

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Educação

**A IMPLEMENTAÇÃO DO ATENDIMENTO PÚBLICO
DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM BELO HORIZONTE:
PROCESSO E PERSPECTIVAS**

Cynthia Alessandra Terra

Belo Horizonte
2008

Cynthia Alessandra Terra

**A IMPLEMENTAÇÃO DO ATENDIMENTO PÚBLICO
DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM BELO HORIZONTE:
PROCESSO E PERSPECTIVAS**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury

Belo Horizonte
2008

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

T323i Terra, Cynthia Alessandra
A implementação do atendimento público de educação infantil em Belo Horizonte: processo e perspectivas / Cynthia Alessandra Terra. Belo Horizonte, 2008.
218f. ; Il.

Orientador: Carlos Roberto Jamil Cury
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Educação.

1. Educação de crianças – Belo Horizonte. 2. Direito à educação. 3. Políticas públicas. 4. Constituição (1988). 5. Lei de diretrizes e bases da educação nacional (1996). I. Cury, Carlos Roberto Jamil. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU: 372

Cynthia Alessandra Terra

A implementação do atendimento público de educação infantil em Belo Horizonte:
processo e perspectivas

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para
obtenção do título de mestre em Educação,

Belo Horizonte, 2008.

Professor Doutor Carlos Roberto Jamil Cury (orientador – PUC – Minas)

Professora Doutora Maria Auxiliadora Monteiro Oliveira (PUC – Minas)

Professora Doutora Livia Maria Fraga Vieira (UFMG)

Dedico esta dissertação

A minha Mãe, expressão e fonte do mais puro amor.

Ao José, simplesmente por tudo.

Ao Fred, para sempre no coração e na lembrança.

AGRADECIMENTOS

A Deus fonte de Luz e Amor que me sustentou em todos os momentos.

Ao meus pais, pelo exemplo de força e dedicação.

A minha querida irmã Mônica, meu cunhado Mário, meu sobrinho Wallace e minhas sobrinhas Bruna, Daylê e Marcela pelo prazer de compartilhar sonhos e afetos.

Ao José, pelo companheirismo, apoio fundamental para a realização desse trabalho.

Ao meu orientador Carlos Roberto Jamil Cury, Mestre e amigo, pelo respeito e estímulo durante todo o processo.

Aos meus queridos amigos, incentivadores incondicionais. Compartilho com vocês mais esse sonho.

As minhas queridas amigas, Rosângela e Graça, pelas discussões fecundas e pela ajuda na elaboração dos primeiros esboços que resultaram nessa dissertação.

Aos meus colegas do curso de mestrado. Em especial aos que se fizeram presentes e companheiros: Aurélio, Paulo, Tereza, Cátia, Núbia.

Aos professores do Mestrado em educação da PUC-Minas pelas experiências e saberes compartilhados.

A Maria Elisa pelo empenho e disponibilidade, sem sua contribuição na correção e organização do texto este trabalho não seria concluído.

A valiosa contribuição da equipe técnica da SMED que disponibilizou dados e documentos fundamentais para a realização desse trabalho. Em especial Mayrce e Vera Otto da Gerência de Coordenação da Educação Infantil, A Leila do Núcleo de Convênios da Educação Infantil e a Vera Cabral da Rede Física Escolar.

As companheiras de trabalho na educação infantil, em especial a toda a equipe de trabalho da Escola Municipal Míriam Brandão.

Especialmente as pessoas que generosamente me concederam as entrevistas. Ao compartilhar os sonhos e desafios da construção do atendimento de educação infantil em Belo Horizonte contribuíram com informações fundamentais para a construção desse trabalho: Ângela Maria Souza Oliveira, Flávia Julião, Fernanda Ribeiro de Moraes, Isa Teresinha Ferreira Rodrigues da Silva, Maria do Pilar Lacerda, Marcelo Amorim, Regina Lúcia Couto de Melo, Rita de Cássia Coelho e Vera Maria Neves Vicker.

"Se o poeta é o que sonha o que vai ser real.

*Vou sonhar coisas boas que o homem faz
e esperar pelos frutos no quintal."*

Milton Nascimento e Fernando Brant

RESUMO

Esta pesquisa tem como o objetivo analisar o processo de implementação do atendimento público de educação infantil em Belo Horizonte, no contexto nacional, na perspectiva de explicitar as possibilidades, avanços, impasses e desafios para a construção desse atendimento como direito da criança, opção da família e dever do Estado, conforme preconizam os diplomas legais a partir da Constituição Federal de 1988. A metodologia empregada utilizou-se de elementos trazidos pelas pesquisas quantitativas e qualitativas, como análise de dados estatísticos, análise documental da legislação nacional e municipal e de propostas governamentais, assim como entrevistas com gestores e técnicos municipais, no intuito de entender o contexto e o processo de construção e consolidação do direito das crianças à educação. A partir da análise dos dados foi possível perceber o movimento instaurado no município para se adequar às exigências legais e ofertar esse atendimento, bem como a necessidade de avançar em alguns aspectos que se mostraram lacunosos : a definição de recursos que garantam a continuidade do processo de ampliação desse atendimento na rede pública; a realização de ajustes na carreira do educador infantil, na perspectiva de construção de uma carreira única para os profissionais da educação básica; a adaptação do ordenamento jurídico municipal em consonância com as definições nacionais e a consolidação de uma proposta político-pedagógica que tenha como eixo organizador as especificidades dessa faixa etária, todos esses aspectos fundamentais para a consolidação do direito ao atendimento na educação infantil em Belo Horizonte.

