vez maior na formação integral da pessoa e no desenvolvimento de sua capacidade de aprendizagem. Conforme exposto no documento: Educação e Cuidado na Primeira Infância – Grandes Desafios,¹¹ é consenso entre os países participantes que:

¹¹ Educação e Cuidado na Primeira Infância: grandes Desafios / tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. – Brasília: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Cultura e a Ciência (UNESCO) Brasil, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Ministério da Saúde, 2002. É uma obra que apresenta uma análise comparativa do desenvolvimento das políticas de educação e cuidado, ocorridas em doze países membros da OCDE. O Brasil faz parte desse Grupo.

[...] a educação e cuidado da primeira infância suscitaram uma onda de interesses nos países membros da OCDE. Tal interesse foi motivado, em parte, por pesquisas que demonstram, em curto prazo, a importância de experiências precoces e de qualidade para o desenvolvimento cognitivo e social da criança e, em longo prazo, para seu sucesso na escola e na vida.

Estudos científicos revelam que a inteligência não é herdada, embora a neurologia considere que há uma herança genética individual e ressaltam a importância da interação com o meio desde o momento da concepção. Shore (2000, p. 47) expõe que,

[...] os neurologistas têm mostrado que, no decorrer de todo o processo de desenvolvimento, começando antes mesmo do nascimento, o cérebro é influenciado por condições ambientais e a estimulação que o indivíduo recebe. O impacto do ambiente é dramático e específico, não somente influenciando a direção geral do desenvolvimento, como realmente afetando a forma como o circuito intrincado do cérebro humano é “montado”.

Além das pesquisas na área da neurologia, vários estudiosos, como Piaget (1971), Vygotsky (1988) e Wallon (1986), fornecem-nos, através de suas teorias, estudos que convergem para uma concepção de desenvolvimento humano, construído através da interação social, mediante a ação sobre os objetos, as circunstâncias e os fatos.

Avaliações indicam os efeitos positivos da ação educacional nos primeiros anos de vida, em instituições específicas ou em programas de atenção educativa. Descobertas científicas afirmam que a inteligência se forma desde a concepção do feto, por meio da interação com o ambiente, e se há "janelas de oportunidade"¹² na infância, quando um determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que em qualquer outra época da vida, é inegável que descuidar desse período significa desperdiçar um imenso potencial humano.

É imprescindível, portanto, que criança seja atendida por profissionais especializados, capazes de fazerem a mediação entre o que ela já conhece e o que pode conhecer; isso significa investir no desenvolvimento humano de forma adequada. Essas oportunidades não devem ser perdidas, ao contrário, devem ser bem aproveitadas, pois isso possibilitará a vivência de processos enriquecedores e, conseqüentemente, resultados consideráveis no desenvolvimento do ser humano.

¹² Shore, R. em sua obra: *Repensando o Cérebro – Novas Visões Sobre o Desenvolvimento inicial do Cérebro*, 2000, apresenta esse conceito enfatizando que o processo de aprendizagem é contínuo e permanente no decorrer da vida humana, porém existem “períodos sensíveis” – época em que o cérebro é particularmente eficiente para tipos específicos de aprendizado.

Pode-se afirmar então, que, à medida que as ciências que estudam a criança se difundem e se democratizam, a educação infantil ganha prestígio e inegável importância. No entanto, não são, apenas, argumentos científicos que têm levado governos, sociedade e famílias a investirem na atenção à primeira infância. Na base dessa questão, está a conquista dos direitos sociais que garantem cuidados, proteção e educação.

Sociedade civil e organismos governamentais, ao se mobilizarem pelos direitos da criança, expressaram e ao mesmo tempo fizeram evoluir o estágio de consciência social alcançado sobre a criança como indivíduo e membro da sociedade. Expressaram, também, que os direitos da criança à Educação Infantil têm a contrapartida do dever do Estado em assegurar seu cumprimento.

Com base nas afirmações acima expostas, tem-se, atualmente, uma rede de proteção e atenção à criança, assegurada pelos marcos legais vigentes, como vimos, anteriormente. Evidencia-se, no entanto, uma dicotomia nos discursos oficiais apresentados através dos aportes legais, nas diferentes propostas para implantação e implementação das ações desenvolvidas para atender a criança, bem como no desenvolvimento das ações praticadas no seio das instituições de educação infantil.

De acordo com Cunha (2003), uma análise acurada dos componentes que antecedem a formulação de políticas públicas permite identificar que:

O processo de formulação de uma política envolve a identificação dos diversos atores e dos diferentes interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, a sua regulamentação como política pública. Assim, pode-se perceber a mobilização de grupos representantes da sociedade civil e do estado que discutem e fundamentam suas argumentações, no sentido de regulamentar direitos sociais e formular uma política pública que expresse os interesses e as necessidades de todos os envolvidos.

Conforme a mesma autora, na formulação de políticas para o atendimento às crianças de zero a seis anos, percorreu-se o mesmo caminho, a participação social foi expressa nos textos oficiais que pautam os programas e projetos para a infância e contêm propostas de cunho emancipatório para a educação infantil.

Segundo Kramer (1982), o que se verifica é que apesar das constatações científicas, aliadas às movimentações sociais, terem balizado a elaboração das leis que ordenam e estabelecem os direitos das crianças de zero a seis anos, há uma prática ainda compensatória, paliativa e de caráter ora corretivo, ora preventivo.

Os indicadores, apontados, anteriormente, quanto ao atendimento à criança, demonstram que, no Brasil, embora existam na base dos discursos oficiais propostas que assegurem às crianças a garantia de direitos revertidos em atenção plena nas diferentes instituições que prestam esses serviços a esse público, a prática ainda não corresponde aos preceitos legais. Isto pode ser constatado de várias formas e em diferentes situações; um exemplo corriqueiro é a falta de vagas nas instituições. A lei diz que é direito de toda criança ser atendida, assistida, protegida, cuidada e educada, no entanto, há um longo distanciamento entre o que preconizam as leis e o seu cumprimento.

Com o objetivo de identificar essas afirmações, faz-se necessário observar com justa e equilibrada atenção os serviços alocados nas políticas públicas básicas, aqui delimitadas em Saúde; Assistência Social, Educação e Justiça, que tecem ou deveriam tecer a rede de atendimento à criança de zero a seis anos, com o intuito de estabelecer uma análise do discurso oficial e das práticas efetivadas.

Inicialmente, este trabalho pretendia elencar todos os programas de atendimento infantil existentes nas quatro instâncias investigadas nesta pesquisa. Frente às dificuldades encontradas, referentes à obtenção de dados estatísticos, às informações sobre qualidade e quantidade dos serviços para atendimento à educação infantil, aliadas à diversidade de perspectivas e concepções, relativas e provisórias, optou-se por identificar o significado presente nos diversos programas de atendimento infantil, enfatizando apenas aqueles considerados prioritários nas frentes de atuação das diferentes instâncias governamentais.

Considerando, ainda, a parca síntese nacional dos indicadores integrados, quanto aos serviços prestados à educação infantil, e à forma concorrente e fragmentada de implantação das políticas e dos programas, foi imprescindível um recorte substancial, constituindo-se, de certo modo, em um mapeamento dos programas de atendimento infantil, desenvolvidos, atualmente, nas instituições de educação infantil em Campo Grande/MS.

Considera-se parcial a relação nominal dos programas identificados nas diversas instâncias políticas. Apresentar-se-á apenas uma nomeação, caracterizando os objetivos e as justificativas da estrutura conceitual dos programas e projetos setorializados. A dificuldade de se agruparem os serviços oferecidos ao atendimento infantil pode ser constatada em diversas instâncias, dentre elas, elegeu-se como representativo, por ser bastante atual, o documento: “Presidente Amigo da Criança e do Adolescente – Plano de Ação 2004 – 2007”. Este documento, em sua introdução, estabelece que:

[...] o plano ora apresentado observa, ainda, os acordos internacionais relativos à criança e ao adolescente ratificados pelo Brasil na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989 e, particularmente na Seção Especial pela Criança realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) 2002, que estabeleceu no documento “Um Mundo para as Crianças” os seguintes compromissos:

1. Promover Vidas Saudáveis;
2. Provendo Educação de Qualidade;
3. Proteção contra Abuso, Proteção e Violência, e
4. Combatendo HIV / AIDS.

Para garantir o cumprimento desses compromissos, foram identificados 16 desafios que o Governo se propõe a enfrentar por meio de um conjunto de mais de 200 ações desenvolvidas por diversos ministérios. [...] Trata-se, pois, de amplo esforço de articulação e integração intergovernamental capaz de promover a necessária sinergia entre as várias ações que afetam a qualidade de vida das crianças e dos adolescentes.

Se a identificação de 16 desafios pressupõe uma demanda de mais de 200 ações, é, no mínimo, preocupante a implementação, o controle e, conseqüentemente, a articulação entre as diferentes políticas envolvidas. Vale ressaltar que os diversos Ministérios estão sendo conclamados a se integrarem ao processo de viabilização das ações a serem propostas. Evidenciaram-se, através da análise desse documento, vários fatores que têm contribuído para a atual desarticulação dos projetos e programas de atendimento infantil, implementados nas instâncias governamentais. Diante deste quadro, é oportuno refletir sobre a necessidade das políticas públicas de atendimento à criança, tecidas por meio de estratégias que estabeleçam o desenvolvimento de ações de atendimento em redes, cujos conceitos são expostos por Guará et al (1998, p. 12), Segundo ele,

[...] até algumas décadas atrás, usávamos o termo rede na administração pública ou privada para designar uma cadeia de serviços similares, subordinados em geral a uma organização-mãe que exercia a gestão de forma centralizada e hierárquica. Hoje, ‘uma rede pode ser o resultado do processo de agregação de várias organizações afins em torno de um interesse comum, seja na prestação de serviços, seja na produção de bens’. Neste caso, dizemos que as unidades operacionais independentes são ‘credenciadas’ e interdependentes com relação aos processos operacionais que compartilham.

O termo rede sugere a idéia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal. De acordo com Hoffmann et al. (2000, p. 6), entende-se rede como:

[...] conjunto integrado de instituições governamentais, não governamentais e informais, ações, informações, profissionais, serviços e programas que priorizem o atendimento integral à criança e adolescente na realidade local de forma descentralizada e participativa.

Observa-se que são possíveis diferentes formas de manifestação das redes de atendimento e que uma não exclui a existência de outra, porém preconiza-se um avanço no sentido de se organizarem redes intersetoriais com o objetivo de otimizar as ações das políticas públicas básicas para o atendimento à criança de zero a seis anos, no âmbito da saúde, assistência social, justiça e educação. A estrutura organizacional dessas políticas, atualmente, é composta por diferentes frentes de atuação; este dado impele-nos a desmembrá-la, ainda que superficialmente, em busca de uma coerência na análise dos discursos apresentados e dos objetivos propostos nos programas e projetos de atendimento à criança.

2.1 Política de Saúde: programas destinados à infância

A história do serviço da Saúde Pública Brasileira tem início em 1808, mas o Ministério da Saúde só foi instituído no dia 25 de julho de 1953, com a Lei nº 1.920, em função do desdobramento do antigo Ministério da Educação e Saúde, criado em 1930. Desde a sua criação, o Ministério passou a encarregar-se, especificamente, das atividades, até então, de responsabilidade do Departamento Nacional de Saúde (DNS), mantendo a mesma estrutura que, na época, não era suficiente para dar ao órgão governamental o perfil de Secretaria de Estado, apropriado para atender aos importantes problemas da saúde pública existentes.

O Ministério limitava-se à ação legal e à mera divisão das atividades de saúde e educação, antes incorporadas num só ministério. Mesmo sendo a principal unidade administrativa de ação sanitária direta do Governo, essa função continuava, ainda, distribuída entre vários ministérios e autarquias, com pulverização de recursos financeiros e dispersão do pessoal técnico, ficando alguns vinculados aos órgãos de administração direta e outros às autarquias e fundações.

A Escola Nacional de Saúde Pública incumbia-se da formação e aperfeiçoamento de pessoal e o antigo Serviço Especial de Saúde Pública atuava no campo da demonstração de técnicas sanitárias e serviços de emergência, sem prejuízo de sua ação executiva direta, no campo do saneamento e da assistência médico-sanitária aos estados.

No início dos anos de 1960, a desigualdade social, marcada pela baixa renda per capita e pela alta concentração de riquezas, ganha dimensão no discurso dos sanitaristas, em torno das relações entre saúde e desenvolvimento. O estabelecimento de metas de crescimento e de melhorias conduziu ao que alguns pesquisadores consideraram como a grande panacéia

dos anos de 1960 – o planejamento global e o planejamento em saúde. As propostas de se adequarem os serviços de saúde pública à realidade diagnosticada pelos sanitaristas-desenvolvimentistas tiveram marcos importantes, como a formulação da Política Nacional de Saúde na gestão do, então, ministro, Estácio Souto-Maior, em 1961, com o objetivo de redefinir a identidade do Ministério da Saúde e colocá-lo em sintonia com os avanços verificados na esfera econômico-social.

Com a implantação da Reforma Administrativa Federal, em 25 de fevereiro de 1967, ficou estabelecido que o Ministério da Saúde seria o responsável pela formulação e coordenação da Política Nacional de Saúde. A esse Ministério foram atribuídas as seguintes áreas de competência: política nacional de saúde; atividades médicas e paramédicas; ação preventiva, em geral, vigilância sanitária de fronteiras e de portos marítimos, fluviais e aéreos; controle de drogas, medicamentos e alimentos e pesquisa médico-sanitária.

O Ministério da Saúde passou por diversas reformas em sua estrutura. A reforma de 1974 foi bastante significativa uma vez que incorporou as Secretarias de Saúde e de Assistência Médica, passando a constituir a Secretaria Nacional de Saúde, para reforçar o conceito de que não existia dicotomia entre Saúde Pública e Assistência Médica. Na Década de 1980, destaca-se a Constituição Federal de 1988, que determinou ser dever do Estado garantir saúde a toda a população e, para tanto, criou o Sistema Único de Saúde (SUS). Em 1990, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica da Saúde que detalha o funcionamento do Sistema. Após a criação do Ministério da Saúde, de 1953 até 1970, o atendimento infantil era feito através do Departamento Nacional da Criança (DNCr), órgão responsável pela proteção materno-infantil e pré-escolar. Em 1970, esse departamento foi substituído pela Coordenação de Proteção Materno-Infantil. De acordo com Malta (1993, p. 58),

A partir da criação da Coordenação de proteção Materno-Infantil, o Ministério da Saúde produziu documentos sobre o atendimento em creches: Decreto nº 69.514 de 09/09/1971, que, através do Artigo 2º, define a proteção à criança em idade pré-escolar como um dos objetivos principais das medidas de proteção materno-infantil [...].

Constata-se, com base nesta afirmação, que foi a Política da Saúde, com preocupação em proteger as crianças, que estabeleceu os primeiros ordenamentos legais para instalação e funcionamento de creches em nosso país.

Esse breve histórico da constituição do Ministério da Saúde permite interpretar as diferentes funções desempenhadas ao longo de sua trajetória. Nos tempos atuais, encontramos nos diversos programas elaborados pelo Ministério da Saúde a apresentação, em primeira

instância, de preocupações relativas à criança, desde a sua concepção, com a garantia de cuidados que favoreçam o desenvolvimento do feto. Encontramos nesta esfera política programas e projetos referentes ao atendimento das mulheres e à garantia das condições de desenvolvimento das crianças.

