

POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL:

desafios à gestão local a partir da implantação do ensino fundamental de nove anos

Marcia Maria Rosa¹

Eixo temático: Estado e políticas públicas de educação

Resumo

O trabalho aborda as políticas municipais de educação infantil e os desafios à gestão municipal a partir da implantação do ensino fundamental de nove anos. Teve por objetivo analisar as opções políticas e práticas que vêm presidindo a definição de gestão das políticas de educação infantil nos municípios, a partir da implantação do ensino fundamental de nove anos. O campo empírico da pesquisa compreendeu três municípios da região sul do Brasil: Frederico Westphalen (RS), Chapecó (SC) e Pato Branco (PR). A proposta metodológica compreendeu o levantamento de aspectos históricos e sociais e a política e gestão municipal de educação, e a identificação das medidas de reorganização relacionadas ao planejamento institucional, projeto político-pedagógico, atenção à saúde, infraestrutura, profissionais da educação e cooperação das famílias e da rede de proteção social, além das formas de interlocuções previstas para este processo. A investigação permitiu constatar que nos três municípios as determinações legais constituem a principal justificativa para as transformações que vêm sendo operadas e que os maiores desafios compreendem a oferta de vagas, em função da crescente demanda pela educação infantil, e a construção de um referencial de qualidade, por onde passaria a consolidação de propostas pedagógicas consistentes. Viabilizou constatar, ainda, que a preocupação tem recaído mais especificamente sobre o ensino fundamental, e com menor expressão sobre a educação infantil. Destaca que nos municípios pesquisados prevalece o entendimento de que a alteração nas condições para a educação das crianças até cinco anos está mais diretamente relacionada a uma questão organizacional, demarcada, basicamente, pela alteração da faixa etária atendida. Conclui que a implantação do ensino fundamental de nove anos nos municípios, neste estágio inicial, não tem significado uma oportunidade para operar medidas mais efetivas de enfrentamento dos velhos e atuais desafios da educação infantil.

Palavras-chave: Educação infantil. Políticas municipais de educação. Ensino fundamental de nove anos. Gestão educacional.

INTRODUÇÃO

A educação como política pública é tema que ganhou destaque na sociedade contemporânea. No caso da educação infantil, são frequentes as análises acerca de sua organização e gestão no âmbito municipal, principalmente face às recentes reformas ocorridas no país, responsáveis por transformações no quadro de responsabilidades pela efetivação das políticas para o setor.

¹ Mestre em Educação –UNOESC-JBA sob orientação do professor Dr. Elton Luiz Nardi. Professora da Área de Ciências Humanas e Sociais da Ueff Faculdades e do ensino fundamental no Colégio Trilíngue Inovação. marcia.mrosa@yahoo.com.br

No Brasil, as primeiras iniciativas em favor do atendimento à criança foram pensadas apenas no século XX, buscando uma via de ressignificação da prática assistencialista para uma política de direito.

Com a Constituição Federal de 1988 o município foi elevado à condição de ente da Federação e pôde constituir o seu sistema próprio de ensino. Recebeu a incumbência de responder pela oferta prioritária do ensino fundamental e da educação infantil, confirmando uma tradição histórica de atuação representada pela antiga escola primária.

Embora seja recorrente o discurso de que município é a entidade estatal mais próxima à comunidade, há necessidade de se compreender melhor o seu papel em relação à educação infantil, tendo em vista os ordenamentos legais que vêm sendo introduzidos, desde a Constituição Federal de 1988, e as orientações assumidas pelas políticas públicas para o setor. Tudo isso, em um contexto social marcado por movimentos e transformações em escala internacional.²

Quero destacar esse momento da história em que são acentuados a responsabilidade e os desafios dos municípios em relação à gestão das políticas de educação infantil, tendo-se avançado nos debates sobre a necessidade de um projeto político-pedagógico para educação infantil, bem como em experiências educacionais dirigidas às crianças. Neste trabalho, entendo a gestão como um processo político-administrativo contextualizado, por meio do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada. (BORDIGNON; GRACINDO, 2000).