Palavras-chave: Educação, Educação Infantil, Direito a Educação, Atendimento Público, Políticas Públicas, Constituição Federal, LDBEN

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze the implementation process of public service of child education in Belo Horizonte, in the national context, with perspective to openly explain the possibilities, advances, impasses and challenges for the construction of this public service as a right of the child, option of the family and duty of the State, according to the legal diplomas starting with the Federal Constitution of 1988. The applied methodology used elements gathered from research, both quantitative and qualitative, such as analysis of statistical data, analysis of national and municipal legislation documents and of governmental proposals, as well as interviews with municipal managers and experts to get a better understanding of the context and the process of the building and consolidation of the right of children to receive education. The analyzed data made it possible to perceive the movement implemented in the city in order to meet the legal requirements and attend the public, as well as the necessity to advance in some aspects that have been found lacking: the definition of resources that guarantee the continuation of the enlargement process to attend in the public education network, to make some adjustments in the child educator's career, with the intention of the building a unique career path for the professionals of basic education; an adaptation of the municipal legal system in accordance with national definition and the consolidation of a political pedagogical proposal guided and organized by the specificities of this age group, all of the fundamental aspects for the consolidation of the rights of children to receive education in Belo Horizonte.

Key words: Education, Child Education, rights to education, public service, public politics, Federal Constitution, LDBEN

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 Competências e Ações Relativas à Educação Infantil por Ente Federado.....	100
QUADRO 2 Organização do Ensino Fundamental de 9 (nove) Anos e da Educação Infantil.....	102
QUADRO 3 Atendimento nos jardins municipais de Belo Horizonte.....	109
QUADRO 4 Quadro-síntese dos Cenários de Atendimento Público Municipal para a Educação Infantil Versão I.....	156
QUADRO 5 Quadro-síntese dos Cenários de Atendimento Público Municipal para a Educação Infantil” Versão III.....	163
QUADRO 6 Quadro-síntese dos Cenários de Atendimento Público Municipal para a Educação Infantil” Versão final.....	169

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Matrícula inicial na Educação Pré-escolar em Belo Horizonte – 1976 e 1983/2000.....	111
TABELA 2 Atendimento público por matrícula da Educação Infantil em Belo Horizonte – 1995 / 2003.....	113
TABELA 3 Atendimento da Educação Infantil em Belo Horizonte da Rede pública e conveniada - 2003/2008.....	129
TABELA 4 Receita de Tributos e Aplicação de Recursos na Educação Municipal de Belo Horizonte (em R\$) – 2002 / 2007.....	145
TABELA 5 Comparação entre Receita de Tributos, Aplicação de Recursos na Educação e Total Gasto na Educação Infantil em Belo Horizonte (em R\$) – 2002 / 2007.....	146
TABELA 6 Gastos com a Educação Infantil na Rede Própria e Rede Conveniada em Belo Horizonte (em R\$) – 1996 / 2007.....	147
TABELA 7 Áreas e Escolas Apontadas pelo Grupo de Trabalho para Ampliação da Educação Infantil nas Regionais Administrativas de Belo Horizonte.....	176
TABELA 8 Estudo de custos para o “Estudo técnico para a ampliação do atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte”, de 2002.....	181

TABELA 9 Atendimento por Estabelecimento da Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte – 2000 / 2008.....	186
TABELA 10 Atendimento da Educação Infantil na Rede Pública Municipal e na Rede Privada em Belo Horizonte – 2000 / 2007.....	187
TABELA 11 Comparação do Dados do INEP e SMED do Atendimento da Educação Infantil na Rede Pública Municipal em Belo Horizonte – 2000 / 2007.....	188

LISTA DE SIGLAS

ABC - Cruzada da Ação Básica Cristã

ABONG - Associação Brasileira de Associações Não Governamentais

AMAS - Associação Municipal de Assistência Social

CAPE - Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação

CEAPE - Centros de Educação e Alimentação do Pré-Escolar

CEB – Câmara de Educação Básica

CEI - Centro de Educação Infantil

CEDEPLAR - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional

CFEI - Curso de Formação em Nível Médio - Modalidade Normal

CESMED - Colegiado da Secretaria Municipal de Educação

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CME - Conselho Municipal de Educação

CNE - Conselho Nacional de Educação

COEDI - Coordenação Geral de Educação Infantil

CPP - Coordenação de Política Pedagógica

DCNEI - Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação infantil

DNCr - Departamento Nacional da Criança

DOM – Diário Oficial do Município de Belo Horizonte

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EMEI - Escolas Municipais de Educação Infantil

EMEF - Escolas Municipais de Ensino Fundamental

FAE/UFMG - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais

FAO - Fundo das Nações Unidas para a Alimentação

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e de Valorização do Magistério

GAME – Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais da UFMG

GECEDI – Gerencia de Coordenação da Educação Infantil

GERED - Gerências Regionais de Educação

ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPI-exp - Produtos Industrializados proporcional às exportações

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

IPVA Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores

ITCD - Imposto Sobre Transmissão *Causa Mortis*

ITCMD – Imposto de Transferência de Doação de Quaisquer Bens ou Direitos

ITR - Imposto Territorial Rural devido aos municípios

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

LOMBH – Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte

MEB - Movimento de Educação de Base

MEC - Ministério da Educação e Cultura

MEC-USAID - Ministério da Educação e Cultura e United States Agency for International Development

MLPC - Movimento de Luta Pró-Creches

MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PBH - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

PNA - Plano Nacional de Alfabetização

PNE - Plano Nacional de Educação

PPAG Plano Plurianual de Ação Governamental

PROEPRE - Programa de Educação Pré-Escolar

PRORURAL - Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

PUC-MG - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

RME - Rede Municipal de Ensino

SAM - Serviço de Assistência a Menores

SCOMPS - Secretaria Municipal de Políticas Sociais

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC - Serviço Social do Comércio

SESI - Serviço Social da Indústria

SIAFI – Serviço Integrado de Administração Financeira

SMAD – Secretaria Municipal de Administração

SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social

SMSA - Secretaria Municipal de saúde

SMAB - Secretaria Municipal de Abastecimento

SMDS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

SME - Sistema Municipal de Educação

SMED - Secretaria Municipal de Educação

SUDECAP - Superintendência de Desenvolvimento da Capital

UEIS – Unidades de Educação Infantil

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UMEIS - Unidades Municipais de Educação Infantil

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

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID - United States Agency for International Development