Os principais objetivos são expressos através dos seguintes eixos: atendimento ao planejamento familiar, ao pré-natal, à prevenção de doenças, e cuidados específicos com o parto e o recém-nascido. Os programas são elaborados com o objetivo de definir e gerenciar o sistema de controle do atendimento às gestantes e recém-nascidos, através do Sistema Único de Saúde, com algumas parcerias estabelecidas entre estados e municípios e com Organizações não-Governamentais (ONGs).

Para realizar os atendimentos propostos pelos diferentes programas, o Ministério da Saúde desenvolve ações de identificação e de assistência especial por meio de orientações educacionais aos seus usuários. Os principais programas que alcançam as crianças de zero a seis anos, desenvolvidos atualmente, são demonstrados no quadro abaixo, no qual utilizamos a identificação do Ministério da Saúde:

QUADRO 2 - Saúde da Criança no Brasil – Ações estratégicas

Instância	Programas	Papéis	Responsabilidades
SAÚDE	Programa Nacional de Aleitamento Materno (PNIAM)	- Nutrição adequada. - Saúde física e Mental - Construção da relação de afeto e carinho. - Desenvolvimento da afetividade e da inteligência no primeiro ano de vida.	- Reduzir a mortalidade e o adoecimento dos recém-nascidos.
	Programa Nacional de Triagem Neonatal	- Tratamento precoce de doenças congênitas. - Acompanhamento adequado à criança, possibilitando melhor restabelecimento.	- Identificar doenças congênitas através do “teste do pezinho”.
	Programa Nacional de Imunização (PNI)	- Erradicação de diversas doenças infectocontagiosas.	- Prevenir e controlar. - Imunizar as crianças em idade adequada.
	Programa Nacional Brasil Sorridente	- Melhoria das condições de saúde bucal da população brasileira, incluindo as crianças, através ações como escovação e aplicação de flúor.	- Prevenir de forma precoce, através de acompanhamento odontológico periódico.
	Política Nacional de Alimentação e Nutrição	- Orientação para a promoção de práticas alimentares saudáveis. - Controle dos distúrbios nutricionais e seus malefícios – obesidade infantil.	- Garantir a qualidade dos alimentos colocados para consumo no país.

Estes programas estão sendo desenvolvidos atualmente pelo Ministério da Saúde para atender, direta ou indiretamente, as crianças de zero a seis anos. O desenvolvimento de ações para se efetivarem os programas faz parte de um novo conceito, debatido nos dias

atuais, e que pretende superar uma concepção preconizada, na qual, segundo Souza (1996, p. 91), “[...] durante muitos anos, cuidar da saúde da criança significava apenas assisti-la quando ficava doente e essa assistência era restrita aos aspectos físicos”.

É importante ressaltar que apenas mudar o conceito de atendimento não é suficiente, é necessário que as ações da política de Saúde integrem-se às demais políticas básicas voltadas para a criança, contemplando-a com uma cobertura ampla e de qualidade, tanto no seio familiar quanto nas instituições de educação infantil.

2.2 As Ações da Assistência Social e a Infância

No Brasil, as primeiras medidas de proteção social tiveram origem em um contexto liberal, no qual se negava a necessidade da intervenção estatal nas questões de natureza social, sob a alegação da eficácia do mercado no trato dos problemas emergentes. As medidas que tiveram origem neste contexto são conhecidas sob a designação de Assistência Social e tinham como objetivo compensar e prevenir futuras falhas. Cunha (2003, p. 23) esclarece que:

A política social não tem se constituído como prioridade de governo, ficando a reboque da política econômica, o que veio confirmar o que Braibe, ainda no início da década 90, apontava como uma possível tendência: a assistencialização das políticas, ou seja, o restrito financiamento destinado a elas, comprometendo seus resultados e empurrando as classes médias para a compra dos serviços no mercado. Seus usuários passaram a ser as parcelas mais pauperizadas da população, dando-lhe um caráter residual.

De acordo com a autora, é possível identificar que os modelos de atendimento assistencial, que decorriam da compreensão de que a pobreza era uma disfunção pessoal dos indivíduos, restringiam-se, em geral, ao isolamento ou internações dos indivíduos portadores da condição de pobreza. Assim, a intervenção nos problemas sociais trouxe como característica o enquadramento dos grupos e dos indivíduos afetados sob a ótica de individualização. Os problemas sociais passaram a ser vistos como responsabilidade do Estado, a partir da compreensão de que era necessário promover o homem, para que este acompanhasse o desenvolvimento da sociedade e a integrasse. Assistiu-se, porém, à criação da dicotomização entre assistência, compreendida como a prática de oferecer mercadorias e/ou serviços com o intuito de satisfazer as necessidades imediatas, de “pronto socorro”, e a

perspectiva de Promoção Humana, aqui compreendida segundo uma análise de Canotilho. (1992, p. 52),

Muitos dos direitos fundamentais são direitos de personalidade, mas nem todos os direitos fundamentais são direitos de personalidade. Os **direitos de personalidade** abarcam certamente os direitos de estado (por ex.: direito de cidadania), os direitos sobre a própria pessoa (direito à vida), à integridade moral e física, (direito à privacidade), os direitos distintivos da personalidade (direito à identidade pessoal, direito à informática) e muitos dos direitos de liberdade (liberdade de expressão). Tradicionalmente, afastam-se dos direitos de personalidade os direitos fundamentais políticos e os direitos a prestações por não serem atinentes ao ser como pessoa.

Com efeito, trata-se como promoção humana o desenvolvimento do indivíduo assistido pelo estado em todos os seus direitos. Bobbio (1992, p. 37), registra “[...] que as conquistas dos direitos foram frutos produzidos ao longo da história e inspirados por ideais e valores de vocação universal”, explicitados em diversos documentos políticos e declarações de direitos que revelam a luta pelo respeito ao ser humano, como indivíduo, nas perspectivas pessoal e social, alicerçada na sua plena e inalienável dignidade que dava ênfase às potencialidades humanas. A política de assistência social brasileira, ainda segundo este autor (BOBBIO, 1992, p. 73), “[...] é signatária da luta do homem pela construção de condições mínimas de sobrevivência em sociedade”.

Nesta trajetória assiste-se no Brasil, com a Constituição de 1988, ao estabelecimento do Sistema de Seguridade Social composto pelo tripé: Saúde, Previdência e Assistência Social. Esse sistema rompeu com as concepções de proteção a alguns indivíduos, com base no evidenciamento de necessidades e/ou do contrato realizado, e propôs uma relação de Cidadania Plena, na qual o Estado está obrigado a fornecer o “mínimo” a todos os cidadãos.

A partir da promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (1993), o usuário da assistência social é o desamparado ou necessitado. O Estado tem a responsabilidade de garantir um amparo mínimo aos cidadãos que apresentam fragilidades físicas, associadas à econômica. Cabe ressaltar que, embora a Constituição de 1988 e a LOAS representem um avanço, no que diz respeito aos direitos sociais, suas promulgações ocorreram no bojo do avanço das idéias neoliberais que propagam uma intervenção mínima do Estado.

Dessa forma, a Assistência Social, como campo de ação governamental, passa a ser distribuidora de serviços a alguns segmentos caracterizados como “necessitados sociais”. A Assistência Social, como Política Pública, como prevê a Constituição de 1988, é, portanto, área de ação governamental. Essa deve ser, estrategicamente, articulada pelo Estado como

espaço de reconhecimento e atenção às necessidades dos mais espoliados. Isso significa: dar-lhe estatuto de Política Social construindo sua visibilidade e colocando-a no debate econômico e político; considerar a área da Assistência Social um espaço estratégico de direitos sociais aos grupos populacionais excluídos e vulneráveis; e aliançá-la com outras áreas governamentais.

De acordo com Barreto (2001, p. 89), a adoção de “[...] estratégias múltiplas de adaptação à crise” e o aumento das disparidades têm impedido o fortalecimento da integração social e o futuro do desenvolvimento humano. Vários estudos, que têm abordado essa temática (Vieira, 1988; Campos, Rosemberg e Ferreira, 1993, entre outros), registram que existe uma impotência dos sujeitos e protagonistas sociais em face dos rumos do desenvolvimento da sociedade, não só uma legitimação do estabelecido, como, principalmente, uma predisposição para aceitar a sua “evolução” seja em que sentido for.

O momento atual traz a exigência de se estender os princípios da cidadania: igualdade em torno dos direitos humanos e individuais, participação política livre e universal e a responsabilidade do Estado em assegurar a existência de níveis adequados de bem estar humano a uma dimensão integral. Para isso, é necessária a presença anterior de um elemento aglutinador: o sentimento de comunidade, de identidade coletiva, que seria, nos antigos, pertencer a uma cidade, e nos modernos, a uma nação. A construção da Cidadania exige um sábio equilíbrio entre dois espaços - o público e o privado -, pois o predomínio excessivo de um pólo pode inviabilizar o outro (CARVALHO, 1998, p. 46). Ou, ainda, a construção da Cidadania requer uma ética comunitária que dificilmente prosperará “[...] numa sociedade onde há uma indistinção entre o público e o privado, uma forte hierarquia de privilégios, uma complexa e variada estrutura de preconceitos, uma violência espantosa para impedir a reinvenção coletiva”. (CHAUÍ *apud* PAOLI, 1993, p. 25).

Ser cidadão não é um agrado nem tampouco um presente dado pelo Estado. Ao contrário, a Cidadania “[...] é uma conquista de cada dia. Tem que ser renovada, discutida, ampliada e melhorada a cada instante, com a participação daqueles que são os maiores interessados”. (CARVALHO e MARTINS, 1998, p. 25). Algo semelhante entende e defende Chauí (1997, p. 40), quando ressalta que:

A cidadania, definida pelos princípios da democracia, constitui-se na criação de espaços sociais de luta (movimentos sociais) e na definição de instituições permanentes para a expressão política (partidos, órgãos públicos) significando necessariamente conquista e consolidação social e política. A cidadania, outorgada pelo Estado, se diferencia da cidadania ativa na qual o cidadão, portador de direitos

e deveres, é essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política.

Os novos espaços são adquiridos através de ações dos novos movimentos sociais que visam reconhecer direitos individuais e fundamentais ao homem. “A vigência desses direitos, o reconhecimento pleno estão intrinsecamente ligados ao acesso ao poder, às condições humanas essenciais de vida, de lazer, de informação, das maiorias historicamente sujeitas à ameaça da violência”. (PINHEIRO, 1987, p. 84-85).

A reivindicação de direitos é fator que reúne grupos oprimidos e indignados com a realidade vigente. Libertar-se de imposições políticas, econômicas e sociais é, portanto, “[...] reafirmar o direito pela plena realização do indivíduo, do cidadão, e de sua emancipação nos espaços definidos no interior da sociedade”. (SCHIMDT, 1987, p. 78). Estabelecer as garantias e os direitos fundamentais do homem é essencial. A discussão e a mobilização de classes constituem o caminho para o estabelecimento dos princípios primeiros e básicos de coexistência social.

Nessa perspectiva, as ações governamentais não podem estar desvinculadas de uma análise estrutural; essas maximizam esforços para cumprir seu papel, mas uma tentativa coube ao atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, congregando programas e projetos, que se encontravam espalhados pelos diferentes ministérios, e compondo, assim, uma estrutura de atendimento social, que contempla aos usuários desta política a prestação de serviços e adequado atendimento.

No quadro abaixo, foram sistematizados alguns programas que contemplam a criança. Utilizar-se-á, novamente, a nomenclatura oficial que objetiva abranger o ser humano em todas as suas etapas.

QUADRO 3 – Assistência Social e a Atenção Integral a Família

Instância	Programas	Papéis	Responsabilidades
ASSISTÊNCIA SOCIAL	Programa de atenção Integral a Família - PAIF	- Atendimento às necessidades das famílias vulnerabilizadas, através da prestação de serviços em Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).	- Prestar atendimento sócio-assistencial; - Contribuir com o processo de autonomia e emancipação social das famílias; - Romper com o ciclo de reprodução da pobreza; - Garantir a efetivação de direitos sociais, através da doutrina de proteção integral.

(Cont.)

Instancia	Programas	Papéis	Responsabilidades
ASSISTÊNCIA SOCIAL	Programa Bolsa Família	- Unificação dos procedimentos de gestão e execução de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastro Único.	- Promover o acesso à rede de serviços públicos, - Estimular a emancipação das famílias atendidas; - Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.
	Atenção à criança de zero a seis anos	- Apoio técnico e financeiro a programas e projetos executados por estados e municípios.	- Garantir o desenvolvimento integral da criança, valorizando a convivência social e familiar.

Embora nos dois primeiros programas apontados, não se evidencie, diretamente, uma referência específica ao atendimento da criança de zero a seis anos, é possível identificar no rol das responsabilidades que a centralidade das ações da política de assistência social procura contemplar a família em todos os aspectos, propondo ações de alcance extensivo ao atendimento infantil. Diferentemente do terceiro e último programa apontado, o Serviço de Ação Continuada (SAC) funciona repassando valores *per capita* fixos de referência, para cobertura de despesas correntes com o atendimento direto das crianças e de suas famílias.

O Fundo Nacional de Assistência Social repassa, mensalmente, aos fundos municipais, estaduais e do Distrito Federal, um valor de referência que deve ser por eles complementados através do co-financiamento. Os recursos são para despesas correntes, como custeios, caracterizados como manutenção de serviços internos e externos já criados e instalados. As modalidades de atendimento são:

QUADRO 4 – Modalidades de Atendimento

TIPO DE ATENDIMENTO	META
Atendimento em unidade de jornada parcial	R\$ 8,51/criança
Atendimento em jornada integral	R\$ 17,02/criança
Ações sócio-assistenciais de apoio a famílias	R\$ 10,00/criança

Fonte: Disponível no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Acesso em: 18 out. 2004

Vale ressaltar que, nas diferentes modalidades, o indicador de valor referencial a ser repassado pela união é a *criança*, mesmo que a ação prevista, como é o caso da terceira modalidade, esteja voltada para o atendimento familiar.

No município de Campo Grande – MS, as 29 unidades de atendimento infantil, de execução direta da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária (SETASS), recebem o equivalente a, aproximadamente, 3.200 metas para o atendimento infantil, na modalidade de atendimento de jornada integral, nos Centros de Educação Infantil (CEIs), objeto de discussão do terceiro capítulo.

2.3 A Justiça e o Seu Papel Junto à Infância

Desde a Constituição de 1934, o sistema jurídico brasileiro vem contemplando os direitos sociais. No entanto, até a Constituição de 1988, eles ainda compunham apenas uma parte do capítulo sobre a “Ordem Econômica e Social”¹³ e eram, em regra, tratados sob a forma de princípios ou determinações de fins de Estado, também, ditos "normas programáticas", sempre de cunho genérico e de vigência politicamente condicionada.

A Constituição de 1988 inovou por especificar esses direitos: “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]” (Art. 6º). Além de haver, através deste artigo, atribuído aos direitos sociais uma relevância que, até então, não haviam alcançado, a Constituição, ainda, dedicou um Título inteiro para dispor sobre a "Ordem Social" (Título VIII, Arts.193 a 232).

A nova carta constitucional apresenta uma evolução que se pode denominar de topográfica, a partir da opção do legislador em inserir os direitos individuais e sociais na parte inicial da constituição (Título II - "Dos Direitos e Garantias Fundamentais") e, particularmente, seus artigos 5º, 6º e 7º. Fazendo uma interpretação sistemática, ou seja, analisando a posição das normas uma em relação às outras, pode-se concluir que, ao inverter a seqüência tradicional das constituições anteriores, os constituintes tiveram a intenção de reconhecer, pela primeira vez, o indivíduo e a sociedade como partícipes do Estado, cujos organismos e funcionamento só cuidaram de regulamentar em títulos e capítulos posteriores.