Mais recentemente ao debate sobre os desafios à gestão municipal das políticas de educação infantil associou-se o tema da ampliação do ensino fundamental para nove anos. Este trabalho tem por objetivo analisar os encaminhamentos de municípios para a definição da política de educação infantil, decorrente do redimensionamento dessa etapa da educação básica, bem como os objetivos dessa política.

Nesse sentido, o campo de investigação compreendeu três municípios da região sul do Brasil – Frederico Westphalen (RS), Chapecó (SC) e Pato Branco (PR) – e a estratégia metodológica compreendeu o levantamento de dados oficiais da educação municipal, aplicação de questionário aos dirigentes de educação de cada município e a consulta a documentos municipais relacionados ao redimensionamento da educação infantil e entrevistas

² Essas transformações em escala internacional referem-se, principalmente, ao enaltecimento da descentralização como nova ordenação das políticas sociais, de acordo com os pressupostos do neoliberalismo. Na América Latina, essa tendência passa a se expressar em programas dirigidos à população mais carente, como redimensionamento do gasto social, subsídios para a alimentação e nutrição, programas de emprego mínimo e alternativas de outros programas e serviços sociais.

com dirigentes municipais e um representante da educação infantil de cada município. Em um primeiro momento foram levantados aspectos históricos e sociais que identificam os municípios, bem como aspectos relacionados à política e gestão municipal de educação, com foco nas motivações, prioridades, tendências, desafios e influências no redimensionamento da educação infantil e no segundo momento a identificação das medidas de reorganização relacionadas ao planejamento institucional, projeto político-pedagógico, atenção à saúde, infraestrutura, profissionais da educação e cooperação das famílias e da rede de proteção social, bem como as formas de interlocuções previstas para este processo a partir da implantação do ensino fundamental de nove anos.

A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: TRAÇOS HISTÓRICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR

No cenário atual, podemos dizer que a educação infantil enfrenta o desafio de ser compreendida e promovida como um direito do cidadão. O destaque feito por Bobbio (1992) de que um dos maiores desafios desta sociedade é a garantia da efetivação da educação como direito, chama a atenção para a grandeza desse desafio, principalmente pelo fato de os direitos sociais demandarem investimentos e serem considerados caros (CURY, 1998)

A primeira instituição brasileira destinada ao atendimento à infância, criada para abrigar as crianças abandonadas ou rejeitadas e filhos de escravos, se chamava Casa dos Expostos. Configurou-se como a primeira entre uma série de outras instituições para atender as crianças após a promulgação da Lei de Ventre Livre, em 28 de setembro de 1871.

Segundo Marcilio (1999 apud FREITAS, 2003), foram implantadas no período Colonial três rodas de expostos no Brasil: uma em Salvador; uma no Rio de Janeiro; e outra no Recife,³ o que evidencia a conformação da prática do abandono de crianças.

A partir de 1930, a construção de um Estado forte e autoritário traz mudanças políticas, econômicas e sociais. Cresce a classe média, decorrente da urbanização e há o surgimento da nova burguesia urbano-industrial. Nesse período, ocorre uma importante reorganização do aparelho do Estado, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública que também envolveu outros órgãos voltados às iniciativas educativas e que contribuíram para a Assistência Médico-Sanitária do período.

³ Além da Casa dos Expostos, destaca-se a Escola dos Aprendizes Marinheiros, no Rio de Janeiro, destinada a atender abandonados maiores de doze anos. De acordo com Kramer (1982), o Código Civil da época “relacionava a ideia de menor desvalido com a de menor delinquente ou criminoso.”

Segundo Kramer (1982), tratou-se da passagem de uma educação elitista, própria dos períodos colonial e imperial, para um discurso em favor da democratização do ensino, considerando neste processo, principalmente, a influência do movimento da Escola Nova.