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	20
2 DIREITO, EDUCAÇÃO E INFÂNCIA	25
2.1 Direitos sociais no Brasil.....	29
2.2 A criança como sujeito de direitos.....	41
3 A EDUCAÇÃO E A ASSISTÊNCIA À INFÂNCIA: DO CONTROLE DO MENOR À EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO.....	56
3.1 Primeiros passos: a educação na Colônia e no Império	58
3.2 A educação na República: conformação de um direito.....	66
3.3 A construção histórica do atendimento à infância no Brasil.....	72
3.3.1 – <i>Primórdios do atendimento à infância no Brasil: colônia e império.....</i>	74
3.3.2 – <i>Primeiras mudanças significativas: o fim do Império e a passagem para a República.....</i>	78
3.3.3 – <i>O atendimento à infância a partir de 1960.....</i>	82
3.3.4 – <i>O atendimento à infância na década de 1980: implementação de um direito social.....</i>	85
3.4 O debate sobre o atendimento à infância Pós LDBEN 9394/96.....	87
3.4.1 <i>Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil e Diretrizes Operacionais.....</i>	88
3.4.2 <i>Plano Nacional de Educação (PNE).....</i>	91
3.4.3 <i>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).....</i>	94
3.4.4 <i>O Sistema de Ensino Brasileiro e a Lei 1114/05.....</i>	97
4 A EDUCAÇÃO INFANTIL EM BELO HORIZONTE: PROCESSOS PARA A CONFORMAÇÃO DE UM DIREITO.....	104
4.1 O atendimento de educação infantil em Belo Horizonte.....	105

4.1.1 O atendimento público municipal de educação infantil em Belo Horizonte.....	107
4.1.2 A Educação Infantil no contexto do Programa Escola Plural.....	116
4.2 - As instituições prestadoras de atendimento.....	123
4.2.1 – A regulamentação do atendimento: o Conselho Municipal de Educação.....	130
4.2.2 – Busca de melhoria na qualidade do atendimento: a formação das educadoras infantis.....	134
4.2.3 – Projeto Político-Pedagógico para a Educação Infantil.....	138
4.2.4 Financiamento da educação infantil em Belo Horizonte.....	144
 5 - PARÂMETROS PARA AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO PÚBLICO MUNICIPAL À EDUCAÇÃO INFANTIL.....	 149
5.1 O atendimento à infância na Lei Orgânica Municipal.....	149
5.2 - Proposta de implantação de creches públicas na década de 1990.....	151
5.3 - Os estudos técnicos de ampliação do atendimento público em Belo Horizonte.....	153
5.3.1 – “Cenário de atendimento público na educação infantil em Belo Horizonte”.....	155
5.3.2 - Estudo técnico para a ampliação do atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte de 2002.....	174
5.4 O Programa Primeira Escola.....	184
 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 193
 REFERÊNCIAS.....	 199
 ANEXOS.....	 207
ANEXO 1.....	208
ANEXO 2.....	209
ANEXO 3.....	213

1 INTRODUÇÃO

Desde meados, da década de 1980, e principalmente com a promulgação da Constituição Federal em 1988, as discussões acerca da educação infantil como um direito da população menor de seis anos têm se tornado mais contundentes, implicando em sua implantação – de formas muito diversas – pelos órgãos públicos de vários municípios brasileiros. Tal processo coloca em questão diversos aspectos relativos tanto aos sistemas de ensino existentes no país e nos municípios em particular, quanto aspectos de fundo, mais amplos, referentes à concepção que se tem do universo infantil, da educação e, em especial, da educação infantil como um direito da população e um dever do Estado.

No presente estudo busca-se refletir a educação infantil como direito da criança, dever do estado e opção da família, como destacado na Constituição Federal de 1988, tendo em vista a análise do processo de implementação do atendimento público de educação infantil em Belo Horizonte, identificando o cenário nacional municipal e as concepções políticas, pedagógicas e jurídicas que o nortearam, no intuito de identificar as perspectivas que se abrem, a partir de então, à educação infantil no município, questões que sempre perpassaram minha rotina profissional e acadêmica.

Em minha trajetória profissional, pude vivenciar realidades muito diversas do atendimento de educação infantil em Belo Horizonte: a rede privada comunitária; a rede privada particular; a Rede Municipal de Ensino (RME) e, a partir de 2003, uma nova trajetória em uma instituição privada de ensino superior na grande BH. Essas experiências deram-me oportunidade de agrupar vários elementos para a reflexão sobre os caminhos, impasses, avanços e desafios e desafios da educação infantil.

Minha primeira experiência como educadora iniciou-se em 1990, em uma escola comunitária de educação infantil; esta foi também minha primeira inserção nos movimentos sociais, como aluna recém-formada no ensino médio - modalidade normal, em uma escola da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte. Essa experiência profissional, em particular, foi muito significativa, pois a tentativa de superar as dificuldades que enfrentei ao trabalhar sem experiência profissional e sem formação adequada na educação infantil serviu de impulso para buscar uma qualificação profissional.

Iniciei o curso de pedagogia na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FAE/UFMG), em 1992 e, ao mesmo tempo, comecei a trabalhar no Centro de Desenvolvimento da Criança (UFMG). Esse Centro era organizado como uma cooperativa, gerenciada pela associação de pais. Este foi, para mim, um período de grande aprendizado, tanto teórico quanto prático. Eu pude vivenciar como profissional uma experiência de reflexão constante sobre a minha prática pedagógica. Foi um período de muito acúmulo prático e teórico. Ingressei na Rede Municipal de Ensino (RME) em 1994, no ano de implantação da escola Plural, período de intensas discussões político-pedagógicas na RME.

Minha trajetória profissional na RME, tanto na docência na educação infantil, como no trabalho de formação no Centro de Educação Infantil - CEI Norte e no Curso de Formação em Nível Médio - Modalidade Normal (CFEI) ¹, possibilitou-me ampliar as reflexões sobre educação infantil. As questões mais contundentes sobre as quais eu buscava refletir, acerca da construção do atendimento na educação infantil, surgiram principalmente quando trabalhei como coordenadora do Centro de Educação Infantil Norte, no período de 1998 a 2002. Nesse período, participei diretamente das discussões da formulação das políticas de educação infantil do município e do processo de estruturação e organização do Sistema Municipal de Ensino.