¹³ Aqui entendida, na acepção de J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, - *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Ed., 1991, como o conjunto de normas e princípios constitucionais relativos à economia, caracterizando a forma basilar de sua organização, principais regras de funcionamento, esferas de ação dos sujeitos econômicos, grandes objetivos de políticas econômicas e sociais.

Após fazer essa opção preferencial pelos direitos humanos e sociais, estabeleceu-se, através do Título VIII da Carta, um modelo pioneiro de articulação institucional do Estado no trato das políticas sociais públicas. Sintetizado no art. 204, embora expresso também no art. 198, esse modelo tem a descentralização político-administrativa (leia-se municipalização) como proposição nuclear no estabelecimento das ações governamentais na área social. Esse modelo, também, faz uma clara escolha pelo método de articulação democrático-participativo, estabelecendo a co-responsabilidade entre sociedade e Estado na formulação, execução e controle das políticas, através da criação de mecanismo de participação comunitária e de ação de base de órgãos locais.

Tal definição programática passa a ser transportada de diretriz constitucional à realidade legislativa ordinária, portanto de cumprimento imediatamente exigível, inclusive pela via judicial através da Lei 8.080/90 - Lei Orgânica da Saúde, que regulamenta o Sistema Único de Saúde e prevê a formação dos Conselhos Municipais de Saúde; da Lei 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente, que igualmente prevê a criação de Conselhos Municipais de composição popular paritária como instância deliberativa, com competência para a formulação das políticas de atendimento e fixação das prioridades orçamentárias no setor.

É também de idêntica inspiração a Lei 8.742, de 07.12.93 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que, do mesmo modo, convoca a sociedade a participar da gestão e solução dos problemas locais, através de Conselhos de composição popular paritária, em cujo processo de implantação deverão consolidar esses novos mecanismos democráticos e municipalizadores. A LOAS dispôs, expressamente, que a assistência social seria regida, entre outros princípios, pela "[...] universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas".

Compreende-se que a justiça faz parte da rede de direitos sociais e, no âmbito dessa política, não estão alocados programas específicos de atendimento direto à criança. Os trabalhos desenvolvidos pela defensoria pública, pela promotoria da criança e da juventude, aliados ao apoio prestado aos conselhos de direito, caracterizam a atuação da justiça no atendimento infantil de forma indireta, assegurando que os direitos da criança sejam efetivados. A relação apresentada, no quadro abaixo, indica programas que, mesmo alocados em outras instâncias políticas, necessitam da participação da justiça para se efetivarem.

QUADRO 5 - Ações da justiça para proteção da criança

Instância	Programas	Papéis	Responsabilidades
JUSTIÇA	- Sentinela - conjunto de ações de natureza psicossocial especializado destinada ao atendimento de crianças e adolescentes, vitimados pela violência, abuso e exploração sexual,	- Criação de condições que possibilitem às crianças e aos adolescentes vitimados e suas respectivas famílias, o resgate e a garantia dos direitos, o acesso aos serviços de assistência social, saúde, educação, justiça e segurança, esporte, lazer e cultura, guardando compromisso ético, político e a multidisciplinariedade das ações desenvolvidas pelas diferentes políticas.	- Prestar atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência, com ênfase no abuso e exploração sexual, bem como suas famílias.
	- PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.	- Retirada das crianças e adolescentes do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre ou degradante, ou seja, daquele trabalho que coloca em risco sua saúde e sua segurança.	- Erradicar, em parceria com os diversos setores dos governos federal, estaduais e municipais, o trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubre, penosas ou degradantes.
	- SOS – Criança – Centros de Atendimento.	- Atendimento às crianças e adolescentes através do Serviço de Abordagem específica, como a situação de Rua, dentre outros. - Desenvolvimento de ações junto às famílias, crianças e adolescentes, prestando serviços de atendimento telefônico à comunidade, no sentido de intervir na resolução de qualquer circunstância de dificuldade, ameaça ou perigo que envolva a população infanto-juvenil.	- Efetivar a proteção especial de crianças e adolescentes, assegurando os direitos estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, quando estes estão sendo ameaçados ou violados, seja por ação ou omissão do Estado, seja pela falta ou abuso dos pais ou, ainda, em decorrência de sua própria conduta.

Dentre as atribuições da política da justiça vale ressaltar a sua atuação no apoio ao Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares que, através de suas ações, contribuem para proteção e promoção da criança e do atendimento infantil.

2.4 As Políticas Educacionais para a Infância: destaque à educação infantil

Localizar o atendimento infantil no universo da política educacional pressupõe, inevitavelmente, ainda que breve, um passeio pela história da educação brasileira. É com este

objetivo que se traz à tona alguns fatos considerados imprescindíveis para a compreensão dos elementos que constituem o atual sistema educacional para a criança de zero a seis anos.

Com o fim do Estado Novo, em 1946, consubstanciou-se a adoção de uma nova Constituição de cunho liberal e democrático. Esta nova Constituição, na área da Educação, determinou a obrigatoriedade do ensino primário e deu competência à União de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. A Constituição de 1988 fez voltar o preceito de que a educação é direito de todos, inspirada nos princípios proclamados pelos Pioneiros, no Manifesto da Educação Nova, nos primeiros anos da década de 1930.

Ainda em 1946, o, então, Ministro da Educação, Raul Leitão da Cunha, regulamentou o Ensino Primário e o Ensino Normal, além de criar o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), atendendo às mudanças exigidas pela sociedade após a Revolução de 1930. Baseado nas doutrinas emanadas pela Carta Magna de 1946, o Ministro Clemente Mariani criou uma comissão com o objetivo de elaborar um anteprojeto de reforma geral da educação nacional. Essa comissão, presidida pelo eminente educador Lourenço Filho, organizou-se em três subcomissões: uma para o Ensino Primário, outra para o Ensino Médio e uma terceira para o Ensino Superior.

Em novembro de 1948, esse anteprojeto foi encaminhado à Câmara Federal, dando início a uma luta ideológica em torno das propostas apresentadas. Num primeiro momento, as discussões estavam voltadas às interpretações contraditórias das propostas constitucionais. Num momento posterior, após a apresentação de um substitutivo do Deputado Carlos Lacerda, as discussões mais marcantes relacionaram-se à questão da responsabilidade do Estado quanto à educação e à participação das instituições privadas de ensino. Depois de 13 anos de acirradas discussões, foi promulgada a Lei 4.024, em 20 de dezembro de 1961, sem a pujança do anteprojeto original, prevalecendo as reivindicações da Igreja Católica e dos donos de estabelecimentos particulares de ensino no confronto com os que defendiam o monopólio estatal na oferta da educação aos brasileiros.

Se as discussões sobre a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional foi o fato marcante, por outro lado, muitas iniciativas marcaram este período como, talvez, o mais fértil da História da Educação no Brasil. Em 1950, em Salvador, no Estado da Bahia, Anísio Teixeira inaugurou o Centro Popular de Educação (Centro Educacional Carneiro Ribeiro), dando início a sua idéia de escola-classe e escola-parque.

Em 1952, em Fortaleza, Estado do Ceará, o educador Lauro de Oliveira Lima iniciou uma didática baseada nas teorias científicas de Jean Piaget: o Método Psicogenético. E,

somente, em 1953, a educação passou a ser administrada por um Ministério próprio: o Ministério da Educação e Cultura.

No ano de 1959, veio a público o "Manifesto dos Educadores mais uma vez convocados"; este "Manifesto de 59" congregou o pensamento dos diversos representantes da esfera político-educacional do país. Nele, expressaram-se educadores e intelectuais liberais, liberais progressistas, socialistas, comunistas e nacionalistas. Diferentemente do "Manifesto dos Pioneiros – 1932", desta feita, procurou-se focar as questões gerais da política educacional, deixando em segundo plano, a questão didático-pedagógica.

Cumprindo o que determinava o Art. 9º da Lei de Diretrizes e Bases, foi criado o Conselho Federal de Educação (1962), que instituiu o Conselho Nacional de Educação. No mesmo ano, foram criados, os Conselhos Estaduais de Educação, foi elaborado o Plano Nacional de Educação e o Programa Nacional de Alfabetização, pelo Ministério da Educação e Cultura, inspirado no Método Paulo Freire.

O golpe militar de 1964 abortou todas as iniciativas de se revolucionar a educação brasileira, sob o pretexto de que as propostas eram "subversivas". Com o fim do Regime Militar, em 1984, com a eleição indireta de Tancredo Neves, seu falecimento e a posse de José Sarney, pensou-se que era possível, novamente, discutir as questões da educação de uma forma democrática e aberta.

A discussão sobre as questões educacionais já haviam perdido o seu sentido pedagógico e assumido um caráter político. Esse fato teve a participação ativa de pensadores de outras áreas do conhecimento, que passaram a falar de educação num sentido mais amplo do que as questões pertinentes à escola, à sala de aula, à didática e à dinâmica escolar em si mesma. Impedidos de atuarem em suas funções, por questões políticas, durante o Regime Militar, profissionais da área de sociologia, filosofia, antropologia, história, psicologia, entre outras, passaram a assumir postos na área da educação e a concretizar discursos principalmente em nome da educação popular.

Como uma área que ainda está vinculada às demandas do mercado, o atendimento às crianças de zero a seis anos caracteriza-se por movimentos ciclotímicos (que se alteram constantemente) de expansão e retraimento, que, em geral, são fatores dissociados das necessidades infantis.

Quanto a isto, Kramer (1995, p. 26) expõe:

A educação pré-escolar começou a ser reconhecida como necessária tanto na Europa quanto no Estados Unidos durante a depressão de 30. Seu principal objetivo era o de garantir emprego a professores, enfermeiros e outros profissionais e,

simultaneamente, fornecer nutrição, proteção e um ambiente saudável e emocionalmente estável para crianças carentes de dois a cinco anos de idade.

Com base nesta autora, é possível identificar, como um exemplo desse movimento, o período da 2ª Grande Guerra, nos Estados Unidos, que apresentava, em 1941, 1,6 milhão vagas subsidiadas pelo governo e que atendiam, em especial, crianças, filhos de mulheres que trabalhavam na indústria bélica. Após o término da guerra, em 1965, existiam 300 mil vagas, usufruindo de recursos federais (ROSEMBERG, 1995). Esse movimento, criticado por muitos pesquisadores, persiste ainda nos dias atuais, mesmo com as novas discussões na área que definem a educação infantil sob outra perspectiva.

Na América Latina, uma expansão significativa da área aconteceu nas décadas de 1960 e 1970, incentivada por organismos internacionais (UNESCO e UNICEF) e reivindicada pelas mulheres trabalhadoras. Essa expansão seguia os moldes discutidos acima, sendo o atendimento infantil considerado uma solução paliativa. Segundo a Psicologia pós-guerra, esse atendimento era um “mal necessário”, uma vez que a relação mãe-filho era a correta, a ideal para o bom desenvolvimento psíquico da criança pequena. Kramer (1995, p. 27) registra que:

Depois da guerra, tornou-se evidente a influência da teoria psicanalítica e das teorias do desenvolvimento da criança na prática pré-escolar. A psicanálise fortalecia as intensas discussões existentes em torno da maior ou menor permissividade que deveria existir na educação das crianças, trazendo à discussão temas tais como frustração, agressão, ansiedade. A atenção de professores se voltava para as necessidades afetivas da criança e para o papel que o professor deveria assumir, dos pontos de vista clínico e educacional.

Nesse contexto, as creches, em especial, foram definidas como necessárias a algumas famílias (de maneira particular as de baixa renda que não tinham onde deixar seus filhos), mas não reconhecidas como um lugar específico, com um valor próprio. Não se compreendiam nesse momento as creches e pré-escolas como lugares coletivos, que possibilitassem e facilitassem a socialização das crianças para além de suas casas.

No caso do Brasil, um aumento significativo das vagas destinadas à educação infantil deu-se na segunda metade da década de 1970 e início da de 1980, resultado de vários movimentos sociais, entre os quais, destacou-se o movimento feminista que reivindicava o direito a essas instituições. Mesmo sendo um direito adquirido, não era efetivamente atendido ou exigido pelas instâncias responsáveis, sendo que:

[...] até aproximadamente metade da década de 1970, essa legislação, além de não ser respeitada pelo empresariado (os mecanismos de fiscalização são insuficientes e a punição prevista para os faltosos é ridiculamente pequena), era pouco conhecida entre as trabalhadoras e seu cumprimento, ou ampliação não constituía reivindicação sindical. (ROSEMBERG, 1995, p. 94).

Ainda segundo a autora, somente em 1983, os acordos sindicais incluem cláusulas relativas às creches. Se, em 1934, já havia leis que obrigavam as empresas privadas a prestarem algum atendimento às crianças menores de seis anos, Faria (2002), apresenta um exemplo deste atendimento no estado de São Paulo; em seu texto expõe:

Em 1935, surgem em São Paulo, por iniciativa de Mario de Andrade, os parques infantis. Embora o PI 1 fosse destinado apenas a crianças maiores de três anos, mesmo sendo filhos e filhas dos operários, seu enfoque era na própria criança e não apenas no direito trabalhista de sua mãe. Nos parques infantis, havia jogos, brincadeiras e folclore como atividades principais, fazendo com que as crianças participassem da construção da cultura nacional. Porém, apesar de todo esforço, o modelo durou pouco tempo, mesmo porque a criança era vista como “matriz do homem”, uma tábula rasa na qual podiam ser depositadas todas as coisas. O descaso das autoridades públicas, durante toda a nossa história, aliado à inexistência de um conceito de infância, fez a educação infantil ser ignorada, ficando nas mãos de entidades privadas, fato que prevalece até os dias de hoje.

Os fatos acima relatados demonstram o início da construção de um conceito de atendimento infantil que começa entender a criança como sujeito de direito, embora as experiências iniciais dos parques infantis em São Paulo não tenham recebido atenção suficiente para que o projeto progredisse, é inegável que a iniciativa de Mario de Andrade marcou na história do atendimento infantil um significativo avanço, apesar do conceito de desenvolvimento infantil da época ser influenciado pela teoria de John Locke (1632).

O reconhecimento legal da obrigatoriedade do Estado em oferecer esse serviço deu-se muito tempo depois, precisamente em 1988, com a Constituição Federal. A desobrigação do Estado relativamente à educação infantil repercutiu em muitos aspectos. As verbas destinadas a esse nível educativo, à expansão de suas vagas, à qualificação de seus profissionais, às necessidades infantis que deveriam ser atendidas e à função das instituições sofreram impactos das políticas destinadas à educação infantil que, durante o período do governo militar, fundamentaram-se na premissa do maior atendimento com menores custos.

A expansão do atendimento à infância no Brasil começou a partir dos anos 1970, seguindo um modelo de baixo custo, o que propiciou a entrada do denominado “leigo/a” na área. Dos anos 1970 aos 1980, houve um incremento dessa expansão, por meio do Programa Nacional de Educação Pré-Escolar, sob a Coordenação de Educação Pré-escolar-

COEPRE/MEC, em associação como o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) e com a Legião Brasileira de Assistência (LBA), encarregada da expansão das creches. Esses programas apoiavam-se num modelo de educação compensatória, caracterizados por um atendimento em massa a custos muito baixos. Tal proposta pautou-se em experiências elaboradas e divulgadas em diferentes países, por instituições intergovernamentais, especialmente pela UNICEF e pela UNESCO. (ROSEMBERG, 1999).