De acordo com Carvalho (1997), a educação nos anos de 1940 passa a ser vista como um problema social. Questões como saúde, moral e trabalho passam a ser vinculadas à educação integral, disseminando-se pelo país e imprimindo uma perspectiva disciplinar à educação das crianças.

Nessa década, a educação-assistência dissemina-se no governo Vargas. A educação infantil restringe-se ao atendimento de crianças de 4 a 6 anos de idade, excluídas os menores, que ficaram atreladas ao atendimento da assistência social e saúde. No início da década de 1940 foi criado o Departamento Nacional da Criança (DNC), vinculado ao Ministério da Educação e Saúde Pública, que prestava orientação técnica e apoio financeiro a entidades de atendimento a crianças. Esse órgão ganha força e, segundo Merisse (1997), por mais de 30 anos foi o principal formulador das políticas oficiais para a infância no Brasil.

Com a educação infantil fortemente influenciada pelo modelo higienista e assistencialista, a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1941, veio para consolidar os serviços sociais para a infância, responsabilizando-se pelas políticas governamentais de assistência à família, à maternidade e à infância.

Durante 20 anos (1946-1966) a LBA consolidou sua posição entre obras assistencialistas, suplementando a previdência social nos casos não cobertos por esta..

É neste cenário que o caráter assistencialista conferido às políticas para a infância traduzia-se na preocupação em determinar e manter locais onde as crianças pudessem ser atendidas durante o período de trabalho diário dos pais. As necessidades pedagógicas nesse atendimento às crianças não eram preocupação corrente dos gestores públicos.

Antecedendo os anos de 1969, após a implantação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943, esse caráter assistencialista às crianças tornou-se ainda mais evidente pelo aumento significativo das creches nas décadas de 1940 e 1950. Crescimento motivado, principalmente, pela inserção da mulher em postos de trabalho das indústrias. Conforme Oliveira (2002, p.20)

[...] o incremento da industrialização e da urbanização no país propiciou o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho. Creches e parques infantis que atendiam crianças em período integral passaram a ser cada vez mais procurados não só por operárias e empregadas domésticas, mas também por trabalhadoras do comércio e funcionárias públicas.

Os anos de 1950 efetivaram essa condição assistencialista conferida ao atendimento às crianças pequenas. A educação infantil, embora pautada por discussões contínuas, seguiu traduzindo-se como espaço de assistência a mães e filhos. A busca de instituições de atendimento infantil pelas mães operárias, para conseguir o cuidado diário de seus filhos, seguiu fortemente relacionada à manutenção da rotina de trabalho dessas operárias, uma realidade diretamente relacionada às exigências deflagradas no campo econômico-produtivo da sociedade brasileira.

Com essa ênfase, as questões relativas ao atendimento das crianças concentravam-se sobre os princípios políticos para o direcionamento e orientação do funcionamento das instituições encarregadas do atendimento.

A primeira LDB, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, dispôs brevemente sobre o tema da educação pré-primária. O art. 23 definia: “A educação pré-primária destina-se aos menores até os sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou jardins de infância”.

Em 1964, com a Ditadura Militar, ocorreu à extinção do Serviço de Atendimento ao Menor (SAM), que havia sido criado em 1941, vinculado ao Ministério da Educação e Negócios Interiores. No seu lugar, foram criadas a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM) e as Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor (FEBEM), instituições destinadas ao atendimento de menores infratores ou em risco.

A década de 1970 trouxe uma nova configuração na forma de promover o atendimento às crianças. Essa configuração decorreu da influência de organizações multilaterais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) no traçado de políticas para a infância à época. Na análise de Rosemberg (2002), a forte influência dessas organizações direcionava, a partir do campo das discussões teóricas, a construção de diretrizes para a educação no Terceiro Mundo.