Esse período foi marcado, em Belo Horizonte, por ações muito significativas do poder público para qualificar e reestruturar o atendimento da educação infantil em Belo Horizonte, conforme a legislação nacional. Dentre essas ações destacaram-se a transição da rede conveniada de atendimento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) para a Secretaria Municipal de Educação (SMED), e a reestruturação das instituições de educação infantil, tanto no aspecto administrativo como no pedagógico, considerada a Lei Orgânica do Município (LOM).

Ao longo desse processo de estruturação e organização do Sistema Municipal de Ensino (SME), como cumprimento de uma das orientações estabelecidas na

¹O Centro de Educação Infantil foi um equipamento público da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte que funcionou de 1996 a 2005. Os CEI's eram equipamentos regionalizados ligados à Gerência de Educação de cada Regional Administrativa da cidade e o CFEI foi um curso emergencial organizado pela Secretaria Municipal de Educação/BH, em parceria com a Secretaria Estadual de Educação/MG, com o objetivo de habilitar em nível médio as professoras leigas que atuavam nas creches conveniadas à PBH. Os mesmos serão abordados com maior aprofundamento no Capítulo 3 desta dissertação.

LDBEN, Belo Horizonte optou por criar seu próprio sistema de ensino. O Sistema Municipal de Ensino em Belo Horizonte é composto pelas escolas municipais e pelas instituições de educação infantil privadas, pela Secretaria Municipal de Educação (que é o órgão executivo do SME) e pelo Conselho Municipal de Educação – CME (que é seu órgão normativo, tendo representantes eleitos e representação paritária). Após intensos debates foram estabelecidas as diretrizes da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que definiram os parâmetros da resolução 00/2001 do Conselho Municipal de Educação CME/BH, que fixam normas para a educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte.

Apesar de todos os avanços na reestruturação e qualificação da rede conveniada e de sua incorporação à Secretaria Municipal de Educação (SMED), Belo Horizonte ainda não tinha conseguido avançar na discussão da ampliação da oferta de atendimento público de educação infantil. O maior investimento, até então, estava acontecendo na organização e qualificação do atendimento na rede conveniada.

Nesse período, também se intensifica no governo municipal a discussão sobre o atendimento de educação infantil na rede própria. Os entraves e limites do financiamento dificultavam a aprovação das propostas apresentadas pela SMED no sentido de ampliar esse atendimento. A equipe técnica da SMED elaborou alguns estudos técnicos para subsidiar as propostas de funcionamento das instituições públicas de educação infantil, mas estes não foram implantados.

O contexto, em decorrência tanto do reordenamento jurídico quanto das reivindicações dos movimentos sociais por esse atendimento, leva o governo municipal a definir a prioridade de investir no atendimento público. Nesse contexto, é instituído um grupo de trabalho na SMED, grupo este que elaborou o Estudo Técnico para a Ampliação do Atendimento de Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte, documento que ancorou as decisões políticas para a implementação do Programa Primeira Escola, em 2003.

Diante desse cenário, delineado aqui em linhas gerais, a presente dissertação procurará apontar caminhos de análise e reflexão a respeito dos processos políticos e referenciais históricos e sociais que nortearam as significativas mudanças que vieram ocorrendo no atendimento em educação infantil no país e, mais especificamente, em Belo Horizonte. Para proceder a esta investigação, valemo-nos de elementos trazidos pelas pesquisas quantitativas e qualitativas, como a análise

de dados estatísticos, análise documental da legislação nacional e municipal e de propostas governamentais, assim como entrevistas com gestores e técnicos municipais, que fundamentaram a elaboração desse trabalho, com destaque especial para a legislação e os documentos sobre os quais os projetos de educação infantil estão ancorados.

O capítulo 2 dessa dissertação trata da relação entre educação, infância e direito, apresentando uma discussão histórica e conceitual dos mesmos, no sentido de tornar visível o percurso percorrido até que a educação passasse a ser considerada um direito e a criança um sujeito desse direito específico. São abordados, assim, tanto a constituição dos direitos sociais no contexto mais amplo dos direitos humanos, quanto à conformação do conceito moderno de infância e da criança como um sujeito de direitos. Nesse capítulo, procuramos situar a forma como essas questões se desenvolveram no país à luz do contexto mais geral que as envolve.

No capítulo 3, apresentamos a questão da educação no Brasil, com ênfase para a educação infantil numa perspectiva histórica e jurídica, que retoma e aprofunda as discussões apresentadas no capítulo anterior tendo em vista as especificidades da situação no país. Procuramos, com isso, construir um painel sobre o desenvolvimento da educação no país como um direito do cidadão, e da educação infantil em especial como um direito da criança. Nesse processo, destacam-se os meandros que envolvem o atendimento em educação infantil e a questão da assistência, indicando-se os tênues liames que os uniam e as alterações exigidas pelo novo ordenamento jurídico referente à educação infantil.

O capítulo 4 trata do desenvolvimento da educação infantil em Belo Horizonte e, mais especificamente, dos caminhos percorridos até a implementação de um sistema público para a mesma, indicando as dificuldades que permearam esse processo, a legislação pertinente ao mesmo e as divergências entre a proposição legal e a realidade vivenciada no município.

No capítulo 5 é feita uma análise detalhada e criteriosa de documentos, estudos e legislações que nortearam o processo de ampliação do atendimento público à infância em Belo Horizonte, estabelecendo os principais parâmetros e diretrizes para o mesmo. Por último, apresentamos o Programa Primeira Escola, que foi implementado em 2003 com o objetivo de ampliar a oferta de vagas públicas para essa etapa da educação básica.