No entanto, é possível observar a ambigüidade presente no discurso do governo, que, por um lado, proclamava a necessidade da pré-escola e, por outro, o planejamento orçamentário da União não apresentava nenhuma política de dotação de verbas para atender à demanda da área. Assim, respaldado nos modelos de educação com parcerias, difundido pela UNESCO/UNICEF, o governo apropriou-se dos recursos humanos e materiais próprios das comunidades para a expansão da educação infantil.

Essa estratégia pode ser verificada no próprio Programa Nacional de Educação Pré-escolar, que:

a) realizava convênios com as Secretarias Estaduais de Educação para expandir o atendimento infantil, utilizando-se de espaços ociosos na comunidade, bem como a mão-de-obra de mães voluntárias; e

b) integrava-se ao Mobral, instituição destinada à alfabetização e educação continuada de adultos. Assim a educação pré-escolar tornou-se, nos anos de 1981 e 1982, prioridade para o MEC e Mobral, sendo que esse último voltava-se para o atendimento de crianças de quatro a seis anos, além de manter seus tradicionais programas para os adultos. Esta ação teve grande repercussão, tanto que, em 1982, o Mobral era responsável por cerca de 50% do atendimento de crianças de quatro a seis anos na rede pública.

Essa alternativa de educação infantil resultou nos programas denominados “mães-crecheiras”, “creches domiciliares”, que legitimavam a idéia da relação natural entre mulher-mãe-educadora infantil, sendo a mulher considerada naturalmente preparada para esse trabalho. Ademais, ocorreu um aumento expressivo na oferta de educação de baixa qualidade para as crianças das classes populares.

Essa pretensa solução governamental, principalmente quando incorporou as soluções propostas pelas organizações comunitárias, ganhou, em geral, um sentido diverso daquele atribuído pelas organizações populares. Em geral, segundo Campos, (1995, p. 15) “[...] os aspectos que mais atraem a atenção governamental são aqueles que resultam em um suposto barateamento de custos: utilização de espaços existentes, emprego de pessoal local, equipamentos e materiais improvisados”.

A política governamental, a desqualificação da área e de seus profissionais e o não reconhecimento da educação infantil como direito dos cidadãos e cidadãs foram e são objeto de inúmeras pesquisas, discussões, reivindicações e movimentos de diferentes setores da sociedade brasileira, culminando, na década de 1980, com o reconhecimento constitucional da obrigatoriedade do Estado para com a educação das crianças menores de sete anos de idade.

O Projeto de Lei da nova LDB foi encaminhado à Câmara Federal, pelo Deputado Octávio Elisio, em 1988; no ano seguinte, o Deputado Jorge Hage enviou um substitutivo ao Projeto e, em 1992, o Senador Darcy Ribeiro apresentou um novo Projeto que acabou por ser aprovado, em dezembro de 1996, oito anos após o encaminhamento do Deputado Octávio Elisio. Esta lei, LDBEN 9.394/96, amparada pela Constituição de 1988, art. 208, inciso IV, trouxe uma nova perspectiva para a educação infantil, incluindo-a no Sistema Educacional Brasileiro.

De lá para cá, várias iniciativas podem ser evidenciadas, na tentativa de se ampliar a oferta de vagas para as crianças de zero a seis anos. O Governo Collor de Mello, em 1990, lançou o projeto de construção de Centros Integrados de Apoio à Criança (CIACs), em todo o Brasil, inspirados no modelo dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), do Rio de Janeiro, existentes desde 1982.

No âmbito da educação infantil, o atendimento de crianças menores de seis anos, em instituições, caracterizou-se, historicamente, como um tipo de serviço que atendia aos interesses das mulheres que exerciam atividade laborativa fora de seus lares. Só recentemente é que se iniciaram as discussões que defendem esse nível educativo como direito das crianças e de suas famílias. As crianças tiveram seus direitos reconhecidos, também, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no Referencial Pedagógico – Curricular para a formação de professores de educação infantil e no atual Referencial Curricular Nacional de Educação Infantil (RCNEI).

Cunha (2002), através de uma análise acurada da trajetória histórica da política de educação infantil, afirma que esta passou a ser, nos últimos anos, discutida como um direito e uma opção das famílias, e, com isso, ampliaram-se os questionamentos sobre as políticas governamentais pautadas na concepção compensatória, massificadas e precárias, assim como sobre qual seria a formação profissional necessária para se atuar nessa área. Essas questões geraram inúmeras pesquisas, encontros, debates e discussões entre pesquisadores, profissionais da área e representantes do governo.

Dentre os resultados dessas discussões, destacam-se os documentos elaborados pelo MEC, em parceria com as universidades e centros de pesquisas, conhecidos como Cadernos

da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI), que, em consonância com o movimento, observado na área, de resgate ou “redefinição” das funções da Educação Infantil, buscaram implementar uma pedagogia voltada para a infância, evidenciando a especificidade da educação infantil e procurando diferenciá-la da concepção fundamentada na escolarização e/ou assistência. Essas referências históricas contribuíram para a organização atual da Educação Infantil no Brasil.

Serão nomeados, aqui, alguns programas e projetos que estão sendo propostos pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva.

QUADRO 6 - Ações educativas para a criança de zero a seis anos

Instância	Programas	Papéis	Responsabilidades
EDUCAÇÃO	- Programa de Atendimento em creche para crianças de zero a três anos	- Estímulo ao convívio social e o desenvolvimento da criança de zero a seis anos. - Atendimento às crianças que necessitam de cuidados e proteção na ausência da família.	- Cuidar e educar através de atendimento em horário parcial ou integral.
	- Programa de atendimento em pré-escola para crianças de quatro a seis anos.	- Estímulo ao convívio social e o desenvolvimento da criança de zero a seis anos. - Atendimento às crianças que necessitam de cuidados e proteção na ausência da família. - Preparo para o ingresso no 1º ciclo do Ensino Fundamental	- Cuidar e educar através de atendimento em horário parcial ou integral. - Iniciar o processo de escolaridade através do desenvolvimento de atividades pedagógicas.

Fonte: Disponível no site do Ministério da Educação. Acesso em 18 out. 2004.

É inegável que os movimentos históricos tenham contribuído, significativamente, para a melhoria do atendimento infantil. A criança tem ganhado espaço, conquistado direitos e, por diversas vezes, contado com um lugar de destaque e privilégio em teorias e discursos. Mas é inegável, também, a constatação do distanciamento entre os discursos e as práticas no desenvolvimento dos serviços prestados à criança de zero a seis anos.

Assunto de extrema importância para o financiamento da educação pública do país é a proposta de criação de um novo fundo - FUNDEB, que, caso seja aprovado, substituirá o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado em 1996, que se dedica, apenas, ao ensino fundamental e não contempla a educação infantil e o ensino médio.

O FUNDEF possibilitou alguns avanços no ensino fundamental, mas acentuou distorções, sobretudo com relação ao financiamento da educação infantil. A viabilização do

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Educação Básica (FUNDEB) trará benefícios não apenas ao ensino fundamental, mas a toda educação básica, que reúne as etapas da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, além das modalidades de educação de jovens e adultos, educação especial, educação indígena, educação profissional e educação do campo.

Trata-se de uma proposta que envolve desafios diversos e pontos polêmicos ainda não debatidos o suficiente com a sociedade civil. Um dos exemplos é a necessidade de o Governo Federal colocar mais recursos financeiros no novo fundo do que o previsto atualmente.

Na expectativa de evidenciar um atendimento adequado, buscou-se, através da investigação, analisar a atuação das diversas políticas na execução dos serviços prestados às crianças de zero a seis anos, atendidas nos Centros de Educação Infantil (CEIS), unidades de execução direta da Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária (SETASS), no município de Campo Grande, Mato Grosso do Sul.

CAPÍTULO III

A TESSITURA DAS POLÍTICAS INTERSETORIAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: INSTÂNCIAS, PAPÉIS E RESPONSABILIDADES

*As coisas não querem mais ser vistas por
pessoas razoáveis:
Elas desejam ser olhadas de azul -
Que nem uma criança que você olha de ave.*
Manoel de Barros

Nos capítulos anteriores, respondendo às questões norteadoras dessa pesquisa, no que concerne à atuação das políticas públicas básicas voltadas à criança de zero a seis anos, ao resgatar os elementos conceituais e históricos, evidenciaram-se as práticas que as constituem. Esse percurso permitiu uma compreensão do processo de transformação dos conceitos já construídos e dos que vêm sendo construídos em nossa sociedade a respeito da infância.

As informações sistematizadas, neste estudo, permitem constatar inegáveis avanços na melhoria das condições de vida das crianças ao longo da história da humanidade. Essa faixa etária tem sido considerada uma fase da vida dotada de especificidades e de fundamental importância para a formação da identidade humana. Mas é inegável, também, que muito ainda há para se fazer em busca da efetivação da garantia plena à criança pequena de viver como cidadã.

Este trabalho pretende contribuir significativamente para a viabilização de propostas eficazes, que só poderão emergir e concretizar, a partir da análise das práticas locais e do entendimento dos aportes legais, preconizados nos discursos oficiais, que estabelecem os objetivos e balizam as ações voltadas para a educação da infância. Neste sentido, Manoel de

Barros contribui com a afirmação da necessidade se encontrar novas formas de ver, entender e analisar as “coisas” e as pessoas.

Neste capítulo, registram-se as práticas testemunhadas na execução do trabalho oferecido às crianças de zero a seis anos nos centros de educação infantil que, ainda hoje, estão sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidárias (SETASS).

A análise dessa prática parte do pressuposto de que se vive um momento de implementação e de proteção dos direitos sociais específicos que foram estendidos à criança de zero a seis anos: “direito à educação, em instituições infantis nomeadas de creches e pré-escolas, [...]”. (VIEIRA, 2003, p. 87).¹⁴

Em anuência à autora, considera-se que a situação atual seja conseqüência de um momento específico, caracterizado por várias indefinições sobre a quem cabe a responsabilidade da educação da criança na faixa etária de zero a seis anos. Essa situação é o reflexo de um processo que requer mudanças, que só ocorrerão com a possibilidade de realização do que está expresso nos discursos oficiais, que enfatizam a *implementação e proteção de direitos sociais*, em ações.

Portanto, o olhar empregado na análise das práticas locais não objetiva, neste momento, questionar o porquê dessas instituições estarem alocadas na política de assistência social da rede estadual, como está o processo de municipalização das instituições de atendimento infantil e o fato de ainda não estarem na rede educacional. Apesar de essas questões serem de extrema relevância, elas não constituem objeto desta pesquisa.

Esta situação, em última instância, permite constatar que, apesar dos considerados avanços legais, ainda é tímido o lugar ocupado pela criança de zero a seis anos nas políticas públicas, apesar de ser esse o segmento populacional mais afetado pelas condições de pobreza e desigualdades sociais.

Os dados do Censo 2001 apontam para uma situação preocupante em relação às crianças de zero a seis anos, no Brasil, que hoje são 23 milhões,¹⁵ correspondendo a 13% da população, sobre as quais recaem os piores indicadores sociais. A situação sócio-econômica de suas famílias é a mais desfavorável: 46% das famílias com crianças nesta idade têm renda per capita menor que 0,5 S.M. e a maioria vive em condições precárias de moradia. A implementação de políticas públicas voltadas para esse segmento da população, certamente, é

¹⁴ VIEIRA, Lívia. Educação em Minas Gerais – o regime de colaboração e o desafio de políticas municipais.

¹⁵ Dados apresentados pela Prof. Fúlvia Rosemberg, em palestra sobre “Panorama da Educação Infantil Brasileira Contemporânea” no Simpósio Nacional de Educação Infantil, realizado em Brasília, nos dias 23 e 24/04/2002.

condição indispensável para se reverter o quadro de exclusão social a que está submetida a maioria da população brasileira.

Essa situação é, especialmente, grave no caso da educação. A educação infantil é pouco contemplada na política educacional. Isso é percebido, por exemplo, no Plano Plurianual 2000-2003, em que não se garante a ela sequer o *status* de programa, ao contrário dos outros níveis educacionais e, até mesmo, das modalidades educativas.

Em Mato Grosso do Sul, conforme dados do último Censo Demográfico, viviam, no ano de 2000, 291.977 crianças de zero a seis anos num universo de 186.457 famílias. O Censo identificou que 27,2% das famílias com crianças nesta faixa etária possuíam rendimento de até meio salário mínimo e ainda, que, desse total de crianças, apenas 58.209 freqüentam creches ou pré-escolas em todo o estado. A partir desses elementos, evidencia-se uma pronunciada carência de definições políticas específicas, no sentido de se estabelecerem direcionamentos e objetivos para educação e cuidado da primeira infância.

Segundo Cunha (2003, p. 23),

[...] numa sociedade como a brasileira, com altos índices de exclusão e profundas disparidades regionais, em que o desenvolvimento econômico e social tem se dado combinando ilhas de riqueza cercadas por oceanos de pobreza, o papel do Estado na organização e financiamento de serviços sociais, prestados por redes de atenção e proteção social, é de suma importância para garantia das necessidades de sobrevivência de ampla população.

Com base na autora citada, deve-se considerar que a situação das políticas voltadas à criança ou a sua parca existência refletem a necessidade de definição organizacional, operacional e financeira, estabelecida criteriosamente pela união, definindo papéis e responsabilidades estaduais e municipais.

Em busca da compreensão do desenvolvimento das políticas básicas destinadas à infância, optou-se, por investigar, primeiramente, os atores gerenciais nas instâncias administrativas. Entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com representantes das quatro Secretarias de Estado: assistência social, saúde, justiça e educação. Iniciaram-se as entrevistas pela Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária (SETASS) que executa, diretamente, os serviços prestados às instituições de Educação Infantil, referenciadas nesta pesquisa

E, como foi anunciado, anteriormente, as instituições de educação infantil, objeto de nossa pesquisa, estão vinculadas, no âmbito estadual, à SETASS, apesar de os institutos legais definirem os municípios como os responsáveis por essa etapa da educação básica.

Esse quadro é herança do atendimento às crianças menores de sete anos, que se iniciou através do Fundo de Assistência de Mato Grosso do Sul (FASUL), que, posteriormente, foi transformado em Fundação de Assistência Social de Mato Grosso do Sul (PROMOSUL), criada em 1979, com o objetivo de prestar assistência aos necessitados. Em 1983, ampliou-se a rede de creches e implementaram-se as já existentes e, através da reestruturação do governo estadual, em que a PROMOSUL foi transformada em Secretaria, esse atendimento passou a fazer parte da Superintendência de Assistência Social, que mantém uma equipe multidisciplinar responsável pela coordenação administrativa e o funcionamento das creches. Atualmente, são mantidos pela SETASS 29 Centros de Educação Infantil (CEIs) em parceria com a Secretaria de Estado de Educação. Os CEIs oferecem seus serviços em jornada integral e estão localizados em diferentes bairros da capital, aguardando o processo de municipalização.