Projetos envolvendo a comunidade já eram pensados desde 1956 e recomendados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Porém, de acordo com Rosemberg (2002), no Brasil essas iniciativas ficaram explícitas a partir de 1970, quando inicia-se o projeto de Educação Pré-Escolar do MEC, através do Projeto Casulo, da LBA. O projeto preocupou-se com a construção de 100 casas que abrigassem creches e projetos destinados ao atendimento do maior número possível de crianças, em todo território nacional, com o menor custo operacional possível e com o apoio de entidades das comunidades.

Tratou-se da entrada direta e visível do Governo Federal nos municípios, sem intermediações das administrações estaduais, através de pequenos investimentos

orçamentários, embora se tratasse de um programa de massa. A estratégia de participação da comunidade ajustava-se ao modelo econômico preconizado pelo Estado, sob a ideologia da segurança nacional.

De toda forma, os anos de 1980 foram marcados por outros projetos do MEC que deram visibilidade à infância no Brasil. Em 1985, ao término do período ditatorial, novas políticas surgiram e as creches foram inclusas no Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1986. “Retomou-se a discussão sobre as funções da creche e da pré-escola e a elaboração de novas programações pedagógicas que buscavam romper as concepções meramente assistencialistas e/ou compensatórias [...]” (OLIVEIRA, 2002, p. 115).

Todo esse processo avança até o ano de 1988, com a nova Constituição Federal, que consolida o reconhecimento da educação infantil como direito de cidadão, acentuando-se com a publicação da nova LDB, em 1996, que ascendeu a educação infantil à primeira etapa da educação básica.

Neste momento, a educação infantil faz parte dessa análise considerando os desafios à reorganização suscitados pela implantação do ensino fundamental de nove anos

EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, passou a enfrentar, mais recentemente, um novo desafio: as implicações decorrentes da implantação do ensino fundamental de nove anos, com o ingresso nesse nível de ensino das crianças de seis anos idade.

A implantação do ensino fundamental de nove anos fez parte da agenda educacional das últimas décadas e se consolidou a partir da implantação da Lei 11.274/2006.

De acordo com os dados obtidos no primeiro momento da pesquisa através do questionário, foi possível constatar que a implantação do ensino fundamental de nove anos pelos municípios pesquisados ocorreu em diferentes anos: Frederico Westphalen (RS) em 2006; Chapecó (SC) em 1998; e Pato Branco (PR) em 2007. No caso do município catarinense, a implantação ocorrida ainda em 1998 deveu-se à organização do ensino fundamental por ciclos de formação.⁴

⁴ A educação por ciclos de formação embora presente na Lei 5.692/71 que estabelecia diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º grau, só teve maior destaque a partir da legislação atual (Lei 9.394/96), quando no art.23 explicitou-se que a educação básica poderia a partir desse momento organizar-se de diferentes formas dentre as quais destacam-se: as séries anuais, períodos semestrais, ciclos, entre outros. De acordo com Cunha (1997, p.07): “A opção do regime de ciclos está sendo utilizada nas propostas de reformas educacionais das

Considerando as prioridades que orientam o redimensionamento da educação infantil observei que enquanto os municípios de Pato Branco e Chapecó concordam na priorização da oferta de vagas e da construção de um referencial didático-pedagógico para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, o município de Frederico Westphalen aponta esta como a última das prioridades. Ou seja, as questões pedagógicas sucedem as legais e de funcionamento da educação infantil.

Questionados sobre os segmentos e/ou órgãos que têm se envolvido com as questões e/ou encaminhamentos relativos às políticas e gestão da educação infantil, a partir da implantação do EF9A, Frederico Westphalen e Chapecó destacaram a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal e os professores de educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental. Já o município paranaense aponta o envolvimento da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação, embora tenhamos constatado que o Conselho é recente e sua atuação tem sido tímida.