A partir da análise dos documentos e da implementação do Programa Primeira Escola, que colocamos em constante diálogo com as referências documentais e com entrevistas realizadas com alguns gestores e técnicos que tiveram uma participação decisiva nesse processo, foi possível identificarmos os aspectos norteadoras da implementação da educação infantil pública no município, assim como apontar seus principais desafios e impasses, e também as perspectivas e caminhos abertos a partir dele para que possamos caminhar rumo a uma educação infantil pública, gratuita, de qualidade, que se consolide na garantia do direito à educação a um número cada vez maior de crianças cidadãs.

2 DIREITO, EDUCAÇÃO E INFÂNCIA

Os direitos do homem são históricos, e emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações de vida que essas lutas produzem. (Norberto Bobbio)

Este capítulo pretende discutir a construção dos direitos humanos e da cidadania tendo foco central de análise a conquista dos direitos sociais no Brasil, a idéia da educação como um direito social de extrema relevância e a construção de uma nova concepção de atendimento à infância que reafirma a criança como sujeito de direitos.

As questões da educação como um direito e da criança como sujeito de direitos não podem ser desvinculadas de sua dimensão mais ampla, que diz respeito aos direitos humanos e à cidadania. Apesar de as primeiras experiências históricas de exercício da cidadania datarem ainda da Grécia e Roma antigas, sua efetivação foi interrompida por um longo período da história ocidental, de forma que elas foram retomadas apenas no início da Idade Moderna, especialmente a partir do século XVII, quando profundas transformações históricas trouxeram à tona as discussões em torno da cidadania, já acrescidas da dimensão dos direitos humanos.

Num primeiro momento, ainda no século XVII, as mobilizações em torno da questão dos direitos humanos relacionavam-se em especial à reivindicação de liberdade religiosa e de participação política. É nesse contexto, a partir das mobilizações ocorridas ao longo dos séculos XVII e XVIII, que despontam as primeiras declarações de direitos: a “Bill of Rights” (Inglaterra, 1689), a “Carta de Direitos” (Estados Unidos da América, 1789) e a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão” (França, 1789). Essas declarações são construídas num contexto marcado pela defesa da existência de governos baseados em leis diante das quais todos os cidadãos seriam considerados iguais, de forma a garantirem tanto a defesa contra os abusos de poder dos governantes como a existência de direitos básicos comuns a todos.

De acordo com as declarações de direitos, seja a americana ou a francesa (ambas de 1789), o Estado deveria garantir a todos os cidadãos o direito à

liberdade, à igualdade e à propriedade, considerados naturais e, portanto, de obrigatório respeito tanto pelo Estado quanto pelos cidadãos. Esses direitos constituem a base dos chamados direitos civis, e para que os mesmos fossem garantidos estas declarações estabeleceram também os direitos políticos, pertinentes à participação na vida pública e nas decisões relativas ao viver em comunidade.

Essas declarações foram, no entanto, alvo de críticas variadas, tanto pela nobreza (que não se interessava pela idéia de garantia de direitos a todos, uma vez que esta significaria a perda de privilégios há muito tempo adquiridos) quanto pelos setores ligados aos movimentos de trabalhadores surgidos nas primeiras décadas do século XIX (que as julgavam tendenciosas, já que nelas somente os proprietários eram considerados cidadãos aptos a participar das decisões políticas que diziam respeito a toda a comunidade). Nesse contexto surgiu a preocupação e a demanda em torno de um novo conjunto de direitos, que visava à garantia de atendimento às necessidades humanas básicas como alimentação, habitação, saúde, educação e trabalho – os direitos sociais, incorporados nas Constituições de alguns países ainda no início do século XX (México, em 1917 e Alemanha, em 1919).

Apesar de terem sido incorporados em várias constituições nacionais ao longo de todo o século XIX e início do século XX, apenas a partir do final dos anos 1940 os direitos civis, políticos e sociais passaram a ser considerados como universais, com a proclamação, pela Organização das Nações Unidas (ONU) da “Declaração Universal dos Direitos Humanos”, em 1948. Esta foi seguida pela proclamação de várias declarações de direitos específicos, como a “Convenção sobre os direitos políticos da mulher” (1953), a “Declaração dos Direitos da Criança” (1959), a “Declaração sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial” (1963), a “Declaração dos Direitos do Deficiente Mental” (1971), dentre várias outras, todas tendo por fundamento a idéia de que o respeito à igualdade existente entre todos os seres humanos deve basear-se, também, no respeito às especificidades que caracterizam os vários grupos que compõem a humanidade.

Apesar das diversas declarações de direitos representarem ações significativas no sentido de possibilitar a criação de melhores condições de existência para homens e mulheres em sua vida em sociedade, elas por si só não garantem a realização efetiva desses direitos. Historicamente, o que se percebe é que os direitos dos homens só se afirmam e ganham condição de efetiva existência

através da luta cotidiana pela sua conquista e garantia. A conquista dos direitos não é, assim, nem linear nem homogênea, devendo-se, como pontua Bobbio (1992), às transformações sociais e estando extremamente vinculada às reivindicações concretas por valores históricos. Conforme esse autor, a multiplicação histórica dos direitos processou-se por três razões: o aumento da quantidade de bens merecedores de tutela; a extensão da titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; a concepção do homem não mais como ente genérico, e sim como ser concreto em sua diversidade de existência na sociedade: criança, velho, doente, etc. (BOBBIO, 1992, p. 68).

Em relação a esse último aspecto, que Bobbio denomina universalização e especificação, têm-se como referências, por um lado, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que contempla indistintamente toda a humanidade, e por outro lado as declarações centradas na especificidade e na concretude da existência humana, algumas das quais já apontamos anteriormente.

Para entender todas as mudanças sociais e a multiplicidade de “novos” direitos delas decorrentes, é necessário precisar o conteúdo, a titularidade, a efetivação e a sistematização desses “novos” direitos. Para essa compreensão é importante levar-se em conta tanto o clássico estudo de Thomas Marshall (1967) para a Inglaterra, que demonstra que nesse país as conquistas das “gerações” de direitos passaram pelos direitos civis (séc. XVII) e pelos direitos políticos (séc. XIX) até chegar aos direitos sociais (séc. XX), como as formulações conceituais de Bobbio e outros autores.