3.1 Questões que Nortearam as Entrevistas e os Registros das Falas

Objetivando compreender a forma de atuação de cada secretaria quanto aos serviços prestados nas instituições de educação infantil, a importância atribuída à execução destas atividades, e, ainda, a existência ou não da necessidade de um trabalho articulado entre as políticas básicas, identificando papéis e atribuindo responsabilidades compartilhadas, foi elaborado um roteiro de entrevista semi-estrutura (ver anexo), que permitisse ao ator participante discorrer sobre as políticas sociais presentes nos Centros de Educação Infantil (CEIs), enfatizando a qualidade dos serviços prestados, os programas destinados, o objetivo da garantia da participação operacional e financeira e a importância do estabelecimento de articulação entre as diferentes instâncias.

No desenvolvimento das entrevistas, as questões norteadoras, idênticas para as quatro secretarias, foram apresentadas de forma que as informações emergissem através de respostas dialogadas. Após adequados recortes, considerados irrelevantes para as questões propostas nesta pesquisa, são apresentados os depoimentos dos quatro representantes das secretarias estaduais.

A fim de que se identifiquem os atores representantes de cada secretaria, serão utilizadas as siglas constante do quadro a seguir:

QUADRO 7 - Siglas representativas dos atores de cada secretaria

Rp. SETASS	Representante da Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária.
Rp. SED	Representante da Secretaria de Estado de Educação.
Rp. SAD	Representante da Secretaria de Estado de Saúde.
Rp. JUS	Representante da Secretaria de Estado de Justiça.

Uma leitura global dos depoimentos permitiu confirmar que a Secretaria de Assistência Social é a principal responsável pelas ações de implementação da educação infantil nos CEIs. Por meio da citação, abaixo transcrita, percebe-se que essa secretaria preocupa-se com os serviços ofertados às crianças de zero a seis anos e com a qualidade dos mesmos. O Rp. SETASS expõe:

[...] para assegurar serviços de melhor qualidade a esse público-alvo, esta secretaria mantém uma equipe técnica que assessora os Centros de Educação Infantil (CEIS), por meio de capacitações e acompanhamento das atividades realizadas no caso da execução direta do serviço.

Verifica-se, que, as ações efetivadas sob a gestão da Ação Social nos CEIs têm sido desenvolvidas considerando os objetivos da referida secretaria, que são: coordenar, articular e supervisionar as ações no campo da assistência social, inserindo programas destinados à criança. Neste sentido, é possível visualizar na expressão: “*assegurar serviços de melhor qualidade a esse público-alvo*” a presença de elementos históricos que, conforme Cunha (2002, p. 91), enunciam que,

A efetividade das ações desenvolvidas tem demandado dos órgãos gestores o aumento da sua capacidade técnica, o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão (diagnóstico, plano, sistema de informações, monitoramento e avaliação de resultados das ações e de impactos da política), a formulação e capacitação dos recursos humanos, o aumento da capacidade de mobilizar os recursos públicos de maneira mais eficiente e o desenvolvimento de habilidades gerenciais que contribuam na viabilização das novas atribuições.

A atuação dessa secretaria quanto ao atendimento oferecido à criança de zero a seis anos é um reflexo da situação da política para a educação infantil no Brasil, é um retrato das trajetórias diferenciadas das políticas públicas que, por sua vez, são registros das relações entre estado e sociedade civil; são materializações do jogo de forças sociais presentes; são janelas pelas quais observa-se a própria dinâmica interna da ação estatal; e são registros das propostas e das ações governamentais que procuram responder ao seu papel. Que papel é

este? Resta saber. Mas o fato é que existem 29 (vinte e nove) unidades sob a responsabilidade direta desta secretaria, e que a elas cabe o atendimento de aproximadamente 2.800 crianças.

Ao buscar o entendimento da dinâmica pressuposta, o tratamento de alguns aspectos é demandado previamente, em especial, os condicionantes que ultrapassam a trajetória histórica do atendimento à infância pobre, quanto às determinações contemporâneas, consubstanciadas na legislação vigente. Tal situação atende ao que vêm apontando os estudos científicos, os relatos de experiência, entre outros: a educação infantil precisa ser pensada e tratada como parte integrante do sistema educacional, para além das tarefas de cuidados e assistência que, tradicionalmente, acompanham as intervenções voltadas para a infância.

As ações existentes e descritas têm forte perfil assistencial, tanto na vertente filantrópica quanto naquelas geridas pelo poder público. Essa tendência é acentuada nas relações constituídas com os setores sociais atendidos, os segmentos mais pobres da população brasileira. A eles são dirigidas as iniciativas, justificadas, quer pela elevada carência, quer pela necessidade de oferta desse tipo de serviço, para viabilizar e ampliar a inserção de um maior número de componentes do grupo familiar no mercado de trabalho. O estabelecimento de bases, que orientem o planejamento e a ação dos serviços de cuidado e educação das crianças zero a seis anos, deve considerar, de acordo com Heron (1981, p. 67), que,

[...] a provisão de cuidado e educação das crianças em idade pré-escolar, qualquer que seja a combinação de meios que impliquem em financiamento ou apoio público, em qualquer nível, está excepcionalmente na dependência da filosofia social e política de cada país, e da evidência de demanda pública politicamente convincente.

No que concerne ao papel da Secretaria de Saúde, quanto à atenção básica, dispensada à educação infantil, é enfática sua contribuição, pautada na identificação da necessidade de participação no atendimento à criança. Essa afirmação do Rp. SAD foi expressa da seguinte forma:

[...] participamos do atendimento à criança de zero a seis anos de forma direta e indiretamente através do desenvolvimento de alguns programas que são executados nos estabelecimentos que atendem este público, para isso temos uma equipe que faz um trabalho de campo seguindo um cronograma, que nem sempre é possível de ser cumprido, pois são muitas instituições e o ideal é que se atenda a todas.

A preocupação com a demanda é exposta, mas a afirmação de se fazer presente, mesmo de forma insuficiente, pode ser compreendida a partir da discussão atual sobre os

modelos de atenção à saúde, especialmente da vigilância à saúde, das estratégias da reorganização da atenção básica e da promoção na ótica de municípios saudáveis. (TEIXEIRA et al., 2002).

A política de saúde tem enfrentado o desafio da intersetorialidade. Isso se torna visível através da identificação de objetivos comuns, mediante um núcleo estratégico de planejamento e definição de prioridades para as ações conjuntas (FERNANDES & NOBRE, 2002), de modo a inserir de fato a saúde nas macropolíticas ou nas políticas setoriais, dado que freqüentemente o setor é colocado à margem das definições de diretrizes e prioridades nos planos de desenvolvimento. (NOBRE, 2001).

Identifica-se a preocupação em qualificar as práticas de ação intersetorial e desenvolver um processo de planejamento e programação que constitua um espaço de poder compartilhado e de articulação de interesses, saberes e práticas das diversas organizações envolvidas (TEIXEIRA & PAIM, 2002) e que permita a produção de conhecimentos e práticas compatíveis com a resolução dos problemas.

Para, tanto é imprescindível a participação de outros atores. É o que se verifica nas considerações de uma das pessoas responsáveis pela área na Secretaria de Justiça, conforme relato do Rp. JUS:

[...] a atuação desta política no atendimento infantil acontece de forma indireta, não temos programas específicos para este público, mas prestamos serviços de apoio a órgãos que realizam atendimento de forma direta. Nos concentramos mais em ações que contemplem a família, a sociedade como um todo.

A concentração nas ações, que contemplam o atendimento infantil, conforme depoimento acima, justifica-se pela compreensão de que a sociedade se caracteriza pela busca incessante da construção de um mundo próspero e justo, que traga a todos os seus membros uma condição de vida salutar e digna. Como os de outros países, o povo brasileiro, também, está engajado nesta luta, sem tréguas, pela construção de uma nação forte, democrática e justa. Isto é bem visível em alguns posicionamentos feitos em fóruns nacionais e internacionais que tratam do futuro e da visão de uma sociedade mais humana, livre, justa e democrática. Percebe-se então, uma parcela da sociedade brasileira comprometida com a proteção das crianças.

Nesta perspectiva, importa que lhes seja assegurado o melhor começo de vida, através do acesso a serviços de Saúde, Assistência, Proteção e Educação de qualidade. A

responsável pela educação infantil na Secretaria de Estado de Educação (SED/MS) ao prestar seu depoimento, expõe:

[...] desenvolvemos um trabalho de parceria para o atendimento destas unidades, temos técnicos à disposição para cuidar, especificamente, deste segmento. Entendemos que nossa atuação não deve caracterizar-se apenas na avaliação, acreditamos que o nosso papel vai além, temos responsabilidade com a educação infantil, por isto mantemos a parceria atual na composição do quadro de pessoal que trabalha nas unidades, mas, também, organizamos cursos de capacitação e apoio pedagógico. Não estamos atuando diretamente, mas estamos sempre presentes e à disposição.

Reafirma, ainda, que a Secretaria de Educação/MS reconhece a importância da educação para a criança, na faixa etária de zero a seis anos, fundamentada numa concepção de criança como sujeito ativo da construção do seu conhecimento, sendo, portanto, preciso desenvolver um trabalho constante visando à formação dos profissionais que vão atuar diretamente nos CEIs.

Com base nos conceitos acima, explicita os princípios pedagógicos de qualificação de recursos humanos que norteiam as ações da SED/MS. Entende, ainda, que a melhoria da qualidade da Educação Infantil requer a implementação de ações sistemáticas, que garantam que todas as relações construídas no interior dos CEIs tenham uma base educativa, pautada nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Ressalta, ainda, que a concepção de infância não pode ser traduzida, apenas, como um período em que a criança precisa de cuidados para assegurar sua sobrevivência, crescimento físico e proteção contra doenças. Os cuidados e a educação devem proporcionar o desenvolvimento afetivo, social, biofisiológico e cognitivo a todas as crianças, sem qualquer tipo de discriminação, garantindo a elas todos os direitos de cidadãos.

É possível identificar nos quatro depoimentos acima explicitados que todos eles reconhecem a importância da participação e que estão presentes no atendimento. Não se obteve descrição de programas específicos, mas todos afirmam que, em diferentes contextos e situações, a participação esta sendo efetivada, na medida do possível.

Esses programas caracterizam-se pela desarticulação e falta de integração. Além das ações governamentais, existem, também, programas e projetos desenvolvidos por organizações da sociedade civil, muitos deles em parceria com o governo e com as mesmas características da falta de integração e de comunicação. O desafio que se coloca para todos os envolvidos é a construção de redes de atenção integrada, numa parceria articulada e não pontual, envolvendo as áreas de políticas sociais dos governos estadual e municipal.

O trabalho deve ser pautado no princípio de que, para operacionalizar um serviço de atenção integral e integrado à criança de zero a seis anos de idade, é fundamental que ele seja resultado da articulação das diversas políticas públicas. Destaca-se a necessidade de definições claras e democráticas das atribuições e competências de cada área, a partir de uma fundamentação histórico-social, a fim de que se possam oferecer elementos necessários à efetivação de uma prática adequada às particularidades das crianças dessa faixa etária em seu contexto sócio-cultural.

Ao serem destacados, no contexto das entrevistas, os objetivos propostos, a destinação de recursos e a importância do estabelecimento de parceria, foi obtida a seguinte resposta, no universo da assistência social do Rp. SETASS:

[...] a efetiva manutenção e implementação dos serviços prestados visa à promoção do desenvolvimento bio-psico-social da criança de zero a seis anos. Mas para que este atendimento se realize de forma adequada, é importante que o sistema de distribuição de verbas contemple este segmento de forma clara e precisa, para que a atual situação seja superada, ou seja, deixe de sobreviver com sobras, ou até mesmo, com alocação incorreta de recursos destinados a outros fins, como é caso da nossa secretaria. Sobre a intersetorialidade? Acreditamos que somente através dela será possível atender à criança na sua integralidade. Vale lembrar que as políticas públicas que atendem crianças de zero a seis anos são, por natureza, intersetoriais. No entanto, ainda é necessário avançar no processo de planejamento e execução das ações de forma intersetorial, já tentamos implantar um programa de articulação através de um projeto específico. Teoricamente foi tudo bem, mas infelizmente na prática não se concretizou, é mais fácil cada um cuidar do seu pedaço.

Para a assistência social, a educação infantil não pode mais ser vista, apenas, como um período em que a criança precisa de cuidados, assegurando sua sobrevivência, crescimento físico e proteção contra doenças. Os cuidados e a educação devem proporcionar o desenvolvimento cognitivo e psicossocial a todas as crianças, sem qualquer tipo de discriminação, garantindo a elas todos os direitos. Compreende, ainda, que as particularidades dessa etapa de desenvolvimento exigem que a educação infantil cumpra duas funções complementares e indissociáveis: cuidar e educar, complementando ou, até mesmo, substituindo os cuidados e a educação realizados no círculo familiar.

Pode-se constatar que para a política de assistência social o atendimento infantil deve ocorrer através do apoio social à família; isso envolve, necessariamente, programas complementares de geração de emprego e renda; a instalação de rede de serviços comunitários de apoio, de orientação e acompanhamento, no caso de famílias que apresentam situações difíceis com problemas de maus-tratos às crianças, de alcoolismo, drogas, desemprego crônico, gravidez na adolescência e programas de socialização e lazer, trazendo benefícios

imediatos às crianças, além de ampliar a autonomia das famílias na busca de respostas às suas necessidades.

Para a política de saúde, o atendimento da criança de zero a seis anos, aqui compreendido como educação infantil, deve ser constituído por um conjunto de ações que se complementam, mantendo suas especificidades, principalmente no campo financeiro. Isso se constata no depoimento do Rp. SAD abaixo:

[...] cada política tem um público alvo para atender, desenvolvemos ações que atendam as necessidades de nosso público, temos uma responsabilidade que é nossa, e para viabilizá-la, contamos com recursos específicos para esses fins, recursos estes que não são suficientes, é difícil pensar em contribuir com outro se não temos nem o suficiente para nossas necessidades, contudo, acreditamos que ainda assim é possível estabelecer parcerias, aliás elas já acontecem, de uma forma ou de outra, as pessoas se mobilizam em busca de seus direitos.

Em relação à política de saúde nas práticas das instituições, colocam-se como pontos importantes o fato de elas terem diferentes atribuições, competências específicas, diferentes missões e concepções. O estabelecimento de prioridades, é claro, segue a lógica interna de cada segmento. Assim, observa-se que o momento do planejamento muitas vezes é realizado em conjunto, o que nem sempre acontece com as ações, que acabam sendo apenas programadas e não executadas por falta de repasse de recursos financeiros.

A justiça apresenta-se como indispensável e prioritária na efetivação do cumprimento dos preceitos legais, mas não se insere na perspectiva de execução ou contribuição financeira, como relata o Rp. JUS:

[...] o trabalho prestado por esta política é básico, fundamental em todos os sentidos, e ele se desenvolve de forma participativa, integrado às demais políticas, já trabalhamos na perspectiva da intersetorialidade. Quanto à destinação de recursos, ou melhor, a contribuição para outros serviços, é uma utopia. O desafio é fazer o melhor com o pouco que se tem.