Busquei levantar as estratégias e/ou condições que teriam sido implementadas pelos municípios. As respostas dão conta que as estratégias adotadas nos três municípios são semelhantes. São apontadas orientações quando ao processo de normatização e aconselhamento relativo à legislação, além de reuniões deliberativas, fóruns de discussões e iniciativas de formação continuada dos docentes.

Sobre os documentos produzidos internamente às redes municipais de ensino, ressalto inicialmente o universo restrito de informações com o qual me defrontei. No município gaúcho acessei a Proposta Pedagógica de uma das instituições de educação infantil da rede municipal, no município paranaense, além da Proposta Pedagógica, tive acesso ao Regimento Escolar de uma das instituições de educação infantil e no município catarinense tive acesso ao Plano Municipal de Educação (2007); a Lei Complementar nº 48/97, que dispõe sobre o sistema municipal de ensino; a Lei Complementar nº 243/2005, que altera dispositivo da nº 48/97; e a Proposta Pedagógica da Educação Infantil.

No segundo momento, identifiquei as medidas relacionadas ao planejamento educacional, projeto político pedagógico, atenção à saúde, infraestrutura, formação e condições de trabalho dos profissionais, bem como cooperação e rede de proteção social, considerando como parâmetro os referenciais de qualidade do MEC. Associado a este objetivo, aponto as formas de interlocuções previstas pelas propostas municipais para o

administrações públicas municipais de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Belém, Chapecó, Caxias do Sul, Vitória da Conquista, Blumenau e Angra dos Reis, entre outras, as quais retomando ou reelaborando propostas experimentais gestadas anteriormente, ou mesmo adotando experimentais [...]"

processo de redefinição e implementação das medidas de redimensionamento da educação infantil, assim como as medidas efetivamente praticadas, embora consciente da fase inicial que caracteriza tais medidas.

Considerando as diferentes dimensões relacionadas à reorganização da educação infantil, a partir da ampliação do ensino fundamental de nove anos nos municípios, as entrevistas referiram-se à dimensão do planejamento institucional, enfocando a proposta pedagógica, a acessibilidade às vagas, o funcionamento das instituições e o financiamento da educação infantil nos municípios pesquisados, além de projeto-político-pedagógico, atenção a saúde, infraestrutura, formação de profissionais e cooperação das famílias.

Em relação ao planejamento institucional É interessante observar que nos municípios de gaúcho e catarinense , tanto os representantes de dirigentes municipais quanto os docentes referem-se a uma proposta pedagógica já estruturada e que, diante da implantação do EF9a, não exigiu maiores mudanças.

O município paranaense de Pato Branco, por outro lado, demonstrou uma realidade distinta. A organização desse documento foi fomentada pela implantação do EF9a e, no período em que realizei as entrevistas, estava em análise junto ao Núcleo Regional de Educação, órgão ligado à Secretaria Estadual de Educação e que orienta toda a educação no município, inclusive a municipal, por sua filiação àquele sistema de ensino.

Outro aspecto tratado refere-se ao quadro de vagas e segundo os municípios há um movimento constituído em relação à demanda por vagas, já que há procura contínua, não necessariamente relacionada ou decorrente da ampliação do ensino fundamental para 9 anos.

No tocante ao funcionamento das instituições de educação infantil, os três municípios seguem um padrão, ou seja, o atendimento em creche, para crianças de 0 a 3 anos, costuma ocorrer das 7h às 17h, em média, sendo possível aos pais apanhar as crianças em torno das 16h. Já em relação à pré-escola, prepondera o atendimento em apenas um turno, ou seja, em tempo parcial.

A infraestrutura compreende um dos mais importantes elementos de qualificação no atendimento das crianças de educação infantil. Um espaço adequado, com disponibilidade de mobília compatível ao nível de desenvolvimento das crianças é determinante na efetivação da prática de cuidar e educar. Esse discurso é apresentado nos três municípios destacando obras que estão sendo realizadas, porém é importante referenciar que o município de Chapecó encontra-se em processo mais avançado se considerarmos proporcionalmente as características históricas e socioculturais.