Wolkmer (2003) afirma que alguns autores brasileiros questionam o uso do termo “geração”, que daria a idéia equivocada de um processo substitutivo, compartimentado e estanque, ao que propõem a substituição deste por “dimensão”, palavra mais adequada por trazer a idéia de complementaridade, uma vez que direitos não são alterados ou substituídos de tempos em tempos, mas resultam num processo de fazer-se e complementar-se permanentemente. Nesse sentido, considerando a tipologia proposta por Marshall e usando como referência a ordenação indicada por Oliveira Júnior (2000), Wolkmer apresentará a ordenação dos “novos” direitos em cinco grandes dimensões.

Os direitos de primeira dimensão são os direitos civis e políticos. Trata-se dos direitos individuais, como liberdade, igualdade, propriedade, segurança, resistência às diversas formas de opressão, e têm a especificidade de serem considerados

direitos “negativos”, uma vez que são estabelecidos contra a interferência do Estado no âmbito da individualidade e privacidade da pessoa.

Os direitos de segunda dimensão são os direitos sociais, econômicos e culturais, fundamentados nos princípios de igualdade, considerados direitos positivos por pressuporem a direta intervenção do Estado para a garantia de um bem-estar social a todos. São direitos como educação, saúde, trabalho, previdência social, lazer, entre outros. Apesar de seu caráter social, o titular desse direito continua sendo o homem em sua individualidade.

Os direitos de terceira dimensão são os direitos meta-individuais, grupais, coletivos, difusos, os chamados direitos de solidariedade. O titular desses direitos não é mais o homem, como indivíduo, mas a proteção de categorias ou grupos de pessoas, não se enquadrando nem na categoria público nem na categoria privado.

Como direitos de quarta dimensão o autor enumera os “novos” direitos referentes à ecologia, à biotecnologia, à bioética, assim como a regulação da engenharia genética, questões emergentes no final do século XX e que projetam grandes e desafiadoras discussões nos primórdios do século XXI.

Já como direitos de quinta dimensão são apontados os “novos” direitos advindos das tecnologias de informação, da internet, do ciberespaço e da realidade virtual em geral.

Em relação aos novos direitos e à classificação que propõe, Wolkmer não deixa de ressaltar, conforme já afirmara Bobbio, o caráter histórico da conquista e da efetivação dos direitos humanos:

(...) A tradição linear da afirmação e conquistas de direito não tem deixado de realçar o valor atribuído às “necessidades” essenciais de cada época. Assim se explica a razão da priorização de “necessidades” por liberdade individual, na Europa Ocidental do século XVIII, de “necessidades” por participação política no século XIX, e por maior igualdade econômica e qualidade de vida no século XX. A proposição nuclear aqui é considerar os “novos” direitos como afirmação de necessidades históricas na relatividade e na pluralidade dos agentes sociais que hegemonizam uma dada formação societária (WOLKMER, 2003, p.19).

A abordagem histórica da conquista dos direitos humanos corrobora a idéia de que uma demanda se constitui direito conforme a sociedade a percebe e ressignifica. Nessa perspectiva, a afirmação do atendimento de educação infantil como direito da criança passa exatamente pela importância e mobilização da sociedade em torno desse atendimento. Essa construção, no Brasil, será marcada

pela trajetória da conquista dos direitos humanos, mas especificamente pela conquista dos direitos sociais e pela importância que adquire no país o direito à educação.

2.1 Direitos sociais no Brasil

Os direitos sociais, de segunda dimensão na classificação de Wolkmer, constituem uma das dimensões dos direitos humanos e têm por objetivo possibilitar melhores condições de vida à população. Eles indicam os princípios que devem nortear a efetivação da igualdade social e econômica, procurando viabilizar as oportunidades e o exercício dos direitos de forma igualitária a todos os cidadãos. Nesse sentido, os direitos sociais consideram que a igualdade é possível e têm como proposta básica a erradicação das carências que acarretam as desigualdades existentes na sociedade, garantindo a participação da população na riqueza coletiva do país. Estão relacionados, portanto, à satisfação de necessidades humanas básicas, tais como alimentação, habitação, saúde, educação, trabalho, entre outras, conforme aponta Carvalho (2003):

Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo (CARVALHO, 2003, p. 10).

Tradicionalmente, os direitos sociais vêm sendo incorporados às reivindicações das populações e às legislações nacionais na medida em que os direitos civis e os políticos estejam garantidos de alguma forma, pois é a partir da garantia das liberdades individuais e do direito de participação política que os cidadãos passam a ter condições de reivindicar os direitos sociais. No Brasil, entretanto, o processo de incorporação e efetivação dos direitos civis, políticos e sociais apresenta diferenças em relação a esse modelo tradicional - aqui, os direitos sociais apresentaram, historicamente, maior ênfase em relação aos direitos civis e

políticos. Tal fato, conforme aponta ainda Carvalho (2003), importa em diferenças consideráveis no conceito de cidadania em nosso país, uma vez que:

Em tese eles [os direitos sociais] podem existir sem os direitos civis e certamente sem os direitos políticos. Podem mesmo ser utilizados em substituição aos direitos políticos. Mas, na ausência de direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A idéia central em que se baseiam é a da justiça social (CARVALHO, 2003, p. 10).

Se os direitos civis e políticos referem-se, basicamente, às garantias do cidadão perante os poderes constituídos, os direitos sociais possuem outra dimensão - estão baseados na interferência do Estado para poderem existir, ou seja, partem do pressuposto de que o Estado pode controlar os privilégios que marcam a sociedade e diminuir as desigualdades sociais. Segundo Rocha (2001), os direitos sociais emergem quando há a necessidade de políticas públicas que garantam condições básicas de vida para a população, quando surge a necessidade da implantação de políticas sociais capazes de atender às demandas de uma sociedade marcada pela desigualdade de condições e oportunidades.