Vive-se um período em que as questões da infância estão sendo discutidas em fóruns, conselhos e diversas organizações de caráter não governamental, na intenção de diminuir a apatia que domina as esferas governamentais quanto aos diversos problemas relacionados à garantia dos direitos das crianças. A educação traz para a arena das discussões o papel do Estado na execução de ações diretas voltadas à Educação Infantil. Entre essas, dá-se ênfase à situação vivida em Campo Grande – MS, quanto aos CEIs administrados pela SETASS, uma vez que fica explícito que a educação não se configura como objetivo da assistência social, no

entanto compreende a necessidade de sua participação e colaboração, é o que esclarece o Rp. SED:

[...] entendemos que o papel do Estado não é o da execução direta, mas como nossa realidade, por questões diversas, apresenta essa situação, o melhor a fazer é procurar contribuir de todas as formas possíveis. Infelizmente, com recursos não podemos contar, pois o orçamento desta política é carimbado, o que precisamos mesmo é de uma definição orçamentária estabelecida pela união, e que atenda a educação infantil, e que isto aconteça no âmbito municipal, assim talvez, eliminaríamos vários entraves que hoje dificultam o processo de desenvolvimento da educação infantil. Já trabalhamos intersetorialmente, pode ser que não tenhamos a parceria adequada quanto às atribuições de responsabilidade, mas com certeza, estamos fazendo uma boa parte através de um trabalho conjunto intersetorial.

A política de educação reconhece alguns dos aspectos envolvidos nas definições que incidem sobre essa problemática do atendimento educacional da criança. Ela enfatiza que a vinculação da responsabilidade pela educação infantil à pasta de educação municipal representa um grande passo na superação do caráter assistencialista dos programas voltados para essa faixa etária.

Ao definir que “[...] o dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de” (art. 208), entre outros, “[...] o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (inciso IV), a Constituição cria uma obrigação para o sistema educacional. No que se refere à responsabilidade dos municípios, o parágrafo 2º do artigo 211, parágrafo 2º determina que “[...] os Municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil”. Considerando o amparo legal, a secretaria estadual de educação reconhece ainda que, em vista dos efeitos positivos da educação infantil sobre o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças, já constatado por muitas pesquisas, o atendimento de qualquer criança num estabelecimento de Educação Infantil é uma das mais sábias estratégias de desenvolvimento humano, de formação da inteligência e da personalidade, com reflexos positivos sobre todo o processo de aprendizagem posterior. Essa Secretaria pontua sua atuação, concluindo que, embora não seja a atuação ideal, está presente no atendimento infantil, contribuindo para a efetivação da garantia dos direitos das crianças de zero a seis anos.

As análises das diversas respostas evidenciam a necessidade de integração do trabalho de estabelecimento de parcerias e de compartilhamento das responsabilidades. Evidencia-se, ainda, que a execução de algumas ações pontuais voltadas para o público infantil, é considerada como uma prática intersetorial e que, os recursos são considerados

insuficientes e limitadores de ações, em todas as instâncias, tendo uma destinação específica, que deve ser priorizada.

3.2 Identificando as Práticas Locais

Após as entrevistas com os representantes legais, foram realizadas visitas a três Centros de Educação Infantil (CEIs), com o objetivo de analisar a efetivação das políticas públicas destinadas às crianças que frequentam essas instituições. As questões que nortearam a realização das entrevistas com as três diretoras continham orientações inquisitivas comuns (Anexo). O critério para a seleção das instituições foi definido em função, prioritariamente, da localização dos CEIs em bairros com características econômico-sociais diferentes e, também, acatando a sugestão da Secretaria de Assistência Social que indicou uma das instituições por considerar relevante o número de crianças atendidas superior às demais.

As visitas foram previamente agendadas em função da disponibilidade das diretoras, após concordarem com a participação voluntária no desenvolvimento deste trabalho. As entrevistas deram-se de forma dialogada, permitindo que essas diretoras se percebessem como protagonistas na construção da história da educação, realizada nos CEIs, da SETASS, como partícipes de um “todo”, tecido por muitas mãos. Essas mãos, por vezes, alheias aos acontecimentos dos gabinetes, garantem à “sua comunidade” não apenas atendimento institucional, mas também o atendimento humano, cuidando e educando “suas” crianças, com muito esforço para que tudo “dê certo”, mesmo com as limitações estruturais e conjunturais. A participação das diretoras será identificada através da legenda: Dir. 1, Dir. 2 e Dir. 3.

Ao serem indagadas sobre a efetivação das políticas básicas destinadas à infância, sobre aquelas tidas como as mais relevantes, sobre a que mais se evidenciava, como elas se efetivam e, ainda, sobre, a importância das ações compartilhadas no atendimento da criança de zero a seis anos, obteve-se a seguinte resposta da Dir 1:

[...] as instituições de educação infantil devem favorecer um ambiente físico e, principalmente, social onde as crianças se sintam protegidas e acolhidas, e ao mesmo tempo seguras para se arriscarem e vencer desafios. Mas para que isso ocorra é preciso que a criança esteja bem, tanto na área de saúde como no social e, muitas vezes, esse atendimento deixa a desejar, não há acompanhamento, junto aos pais para que essas crianças tenham um melhor desenvolvimento. Outro fator importante para que esse desenvolvimento ocorra é o espaço, que deve propiciar condições para que as crianças possam usufruí-lo em sala, mas isso é deixado de

lado, pois a justiça por não ter um acompanhamento voltado ao CEI e não conhecer a realidade dos mesmos solicitam vagas nas instituições, não deveria ser assim, pois não temos como atender, essa obrigatoriedade deixa de lado a qualidade da educação. Educação tem que ser feita com qualidade baseada inteiramente no desenvolvimento e bem estar da criança. Não vejo nenhum atendimento compartilhado, o que vejo é falta de entendimento entre a assistência social, saúde, justiça e educação. Quem perde é a criança. Com certeza o cuidado, a assistência ainda é a que mais se evidencia, não por estarmos ligados a uma Secretaria Estadual de Assistência Social, isso é cultural, acredito que só ira mudar quando a educação infantil esteve realmente na educação, que com certeza também necessitará das demais políticas para atender bem as crianças.

O depoimento da diretora remete a uma análise da prática pedagógica condizente com os dados das ciências e com os aportes que constituem diretrizes importantes à superação das dicotomias creche/pré-escola, assistência ou assistencialismo/educação, atendimento a carentes/educação para classe média e outras, que orientam políticas e práticas sociais produzida ao longo da história. Educação e cuidados constituem um todo indivisível para crianças indivisíveis, num processo de desenvolvimento marcado por etapas ou estágios em que as rupturas são bases e possibilidades para a seqüência.

Evidencia-se que as possibilidades reais distanciam-se do ideal preconizado quanto à execução do atendimento às crianças que procuram estes CEIs, no entanto os esforços para a concretização aglutinam ações de superação das dificuldades.

O depoimento da Dir. 2 ressalta:

Não se efetivam, seria muito importante, muito bom, se isto acontecesse, mas não acontece. Muitas vezes, na instituição de educação infantil temos que lidar com questões bastante complexas que não podem ser ignoradas, pois afetam diretamente a vida das crianças, ou seja: a desnutrição, a violência, os abusos, maus tratos, os problemas de saúde entre as diversas áreas, poderão buscar soluções mais factíveis com a realidade de cada situação. A assistência é a que mais aparece; a comunidade, os pais estão mais preocupados com o cuidado, isso inclui: não deixar cair, machucar, tomar banho e se alimentar corretamente. Às vezes, fico frustrada com o desinteresse dos pais pelas atividades pedagógicas. É necessário que vá para a educação, mas, além da política de educação, que haja a participação da política de saúde, da assistência social e da justiça na efetivação de atendimento à criança de zero a seis anos.

Constata-se através depoimento, acima, que a falta de articulação entre os diferentes programas é apontada como importante causa do baixo desempenho das políticas sociais. Através do desenvolvimento do trabalho dessa diretora, evidencia-se que nenhum setor, isoladamente, consegue enfrentar, com sucesso, a complexidade dos problemas enfrentados no cotidiano do CEI.

A Dir 3 aponta em suas considerações os seguintes aspectos:

Não posso afirmar que todas as políticas estão presentes no dia-dia do CEI, conto com uma parceria com posto de Saúde que é meu vizinho, fiz um acordo com os colegas para atenderem com absoluta prioridade as crianças aqui da creche. Sinto falta do trabalho que faziam de escovação dentária e aplicação de flúor, há anos não fazem mais; quanto à educação, gosto dos cursos de capacitação oferecidos aos profissionais que trabalham no CEI, isto tem ajudado no entendimento sobre desenvolvimento infantil; fico feliz quando minha cozinheira fala que ela, também, é uma educadora, pois a todo o momento a criança está aprendendo, com todos e com tudo que acontece ao seu redor. A assistência social deveria trabalhar mais com as famílias; até aqui no espaço do CEI, poderíamos fazer reuniões, encontros... Mas isto, não acontece. Quanto à justiça? Bem... Quando aparece é mais um problema, não podemos contar com a justiça para ajudar. Acredito que deveria ser diferente. Se todas trabalhassem juntas por um mesmo objetivo, o de atender a criança, mas para isso também é preciso compreender de desenvolvimento infantil, aí, sim, unindo forças em favor de único objetivo, poderíamos, então, construir um atendimento de qualidade.

As ações descritas pela diretora, necessariamente, não implicam na resolução ou enfrentamento finais do problema principal, mas implicam a acumulação de forças, a construção de sujeitos, e a descoberta da possibilidade de agir (CAMPOS, 2000).

O comportamento apontado pela diretora reflete a busca de articulação dos setores sociais e da possível descoberta de caminhos para a construção de um novo mundo, da utopia. Da *utopia de Eduardo Galeano*, expressa na capacidade de compartilhar, de reconhecer o lugar do outro, de ser tolerante, de articular fragmentações é em si mesma um ganho fundamental e é capaz de alimentar a vontade de seguir participando e realizando/fazendo, atendendo à medida das possibilidades disponíveis.

O depoimento das diretoras remete-nos à constatação da dicotomia entre o discurso oficial e a prática. É evidente a confirmação da inexistência da presença de algumas políticas no contexto da Educação infantil. Considera-se de extrema importância a conscientização da necessidade de integração dessas políticas.

Tradicionalmente, as políticas públicas sociais são setoriais, desarticuladas e respondem a uma gestão com características centralizadoras e hierárquicas, deixando prevalecer práticas que não geram a atenção integral à educação infantil. Percebe-se que cada área das políticas públicas tem uma rede própria de instituições e/ou serviços e que essa desarticulação está presente nas ações voltadas às crianças atendidas nos Centros de Educação Infantil, de execução direta da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária, localizados em diferentes bairros da cidade de Campo Grande, Mato Grosso do Sul.

Essa forma de atuação, identificada nas instituições pesquisadas, gera fragmentação da atenção às necessidades da criança que passa a ser entendida como um ser/objeto compartimentado e, conseqüentemente, atendida através de ações paralelas que não

convergem em seus objetivos e propósitos, gerando assim um quantitativo expressivo delas, corretamente teorizadas, mas qualitativamente desqualificadas.

A organização estatal, que deve atender as responsabilidades constitucionais e que, atualmente, é setorializada e piramidal, possui características que dificultam o reconhecimento da criança como cidadã, sujeito de direitos, que tem necessidades e expectativas independentes das condições sócio-econômicas, dentre outras. O reconhecimento da distância entre os instrumentos legais e as ações governamentais não basta, urge redimensionar essa organização na busca da eficácia e eficiência no atendimento infantil.

As estruturas setorializadas tendem a tratar a criança e suas necessidades de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente; embora, quase sempre, as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio-ambiente, elas conduzem a uma atuação desarticulada e obstaculizam os projetos de gestões democráticas e inovadoras. Os projetos e programas voltados para as crianças de zero a seis anos tentam articular as ações e serviços, mas a execução, desarticula e perde de vista a integralidade da criança.

Essa concepção determina uma maneira particular de estruturar o aparato estatal. Sua organização é feita na lógica das políticas setoriais. A gestão de cada política obedece, na maioria das vezes, aos interesses de grupos existentes no interior das instituições e não às necessidades da população. Apesar do discurso de profissionais comprometidos com uma postura que procura superar essa lógica e mesmo a existência de projetos exitosos, que privilegiam a integralidade das ações, o que se observa é, ainda, a predominância de uma prática institucional dicotômica.

A professora vê que seu trabalho perde efetividade se a criança que está sob seus cuidados não tem nutrição adequada, mora em condições adversas, não tem acesso a serviços de saúde, atividades de cultura, esportes e lazer, e não é protegida dos riscos e violências. O médico e a enfermeira, também, se afligem ao perceberem que os agravos e riscos à saúde de determinado grupo não são superados, porque sua moradia não tem saneamento ou porque há um lixão nas proximidades etc. Só que nem a professora nem o médico têm, nas organizações tradicionais setorializadas, condições de encaminhar efetivamente esses problemas e de canalizar essas necessidades e demandas, que são de áreas distintas na organização governamental.

A intersetorialidade emerge como um instrumento de articulação e como um meio de fazer valer os preceitos legais. Esse processo coloca ao alcance do atendimento infantil as possibilidades de serem contempladas as necessidades prioritárias.

O desafio da intersetorialidade consiste em identificar objetivos comuns e perseguí-los mediante um núcleo estratégico de planejamento e definição de prioridades para as ações conjuntas. (FERNANDES & NOBRE, 2002).

Acima de tudo é necessário qualificar a prática das políticas básicas de ação intersetorial, desenvolver um processo de planejamento e programação que se constitua em um espaço de poder compartilhado e de articulação de interesses, saberes e práticas das diversas organizações envolvidas (TEIXEIRA & PAIM, 2002), que permita a produção de conhecimentos e práticas compatíveis com a resolução dos problemas. Buscou-se analisar em todas as instâncias, elementos que constituam um panorama intersetorial. No entanto, verifica-se, no quadro apresentado a seguir, que a intersetorialidade, ainda, não acontece.

QUADRO 8 – Instâncias, papéis e responsabilidades

Instâncias	Programas	Papéis	Responsabilidades
SAÚDE	- Programa Nacional de Aleitamento Materno (PNIAM)	- Nutrição adequada. - Saúde física e Mental - Construção da relação de afeto e carinho. - Desenvolvimento da afetividade e da inteligência no primeiro ano de vida.	- Reduzir a mortalidade e o adoecimento dos recém-nascidos.
	- Programa Nacional de Triagem Neonatal	- Tratamento precoce de doenças congênitas. - Acompanhamento adequado à criança, possibilitando melhor restabelecimento.	- Identificar doenças congênitas através do “teste do pezinho”.
	- Programa Nacional de Imunização (PNI)	- Erradicação de diversas doenças infectocontagiosas.	- Prevenir e controlar. - Imunizar as crianças em idade adequada.
	- Programa Nacional Brasil Sorridente	- Melhorias das condições de saúde bucal da população brasileira, incluindo as crianças, através de ações como escovação e aplicação de flúor.	- Prevenir de forma precoce, através de acompanhamento odontológico periódico.
	- Política Nacional de Alimentação e Nutrição	- Orientação para a promoção de práticas alimentares saudáveis. - Controle dos distúrbios nutricionais e seus malefícios – obesidade infantil.	- Garantir a qualidade dos alimentos colocados para consumo no país.
ASSISTÊNCIA SOCIAL	- Programa de atenção Integral a Família (PAIF)	- Atendimento às necessidades das famílias vulnerabilizadas, através da prestação de serviços em Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).	- Prestar atendimento sócio-assistencial; - Contribuir com o processo de autonomia e emancipação social das famílias; - Romper com o ciclo de reprodução da pobreza; - Garantir a efetivação de direitos sociais, através da doutrina de proteção integral.
	- Programa Bolsa Família	- Unificação dos procedimentos de gestão e execução de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastro Único	- Promover o acesso à rede de serviços públicos, - Estimular a emancipação das famílias atendidas; - Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.
	- Atenção à criança de zero a seis anos	- Apoio técnico e financeiro a programas e projetos executados por estados e municípios.	- Garantir o desenvolvimento integral da criança, valorizando a convivência social e familiar.