Nesse segundo momento, uma das questões mais discutidas, com os dirigentes e com os professores referiu-se à formação dos profissionais da educação infantil. Para o município de Pato Branco, esse é um dos seus maiores desafios, considerando a ausência de profissionais habilitados em atuação na área. Para Chapecó e Frederico Westphalen esse processo encontra-se organizado, considerando a presença de profissionais habilitados em todas as classes de educação infantil, bem como a presença de contínuos programas de formação continuada.

Outra dimensão focalizada nas entrevistas foi à cooperação das famílias e da rede de proteção social. Defendo que a participação das famílias é fundamental à qualificação do trabalho na educação infantil, o que se estende em relação à parceria com outras instituições. Entendo que esse movimento aponta para a ressignificação do conceito de infância.

Para o município gaúcho, as famílias demonstraram certa resistência, pois não conseguiam entender a necessidade da inclusão das crianças de seis anos no ensino fundamental, enquanto que para os municípios catarinense e paranaense esse processo de aceitação foi muito tranquilo.

Finalizando as entrevistas, busquei entender se para a definição das possíveis medidas de redimensionamento da educação infantil adotaram-se estratégias de interlocução entre os sujeitos da rede, bem como entre a rede e outros grupos, órgãos e/ou segmentos. As informações destacadas pelos entrevistados nos três municípios não revelam distinções significativas e todas apontam para presença de reuniões e discussões a cerca de uma adequação estrutural. Os três municípios destacam que não foram necessárias estratégias para o processo de redimensionamento da educação infantil, já que as mudanças estiveram mais direcionadas ao ensino fundamental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões de base desta pesquisa procuram destacar a educação infantil como política pública de corte social e a íntima relação entre concepções de infância e a ação do Estado. Neste contexto, ganha expressão a ausência histórica de uma preocupação mais efetiva do Estado com esta etapa educacional (BARBOSA, 1999).

Em face dos dados e informações colhidos e analisados neste trabalho, concluo que a implantação do EF9a nos municípios pesquisados, neste estágio inicial, não tem significado um momento ou mesmo uma oportunidade para operar medidas mais efetivas de

enfrentamento dos velhos e atuais desafios da educação infantil, embora sinalizada formalmente a necessidade de redimensionamento desta etapa da educação básica.

Considerando a relevância dessa discussão, entendo que outros estudos devam ser desenvolvidos com o objetivo de aprofundar as várias questões que, atualmente, implicam as políticas educacionais para a infância no Brasil.

REFERÊNCIAS

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

BORDIGNON, Genuíno. GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. AGUIAR, Marcia Angela da S.(Org.) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**: São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

CARVALHO, Marta Maria Chagas de. Quando a história da educação é a história da disciplina e da higienização das pessoas. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**.. São Paulo: Cortez, 1997. p.269-287.

CUNHA, Emmanuel Ribeiro. **Os ciclos de formação – A reorganização da escola fundamental brasileira e o trabalho dos professores**. 1997. Disponível em: http://www.nead.unama.br/site/bibdigital/pdf/artigos_revistas/20.pdf. Acesso em 22/09/2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação infantil como direito. In: BRASIL. MEC. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Brasília, v. II, p.9-15, mai. 1998.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.

MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada no Brasil. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2003.p. 51-76

OLIVEIRA, Zilma Ramos de. **Educação infantil: fundamentos e métodos**. São Paulo: Cortez, 2002.

ROSEMBERG, Flúvia. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n.115, p.25-63, mar. 2002.

MERISSE, A. Origens das instituições de atendimento à criança pequena: o caso das creches. In: _____. **Lugares da criança: reflexões sobre a história da criança na fábrica, creche e orfanato**. São Paulo: Arte e Ciência/Editora Unesp, 1997. p. 24-50.