No Brasil, ainda na época colonial, ocorreram algumas ações visando à assistência caritativa aos mais necessitados, geralmente realizadas pela Igreja, dentre as quais podemos destacar aquelas relativas à educação e aos cuidados com a saúde, que expressavam uma preocupação religiosa com os desvalidos e representavam também a necessidade de manter sob controle as populações submetidas à dominação colonizadora. Nesse sentido, as principais escolas do Brasil eram mantidas pelos jesuítas, assim como os hospitais e orfanatos eram cuidados por congregações religiosas, geralmente femininas. Esse cuidado com os mais necessitados era visto como um ato de caridade, não havendo nenhum tipo de garantia de sua realização, que ficava muitas vezes à mercê da vontade individual de pessoas preocupadas com a salvação de suas almas – ou com a manutenção de seu domínio sobre seus dependentes.

Essa aproximação entre a assistência social, a religiosidade e o controle da população, que muitas vezes fundamentava as ações de assistência ao longo do período colonial não era, no entanto, estranha

àquela época², e perdurou ao longo do período imperial: “Não era do interesse da administração colonial, ou dos senhores de escravos, difundir essa arma cívica. Não havia também motivação religiosa para se educar” (CARVALHO, 2003, p. 23).

Assim, em um país no qual grande parte da população era composta por escravos e onde o poder dos proprietários sobrepunha-se sobre as outras camadas da população, nem mesmo a garantia aos cidadãos da gratuidade da educação primária inserida na primeira Constituição imperial (1824) se efetivou. A ausência de investimento na criação de escolas que pudessem atender à maioria da população e a condição de não-cidadãos conferida aos escravos fizeram com que a gratuidade da educação fosse transformada em “letra morta”, ao mesmo tempo em que se disseminava uma forma de educação - geralmente restrita às camadas dominantes - realizada mais nos lares do que nas escolas.

A inexistência de uma legislação social provocou, ainda na primeira metade do século XIX, o surgimento de associações privadas de beneficência ligadas a determinadas profissões, como a Sociedade Musical de Beneficência (1834) e a Sociedade Animadora da Corporação de Ourives (1838), que continuaram surgindo ao longo de toda a segunda metade do século XIX, incentivadas pelo aparecimento e ampliação dos movimentos de trabalhadores iniciados nesse período. Apesar de inicialmente possuírem caráter de irmandades religiosas, essas associações podem ser consideradas as primeiras formas de organização dos trabalhadores, em breve tempo ampliadas a partir da incorporação da luta política pela conquista de direitos:

Com direitos civis e políticos tão precários, seria difícil falar de direitos sociais. A assistência social estava quase exclusivamente nas mãos de associações particulares. Ainda sobreviviam muitas irmandades religiosas oriundas da época colonial que ofereciam a seus membros apoio para tratamento de saúde, auxílio funerário, empréstimos, e mesmo pensões para viúvas e filhos. Havia também as sociedades de auxílio mútuo, que eram versão leiga das irmandades e antecessoras dos modernos sindicatos. Sua principal função era dar assistência social aos membros. Irmandades e associações funcionavam em base contratual, isto é, os benefícios eram proporcionais às contribuições dos membros. Mencionem-se, ainda, as santas casas de misericórdia, instituições privadas de caridade voltadas para o atendimento aos pobres (CARVALHO, 2003, p. 61).

No final do século XIX, com o crescimento do número de operários urbanos no país ampliou-se a mobilização dos trabalhadores em torno da conquista da

² É preciso lembrar que a idéia de direitos humanos começou a ser referência somente a partir de princípios do século XVIII e que os direitos sociais foram incorporados à noção de direitos humanos apenas no início do século XX.

melhoria não só das suas condições de trabalho, como também de vida. As primeiras categorias profissionais a conquistarem a criação de leis de proteção social foram as dos empregados das estradas de ferro, que tiveram sua “Caixa de socorro” criada em 1888, e os trabalhadores das oficinas da Imprensa Nacional, que em 1889 tiveram criado o seu “Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional”. Essas duas categorias profissionais estavam ligadas ao serviço público, ou seja, o início da legislação social voltada para o trabalho estava vinculado ao próprio poder público, que não interferiu, nesse momento, nas relações de trabalho no âmbito das empresas privadas.

A interferência do poder público nas relações de trabalho começaria a aparecer de forma mais ampla e sistemática a partir dos últimos anos do século XIX, inicialmente em razão das preocupações geradas pelo uso indiscriminado da força de trabalho infantil nas indústrias - que originou a regulamentação do trabalho de menores nas fábricas da Capital Federal em 1891 (decreto que, no entanto, jamais foi cumprido). O acirramento dos conflitos sociais gerados pela ampliação do mercado de trabalho urbano e industrial trouxe, porém, novas referências para a questão social a partir do início do século XX, transformando as primeiras décadas do século em um período de efervescência destas discussões no país.

A proclamação da República em 1889 e a elaboração de uma nova Constituição em 1891 não trouxeram grandes mudanças no que se refere aos direitos sociais para a população, a não ser um retrocesso no que diz respeito ao direito à educação, tendo-se em vista que a nova Constituição excluiu de seu texto a gratuidade do ensino primário no nível nacional, constante na Constituição de 1824. Conforme Lyra (2000):

(...) foram retirados os artigos que garantiam a todos os brasileiros ‘escolas primárias em cada termo, ginásios em cada comarca e universidades nos mais apropriados locais’, e os que previam a criação de leis complementares para regulamentar o número e a forma de organização desses ‘úteis estabelecimentos’. Apenas no final do novo texto constitucional foi vagamente registrado que a ‘instrução primária é gratuita a todos os cidadãos’, sem nenhuma alusão à forma de regulamentação ou à prática da atividade escolar no Brasil (LYRA, 2000, p. 36-37).