(Cont.)

Instâncias	Programas	Papéis	Responsabilidades
JUSTIÇA	<ul style="list-style-type: none"> - Sentinela - conjunto de ações de natureza psicossocial especializado destinada ao atendimento de crianças e adolescentes, vitimados pela violência, abuso e exploração sexual 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de condições que possibilitem às crianças e aos adolescentes vitimados e suas respectivas famílias, o resgate e a garantia dos direitos, o acesso aos serviços de assistência social, saúde, educação, justiça e segurança, esporte, lazer e cultura, guardando compromisso ético, político e a multidisciplinariedade das ações desenvolvidas pelas diferentes políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prestar atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência, com ênfase no abuso e exploração sexual, bem como suas famílias.
	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) 	<ul style="list-style-type: none"> - Retirada das crianças e adolescentes do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre ou degradante, ou seja, daquele trabalho que coloca em risco sua saúde e sua segurança. 	<ul style="list-style-type: none"> - Erradicar, em parceria com os diversos setores dos governos federal, estaduais e municipais, o trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubre, penosas ou degradantes.
	<ul style="list-style-type: none"> - Criança – Centros de Atendimento (SOS) 	<ul style="list-style-type: none"> - Atendimento às crianças e adolescentes através do Serviço de Abordagem específica, como a situação de Rua, dentre outros. - Desenvolvimento de ações junto às famílias, crianças e adolescentes, prestando serviços de atendimento telefônico à comunidade, no sentido de intervir na resolução de qualquer circunstância de dificuldade, ameaça ou perigo que envolva a população infanto-juvenil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Efetivar a proteção especial de crianças e adolescentes, assegurando os direitos estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, quando estes estão sendo ameaçados ou violados, seja por ação ou omissão do Estado, seja pela falta ou abuso dos pais ou, ainda, em decorrência de sua própria conduta.
EDUCAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Atendimento em creche para crianças de zero a três anos 	<ul style="list-style-type: none"> - Estimulo ao convívio social e o desenvolvimento da criança de zero a seis anos. - Atendimento às crianças que necessitam de cuidados e proteção na ausência da família. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuidar e educar através de atendimento em horário parcial ou integral.
	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de atendimento em pré-escola para crianças de quatro a seis anos 	<ul style="list-style-type: none"> - Estimulo ao convívio social e o desenvolvimento da criança de zero a seis anos. - Atendimento às crianças que necessitam de cuidados e proteção na ausência da família. - Preparo para o ingresso no 1ª ciclo do Ensino Fundamental 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuidar e educar através de atendimento em horário parcial ou integral. - Iniciar o processo de escolaridade através do desenvolvimento de atividades pedagógicas.

Contrapõe-se a essa prática setorial uma nova lógica referida basicamente à população, reconhecendo os indivíduos e grupos da população, em sua singularidade e em suas determinações sociais que condicionam suas condições de vida. As prioridades, nesse caso, são definidas a partir dos problemas da população, cujo equacionamento envolve ações integradas de vários setores. Essa proposta supõe a articulação de dois eixos: o da descentralização e da intersetorialidade, buscando definir não apenas projetos inovadores, mas a construção de uma nova realidade institucional, que informe uma nova prática da gestão pública.

Essa nova lógica deve viabilizar a identificação dos problemas e potencialidades dos grupos populacionais em relação a padrões de qualidade de vida, considerados a partir dos direitos de cidadania, e promover a interferência, intencional e monitorada, nas questões que estão no espaço de governabilidade da Prefeitura.

A população não é homogênea, nem as necessidades e nem as aspirações humanas. Para interferir, respeitando e atendendo as suas peculiaridades, é preciso estabelecer critérios para comparar grupos populacionais entre si e em relação a padrões de qualidade e permitir o estabelecimento de objetivos e metas que promovam a qualidade de vida, através do acesso a bens materiais e imateriais disponíveis na sociedade contemporânea.

Um critério é o geográfico, que se refere ao espaço onde vive determinado grupo. O município é o macro-espaço e as regiões agregam micro-espaços - os bairros. As condições territoriais, urbanas e de meio-ambiente dos micro-espaços interagem com a organização social dos grupos populacionais que ali vivem e/ou trabalham.

Outro critério é o de identificar nesses grupos populacionais conjuntos sensíveis a determinadas ações e serviços peculiares, tais, como: segmentos por faixa etária - como crianças e adolescentes, por forma de agregação social.

Esses conjuntos que não são mutuamente excludentes permitem que a ação social se organize de maneira horizontal em forma matricial, ou seja, é através dessa estrutura organizacional que se pode concretizar a intersetorialidade.

Assim, a tessitura das políticas públicas reflete-se na organização e na gestão das administrações municipais, que devem operar combinadamente no macro e nos microespaços, considerando os conjuntos definidos em relação às necessidades do público-alvo. Para isso, estabelecem padrões de qualidade, definidos a partir das políticas e prioridades, que permitem, observadas as peculiaridades existentes nos microespaços, estabelecer metas a serem atingidas na realização das ações e na prestação dos serviços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*(...) parto do princípio de que qualquer texto,
por mais que almeje à clareza e ao rigor,
sempre contém pontos cegos ou nódulos de ambigüidade que,
devidamente explorados,
permitem desfazer as amarras lógicas do raciocínio,
inverter suas premissas, anular sua hierarquia de idéias.*

Jacques Derrida:

A pertinência deste estudo revela-se mediante o fato de que as principais mudanças nas políticas públicas para a Educação Infantil ocorreram justamente com a nova configuração do entendimento das especificidades da educação infantil e das necessidades da criança pequena, existindo, desta forma, a possibilidade de se analisar o perfil das políticas básicas e sua viabilização através de ações conjuntas, a fim de se compreenderem as características nelas impregnadas.

Nessa perspectiva, é fundamental conhecer os caminhos percorridos pela Educação Infantil, as políticas públicas que perpassam sua história e a trajetória das mudanças da educação das crianças de zero a seis anos. A contribuição pretendida é de este trabalho abrir um espaço de discussão e de informação a fim de auxiliar os profissionais da educação, estudantes e a comunidade, em geral, a compreenderem as intenções e as possibilidades efetivas para educação das crianças pequenas.

O conjunto de leis existentes e apontados neste trabalho determina que a política para as crianças de zero a seis anos e suas famílias deverá ser implantada com o apoio e a participação de todos os segmentos da sociedade, desde os ministérios, em especial, os da Educação, da Saúde, da Previdência Social, da Justiça e do Trabalho, até as secretarias e conselhos estaduais e municipais, os conselhos tutelares, os juizados das varas da infância, as associações e organizações da sociedade civil, juntamente com os profissionais da comunicação e da informação.

A intersetorialidade tem sido definida como um "[...] processo em que os objetivos, as estratégias e os recursos de cada setor se consideram segundo suas repercussões e efeitos nos objetivos, estratégias, atividades e recursos dos demais setores". (ANÁLISIS, 1992 apud TEIXEIRA & PAIM, 2002, p. 94). Nesse sentido, pensar a Educação Infantil, viabilizada pela

tessitura intersetorial das políticas sociais, é uma alternativa que se apresenta como possibilidade de efetivação e reconhecimento dos direitos da criança,

A operacionalização da proposta de intersetorialidade somente será possível a partir do entendimento conjunto que possibilite o estabelecimento de objetivos comuns. Diversos autores chamam a atenção para a importância de se construírem formas mais adequadas de planejar, organizar, conduzir, gerir e avaliar tais intervenções, bem como sobre a

[...] necessidade de coerência entre os propósitos definidos e métodos selecionados (Testa, 1992), de modo a permitir o desencadeamento de um processo de reorganização das práticas gerenciais, dos formatos organizacionais e, sobretudo, dos processos de trabalho no âmbito das instituições envolvidas. (TEIXEIRA & PAIM, 2002, p. 105).

Testa (1995) fala em distintas modalidades de poder: técnico, político, administrativo. Todas essas modalidades estão envolvidas na construção de uma nova maneira de governar, de tratar os problemas relevantes da cidade ou de outros espaços coletivos. Se se pretende flexibilidade, sinergia, cooperação mútua e abertura de espaços democráticos de participação, necessariamente tem que haver repartição e compartilhamento de poder.

Essa maneira de trabalhar está baseada no reconhecimento do não conhecimento, da insuficiência do que já é sabido e da necessidade de criar novas alternativas. Essas novas alternativas dependem do concurso e da articulação de outros olhares, outros saberes e outras forças. Inicialmente, deve-se reconhecer as limitações do olhar setorial (cada qual detém uma parte da verdade, das explicações, mas não a totalidade). É necessário reconhecer que não se têm todas as respostas e nem poder suficiente para dar conta do problema.

Em seguida, em troca da possibilidade de uma ação mais potente, os vários segmentos devem estar dispostos a abrir mão de parcelas de poder para viabilizar a ação intersetorial. Isso não implica ausência de conflitos ou contradições, ao contrário, eles estão presentes todo o tempo, e parte do processo é exatamente aprender a desenvolver tolerância e capacidade de escuta e de negociação etc. Esses são elementos básicos para a criação de espaços comunicativos, que são parte dessa nova maneira de relacionar-se com o outro e com o mundo. (HABERMAS, 1987).

Os espaços da intersetorialidade, portanto, são espaços de compartilhamento de saber e de poder, de construção de novas linguagens e de novos conceitos que não se encontram estabelecidos ou suficientemente experimentados. Há necessidade de um exercício permanente de paciência e de negociação, pois ninguém está acostumado a ficar pensando no

assunto que é do outro; além disso, algumas vezes, percorrem-se caminhos já esgotados setorialmente, outras vezes surgem questões novas que jamais seriam pensadas do ponto de vista setorial.

Os caminhos da construção da intersectorialidade são tortuosos, pois o novo é novo, desconhecido, mas, também, é incompleto, cheio de imperfeições e desafios, vem sempre carregado de velho e precisa sempre ser reinventado outra vez. E aprender a conviver com a incerteza, com a insegurança de não dispor de todas as respostas é parte importante do processo. Por isso mesmo, esses não são caminhos fáceis; envolvem sofrimento e confusão, ao lado do prazer da descoberta de novos olhares, novas possibilidades e novas saídas.

Exatamente por serem iniciativas inovadoras, cuja construção é parte de um processo transformador, é preciso desenvolver metodologias especiais para a avaliação da intersectorialidade. Não basta saber se os resultados previstos foram atingidos, não basta utilizarem ou criarem indicadores para medir impacto. É importante desenvolver processos de avaliação que consigam captar aspectos fundamentais do processo e que respondam a perguntas tais, como: está havendo compartilhamento do poder? Estão sendo dadas as possibilidades de formação aos sujeitos? Está havendo produção de um novo modo de fazer e governar as coisas? Esses também são produtos importantes e precisam estar disponíveis para serem compartilhados.

Na construção de novas maneiras de se articular e agir é fundamental fazer um exercício de aprender a dar espaço para o outro, aprender a se conter e a respeitar os diferentes ritmos e dinâmicas, senão não há ação coletiva e nem construção de sujeitos. Em alguns casos, há muita dificuldade em romper as relações tradicionais e terminam prevalecendo, nos processos de decisão, as organizações ou segmentos que detêm o poder financeiro. Muitas vezes, alguns projetos de natureza individual, específicos de cada segmento ou organização acabam se sobrepondo e atropelando os acordos coletivos e a construção conjunta de caminhos.

A expressiva falta de prioridade em relação à política de atendimento infantil verifica-se na fragmentação das ações que se destinam a operacionalizá-la e na forma desarticulada como são executados os programas e projetos destinados à educação infantil. Isto dificulta o estabelecimento e/ou acompanhamento dos padrões mínimos de

qualidade¹⁶ requeridos para esse segmento.

A falta de articulação presente nos ministérios setoriais reflete-se, também, na dificuldade de coleta de informações, principalmente, aquelas de caráter gerencial. Observa-se uma carência de dados sistematizados sobre a atuação das esferas políticas-administrativas na participação dos serviços prestados para atender à criança.

A formulação adequada de ações, acompanhamentos e avaliações requer objetivos específicos, que, para serem claramente definidos, necessitam de informações precisas que retratem a realidade, identifiquem as necessidades e possibilitem projeções de alternativas viáveis, que solucionem os problemas identificados. Alterar essa conjuntura requer decisões políticas, que implicarão, diretamente, a definição de políticas públicas que garantam a efetivação dos direitos das crianças em todas as suas necessidades, como prescreve a legislação vigente.

Utilizando-se de expressão de Bobbio (1992), pode-se afirmar que o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los de serem violados*. Trata-se de um problema não filosófico, mas jurídico e, em sentido mais amplo, político. Uma decisão política que favoreça algum grupo, muito possivelmente desagradará outro. O mesmo autor exemplifica, destacando que “[...] o direito a não ser mais escravizado implica na eliminação do direito de ter escravos”. Assim, decisão política na formulação de políticas sociais implica opção por defesa de determinados interesses em contraposição a outros.

Uma política para a infância é um investimento social que considera as crianças como sujeitos de direitos, cidadãos em processo e alvo preferencial de políticas públicas. Para construir essa política, será preciso manter um amplo diálogo com múltiplos segmentos responsáveis pelo atendimento das crianças de zero a seis anos. É necessária a compreensão dos anseios, dilemas, desafios, visões, expectativas, possibilidades e necessidades das crianças, de suas famílias e das comunidades em que estas estão inseridas.

Por fim, romper com a cultura da fragmentação e da setorização requer um enorme esforço de todos os atores envolvidos no processo de atendimento à criança de zero a seis anos, principalmente nas esferas de atuação governamental. Este trabalho pretende ser um instrumento de reforço à disposição identificada, através da análise das bases dos discursos

¹⁶Como forma de garantir padrões básicos de qualidade no atendimento em creches e pré-escolas, no ano 1998, O MEC criou uma publicação com o objetivo de contribuir para a formulação de diretrizes e normas para a Educação Infantil no Brasil; este material foi organizado por conselheiros representantes dos conselhos de educação de todos os Estados e do Distrito Federal, com a participação de representantes da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNDIME), de consultores e especialistas, sob a coordenação de dirigentes do MEC.

oficiais e nas práticas locais e contribuir, ao realçar a importância do trabalho coletivo e compartilhado para definição de ações que realmente privilegiem a qualidade de vida das crianças nos de zero a seis anos. Elege-se a perspectiva de que a intersectorialidade, efetivada através da tessitura das políticas para a educação infantil constitui a pedra fundamental do sucesso no atendimento da criança.

Contudo, este é um pequeno passo, que poder vir a ser uma longa e exitosa caminhada, completada pela existência de ações que divulguem, debatam e avaliem a perspectiva aqui apresentada.

Assim como Derrida, entende-se que o texto ora apresentado, apesar da busca sistemática por uma construção teórica clara, ainda apresenta pontos nodais a serem elucidados por aqueles que se interessem pela temática discorrida. É possível superar na prática cotidiana os entraves e dificuldades que a realidade apresenta e, ainda que a desconstrução seja inevitável e necessária, a reconstrução será sempre melhor e possível. Acredita-se, que o melhor destino que se pode reservar às palavras é que elas se tornem ação.

REFERÊNCIAS

Legislações:

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federal do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Imprensa Oficial. Brasília, DF, 1988.

_____. Lei n.º 8.069/90 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre a proteção integral à criança e do adolescente. **Estatuto da Criança e do Adolescente. ECA**, 1990. Legislação Federal e Marginália.

_____. Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. LDBEN**, 1996 Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Legislação Federal e Marginália.

_____. Lei Federal n.º 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério. FUNDEF**, 1996. Legislação Federal e Marginália.

_____. Lei n.º 8.742 de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social. LOAS**. 1993. Legislação Federal e Marginália.

_____. Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a **promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências**. 1990. Legislação Federal e Marginália.

Bibliografia:

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo, Martins Fontes, 1999.

AMARAL E SILVA, Antônio Fernando do. "Poder Judiciário e Rede de Atendimento". In: MARQUES, Antônio Emílio Sendim; BRANCHER, Leoberto Narciso (coords.). **Encontros pela Justiça na Educação**. Brasília: Fundescola/MEC, 2000. p. 209-253.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Para onde vai a Educação Infantil no Brasil? Algumas considerações face à nova LDB e à Emenda Constitucional 14/96, In: **Educação Infantil em Tempos de LDB**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2000. p. 51-63.

ARENDDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Campinas, SP: Perspectiva, 1996.

ARIÈS, Philippe. **A História Social da infância e da família**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1979.

ARROYO, Miguel. G. O significado Social da Infância. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1994, Brasília, **Anais...** Brasília: 1994.

BARRETO, Angela Rabelo. Situação Atual da Educação Infantil no Brasil. In: **Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil**. Brasília, MEC/SEF, COEDI, 1998, Vol. II.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOCHENSKI, J. M. **Diretrizes do Pensamento filosófico**. São Paulo, SP: EPU, 1977.

CABRAL, Ma. Inez C. De Rousseau à Freinet ou da Teoria à Prática. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 82, p 31-36, ago. 1992.

CALLIGARIS, Contardo. “O reino encantado chega ao fim”, **Folha de São Paulo**, 24/7/94, p. 4-6 [Caderno MAIS]. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2000.

CAMPOS, Maria. Malta. Educação Infantil: O debate e a pesquisa. **Caderno de Pesquisa**. São Paulo, 1997.

_____. A Mulher, a Criança e seus Direitos. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 106, 1999,

CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra Ed., 1991.

CARVALHO, Alysson. et al. **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

CARVALHO, André e MARTINS, Sebastião. **Nacionalidade e Cidadania**. 4. ed. Col. Pergunte ao José. Belo Horizonte, MG: Lê, 1998.

CARVALHO, Amilton Bueno de. **Magistratura e Direito Alternativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Luam, 1997.

CERISARA, Ana Beatriz. **Rousseau: a educação na infância**. São Paulo: Scipione, 1990.

CHARLOT, Bernard. **A mistificação pedagógica**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1979.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. 6. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 1993.

COMENIUS, Jan Amos. **Didática Magna**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1954.

COMPARATO, Fabio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 2. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

COSTA, Marisa C. V. Pesquisas em educação: Concepções de Ciência, Paradigmas Teóricos e Produção de Conhecimentos. In: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 90, 1994.

CRAIDY, Carmem M. A Política de Educação Infantil no Brasil. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1994, Brasília, **Anais...** Brasília, 1994.

CURY, Carlos Roberto Jamyl. A educação infantil como direito. In: **Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil**. Brasília, MEC/SEF, COEDI, 1998, Vol. II.

DELORS, Jacques (Org.). **Educação um Tesouro a Descobrir**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC/UNESCO, 1999.

DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel: a infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil**. São Paulo: Ática, 1998.

ESPÍNDOLA, Maria D. **Política pública de educação: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2000.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. **Educação Pré-escolar e Cultura**. Campinas: Editora da UNICAMP; São Paulo: Cortez, 1999.

FONSECA, J. P. A educação Infantil. In: VÁRIOS AUTORES. **Estrutura e funcionamento da educação básica: leituras**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

FOUCAULT, Michel. **Arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Ed. Cortez, 1995.

GADOTTI, Moacir. A filosofia para crianças e jovens e as perspectivas atuais de educação. In: KOHAN, Walter O. LEAL, Bernardina. (Org.). **Filosofia para Criança em Debate**. Vol. 4. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Diversidade Cultural e Educação para Todos**. São Paulo: Ed. Graal, 1992. p. 85.

GARCIA, R. L. e FILHO, A. L. (Org.). **Em defesa da educação infantil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

GENTILI, Pablo. A. & Silva, Tomas T. da. (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Visões Críticas. Petrópolis: Ed. Vozes, 1994.

GOUVEIA, Maria C. Anjos sobre a cidade. **A criança de favela em seu mundo de cultura**. Trabalho apresentado na 14 a. Reunião da ANPED. São Paulo, 1991.

GRAMSCI, Antônio. **Cartas do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. **Concepção dialética da história**. 9 Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

HABERMAS, J., **A nova intransparência**. Novos Estudos CEBRAP, n. 18, p.103-114. São Paulo.1987

HADOT, Pierre. **O que é a filosofia antiga?** São Paulo: Edições Loyola, 1999.

HEINE, Heinrich. **Contribuição à história da religião e filosofia na Alemanha**. São Paulo: Iluminuras, 1991.

HERNANDEZ, Fernando. **Transgressão e mudança na educação - os projetos de trabalho**. Porto Alegre: ArtMed, 1998.

HERKENHOFF, João Baptista. **Para onde vai o Direito? Reflexões sobre o papel do Direito e do Jurista**. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 1996.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

INCONTRI, Dora. **Pestalozzi, educação e ética**. São Paulo: Scipione, 1997.

JAEGER, Werner. **Paidéia**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

JAMES, William. **A vontade de Crer**. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

JANTSCH, Ari Paulo & ZAMBIASI José Luiz. Por Uma Educação com Razão: Filosofia da Educação na Formação do Educador. In: **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 5, n. 1, p. 213-226, 2000,

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. **A Pré Escola em São Paulo (1877 a 1940)**. São Paulo: Loyola, 1988.

KRAMER, Sônia. **A Política do Pré-escolar no Brasil: A arte do disfarce**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

KOHAN, Walter O. & KENNEDY, David. (Org.) **Filosofia e Infância, possibilidades de um encontro**. Vol. 3. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Filosofia para crianças**. Vol. I. Petrópolis, Vozes, 1998.

_____. **Filosofia para Criança em Debate**. Vol. 4 Petrópolis: Vozes, 2000

KUHLMANN JR. Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, n. 14, p. 5-18, maio/jun./jul./ago. 2000. (Número especial).

KUHLMANN JR. Moysés. **Infância e Educação Infantil uma abordagem histórica**. Porto Alegre, RS: Editora Mediação, 1998.

LEWIS, Howard R. **Fenômenos psicossomáticos: até que ponto as emoções podem afetar a saúde**. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1999.

LIBÂNEO, J. **Didática**. São Paulo: Cortez, 1992.

LORIERI, Marcos. Perguntando por mais um dos pressupostos educacionais do programa filosofia para crianças de Mathew Lipman. In: KOHAN, Walter O. LEAL, Bernardina. (Org.). **Filosofia para Criança em Debate**. Vol. 4. Petrópolis, SP: Vozes, 2000.

MATTHEWS, Gareth B. **A filosofia e a criança**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

McLAREN, Peter. **Multiculturalismo crítico**. São Paulo: Cortez, 1997.

MENDONÇA, Antônio S. **Psicanálise & literatura**. Rio de Janeiro: Livro Técnico, 2000.

MONGIN, Oliver. A doença adulta da infância. **Folha de São Paulo**, 24/7/94, p 6-7, [Caderno MAIS].

MOSS, Peter. **Qualidade na Educação da Primeira Infância**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

NARODOWSKI, Mariano. **Infancia y poder. La conformación de la pedagogia moderna**. Buenos Aires, AIQUE, 1994.

NASCIMENTO, Evelyn Maria. Educação Infantil: A construção de um novo nível de ensino. In: **Situação da Educação Básica no Brasil**. Brasília: MEC/INEP, 1999. p. 45-67

OLIVEIRA, Z. M. R. & ROSSETTI-FEREIRA, M. C. **Propostas para o atendimento em creches no Município de São Paulo: histórico de uma realidade**. Petrópolis, SP: Vozes.1986.

PAOLI, Maria Célia. Experiência do mundo público na história do Brasil moderno. In: SOUZA JÚNIOR, J. Geraldo de e AGUIAR, Roberto A. R. (orgs.). **Introdução crítica ao Direito do Trabalho**. Brasília: Universidade de Brasília, 1993.

PIAGET. J. **O nascimento da inteligência da criança**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (orgs.). A Arte de Governar Crianças – A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula, **Anais...** Livraria e Editora, 1995.

PLATÃO. Diálogos - **Mênnon, Banquete, Fedro**. Rio de Janeiro: Ediouro, s/d.

PRIORE, Mary Del. **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.

ROSEMBERG, Fúlvia. “Educação: para quem?” **Ciência e Cultura**. São Paulo, SP: 28 (12), dez.. p. 1467, 1976,

_____. Creches Domiciliares: Argumentos ou Falácias. In: **CRECHE**. São Paulo: Autores Associados, 1986.

ROUSSEAU, J. J. **Œuvres complètes**. Vol. IV. Paris: Éditions Gallimard, 1969.

_____. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Trad. por Lourdes Santos Machado. 5. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

SARMENTO, M. J. **A Infância: Paradigmas, Correntes e Perspectivas**. Braga, PT: IEC, 2000. (mimeo).

SARTRE, Jean-Paul. **Les Mots**. Paris, Gallimard, 1972.

SAVIANI, D. **A nova Lei da Educação: Trajetórias e perspectivas**. Campinas: São Paulo: Autores associados, 1997.

_____. **Escola e democracia**. Campinas: Autores Associados, 1995.

SCHELER, Max. **Visão filosófica do mundo**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1986.

SÊDA, Edson. **A criança e sua convenção no Brasil**. São Paulo: Conselho Regional de Psicologia, 1998.

SÊDA, Edson. **A Proteção integral**. São Paulo: Edição Adês, 1997.

SENNA, Éster. **Educação e democracia: um estudo dessa articulação na produção pedagógica dos anos 80**. Tese (Doutorado) – USP. São Paulo, 1994.

SHARP, Ann. Introdução. In: KOHAN, Walter O. & WUENSCH, ANA M. (Org.). **Filosofia para crianças**. Vol. I. Petrópolis: Vozes, 1998.

SILVA, E. B. (Org.). **A Educação Básica Pós LDBEN**. São Paulo: Pioneira, 1998.

TESTA, M. **Pensamento estratégico e lógica de programação – o caso da saúde**. São Paulo: Editora Hucitec, 1995.

THERBORN, G., 1993. The rights of children since the constitution of modern childhood. A comparative study of Western nations. In: *Social Exchange and Welfare Development* (L. Moreno, ed.), p. 67-121, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 1993.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: Warde, Mirian Jorge, De TOMMASI, Livia e HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p.125-186.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

VITÓRIA, T. **Representações de educadoras sobre as mães e famílias das crianças da creche**. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 1999.

VYGOTSKY, L. S. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Espaço Público e Educação, p. 43-62. In: **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI – Reformas em Debate**. São Paulo, 1999.

WALLON, Henri. **Psicologia**. São Paulo: Ática, 1986.

ZABALA, Antoni. A organização dos conteúdos. In: ZABALA, A. **A prática educativa - como ensinar**. Porto Alegre, RS: ArtMed, 1998.

ANEXOS

ANEXO 1

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
COORDENADORIA DE PESQUISA
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO (TCLE)

Eu, Tanea Maria Mariano da Silva, aluna do curso de Mestrado em Educação da UFMS, estou realizando a pesquisa: “A Tessitura das Políticas Intersetoriais voltadas ao atendimento da Educação Infantil: identificando papéis e responsabilidades”.

O meu objetivo com este trabalho é o de realizar estudos que evidenciem a importância da articulação das políticas: de Saúde, Assistência Social, Justiça e Educação no atendimento da criança de 0 a 06 anos. Para atingir este objetivo, pretendo mapear os programas que foram e estão sendo desenvolvidos em cada instância política administrativa citada, através de um levantamento documental. Para tanto, solicito a participação deste órgão governamental, disponibilizando informações sobre os programas desenvolvidos em atenção à primeira infância.

Por se tratar de uma pesquisa quantitativa, pretendo, também realizar entrevistas com roteiros semi-estruturados, para obtenção de informações que complementem a realização dos estudos documentais. Para garantia da fidedignidade da entrevista, pretendo fazer uso de gravador, de tal maneira, que posteriormente, possa transcrever o conteúdo integral das respostas obtidas.

Entendendo que o poder público é parceiro incondicional da atividade de pesquisa científica, ratifico a importância da contribuição desse órgão na realização da pesquisa.

Estudos afirmam que atender plenamente a criança, especificamente na primeira infância, é fazer valer seu direito cidadão, propiciando ao ser humano condições efetivas de realizações e possibilidades de existência digna.

Um estudo científico dessa natureza pode contribuir, significativamente, para uma maior consciência social da participação das diversas instâncias política administrativas, em favor do atendimento de qualidade a criança de 0 a 06 anos, o que nos leva a afirmar que todos serão beneficiados com o resultado da pesquisa.

Os atores que se dispuserem a participar, contribuindo com a pesquisa não receberão qualquer tipo de remuneração e terão a garantia de que somente a pesquisadora e sua orientadora terão acesso aos registros das entrevistas.

Comprometo-me ao finalizar a pesquisa, disponibilizar os resultados encaminhando cópia para análise e apreciação a todos os parceiros.

A contribuição deste órgão dar-se-á mediante o consentimento e expressa autorização da autoridade legal através da assinatura deste termo. Em caso de dúvida poderá fazer contato comigo nos telefones: 0xx 67 349-0703 Residência, 384-1959 – Escola CNEC Oliva Enciso, Coordenação de 5ª a 8ª séries ou com a Profª Drª Ordália Alves de Almeida no telefone: 345 7579 – Departamento de Educação/UFMS.

Declaro que este órgão participará voluntariamente na pesquisa: “A Tessitura das Políticas Intersetoriais Voltadas ao Atendimento da Educação Infantil: Identificando Papéis e Responsabilidades”.

Assinatura do responsável legal _____.

Data ___/___/___ Fone: _____.

Assinatura da pesquisadora _____.

Data ___/___/___ Fone: _____.

ANEXO 2**PERGUNTAS PARA OS DIRIGENTES DE TODAS AS SECRETARIAS**

- 01 - Qual o papel da política de (Saúde, Assistência Social, Justiça e Educação) para o desenvolvimento de serviços de qualidade no atendimento das crianças de 0 a 6 anos?
- 02 - Quais são os programas e/ou serviços destinados as crianças de 0 a 6 anos no âmbito deste seguimento institucional?
- 03 - Qual o objetivo de se garantir no âmbito desta política, os recursos destinados a educação infantil?
- 04 - Que importância deve ser dada a implementação de políticas intersetoriais para a garantia da qualidade dos serviços destinados as crianças de 0 a 6 anos.

PERGUNTAS PARA OS COORDENADORES/DIRETORES DAS INSTITUIÇÕES

01 – Como se efetivam as ações das áreas de saúde, assistência social, justiça e educação no desenvolvimento dos serviços de atendimento a infantil?

02 - Qual destas políticas é a que mais se evidencia?

03 – Qual a importância da existência de ações compartilhadas nas diferentes áreas, para a efetivação de uma política de Educação Infantil de qualidade?

03 – É necessário que além da política de educação, haja a participação da política de saúde, da assistência Social e da justiça na efetivação de atendimento a criança de 0 a 6 anos?