Ao final, mesmo esse vago registro, que chegou a constar de versões provisórias da constituição, não compareceu na redação final. Por outro lado, a ampliação da mobilização dos trabalhadores nos primeiros anos do século tornou

mais visível as desigualdades existentes no seio da sociedade brasileira e a extrema exploração a que estava submetida a maior parte da população do país, trazendo à tona a necessidade de que o poder público passasse a regular as relações sociais de alguma maneira. Em princípio, essa necessidade implicou na manutenção de uma prática comum de tratamento das questões sociais como problemas a serem solucionados pela polícia, prática esta advinda desde o Império. Assim, os movimentos de organização dos trabalhadores ou qualquer tipo de manifestação relacionada às demandas sociais da população - tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais - eram duramente reprimidos pela polícia, pois eram considerados crimes contra a ordem social dominante e, portanto, passíveis da utilização da violência como forma de controle e repressão.

Apesar disso, as mobilizações dos trabalhadores em busca de melhores condições de trabalho e de vida ampliaram-se e aprofundaram-se ao longo dos primeiros decênios da República, e foram seguidas de algumas medidas de proteção social tomadas por parte do poder público, como o reconhecimento do direito de organização e de formação de sindicatos dos profissionais da agricultura e indústrias rurais (1903), reconhecimento este estendido a todas as categorias profissionais em 1907. No contexto de acentuação da mobilização operária ocorrida a partir dos primeiros anos do século XX, o governo passou a intervir de forma mais nítida na regulação dos direitos sociais: em 1919 foi promulgada uma nova lei que estabelecia a responsabilidade do empregador pelos acidentes de trabalho e a partir de 1923 abre-se um período de novas conquistas sociais por parte dos trabalhadores, com a criação do Conselho Nacional do Trabalho e da Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários.

Há que se destacar que esta última conquista não pode ser considerada, ainda, relativa aos direitos sociais em sua acepção mais ampla, pois não se aplicava a todos os membros da comunidade nacional, mas sim a uma categoria profissional específica, e representava um compromisso contratual entre os funcionários de uma empresa e seus proprietários. No entanto, não se pode negar o seu significado, pois essa medida impulsionou a criação de várias Caixas de Aposentadoria e Pensões até que, em 1926, o governo foi autorizado a criar o Instituto de Previdência para os funcionários da União, passo importante na garantia dos direitos dos funcionários públicos do país.

Além disso, entre 1923 e 1927 surgiram importantes medidas no sentido de incorporar a questão social aos parâmetros legais do país, tais como a promulgação de leis relativas ao direito às férias e do Código de Menores. No entanto, somente a incorporação destas questões à legislação não significava sua garantia prática no cotidiano dos trabalhadores, especialmente se sabe que tanto o Código de Menores quanto o direito às férias só foram regulamentados, de maneira efetiva e fiscalizados, em princípios da década de 1930: o Código de Menores em 1932 e o direito às férias em 1933 (para comércio e bancos) e 1934 (para os trabalhadores na indústria).

Por outro lado, a criação das caixas e fundos de aposentadorias e pensões relaciona-se diretamente à criação de medidas de proteção à saúde dos trabalhadores, na medida em que as mesmas eram também responsáveis pela prestação de serviços médicos aos seus associados. No entanto, essas medidas ficavam ainda restritas àquelas categorias profissionais que tiveram essas caixas e fundos criados, não se destinando, portanto, a toda a população e não configurando, assim, uma medida de garantia de um direito de cidadania a todos os brasileiros.

Os primeiros decênios da República no Brasil foram marcados, portanto, por uma discreta ampliação da intervenção do poder público nas questões sociais, tanto no sentido de reprimir as manifestações das demandas dos setores organizados de trabalhadores quanto no de iniciar um processo de regulamentação das relações de trabalho, proporcionando maiores garantias aos trabalhadores. Essas garantias, no entanto, ainda possuíam um caráter restrito – estavam em sua grande maioria associadas a determinadas categorias profissionais, e não a toda a população - e, muitas vezes, ineficaz, pois na maior parte das vezes não saíam do papel. Isto acontecia tanto por dependerem de regulamentações complementares do governo quanto em razão de seu não cumprimento pelos empregadores, favorecidos pela ausência de fiscalização da aplicação destas leis.

Essa situação sofreria profundas alterações no decorrer da década de 1930, período a partir do qual a questão social ganhou centralidade na política nacional – especialmente no que diz respeito ao mundo do trabalho - e passou a merecer destacada atenção dos poderes políticos constituídos a partir da Revolução de 1930 e da Constituição de 1934. Nesse contexto, a questão social, especialmente em sua dimensão trabalhista, foi colocada como uma das principais plataformas da tumultuada campanha presidencial de 1929, sobretudo pela candidatura de oposição

levada a cabo pela Aliança Liberal, cuja derrota acabou por culminar na Revolução de 1930, acontecimento que indicou significativas alterações na estrutura institucional do país, especialmente no que diz respeito à inclusão da questão social no campo do direito.

Assim, após o longo processo de disputas em torno da criação de disposições legais de proteção ao trabalhador ocorrido no decorrer dos primeiros decênios do regime republicano, o governo de Getúlio Vargas deu passos significativos para a transformação da questão social, até então tratada como “caso de polícia”, em direito dos cidadãos, especialmente no que se refere aos direitos relativos ao trabalho. Nesse sentido, ainda em 1930 foram criados o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Ministério da Educação e Saúde e, em 1931, foram estabelecidas novas normas de sindicalização, indícios de que a questão social passava a ser incorporada pelo poder público como direito de cidadania da população brasileira.

No que se refere às novas normas de sindicalização, elas alteraram especialmente a forma de organização dos sindicatos. Estes deveriam se estruturar por ramos de organização econômica e passavam a ser obrigados a ter autorização do Ministério do Trabalho para poderem funcionar, tendo em vista que passavam a ser órgãos consultivos e de colaboração com o poder público – o que os colocava sob influência direta do Estado. Por outro lado, esta nova lei deliberava que apenas os trabalhadores sindicalizados poderiam gozar dos benefícios da legislação social. Isto excluía dos direitos sociais do trabalho grande parte da população do país - trabalhadores rurais, autônomos e empregados domésticos - uma vez que a sindicalização era restrita aos trabalhadores urbanos (CARVALHO, 2003; SINGER, 2001).

A Constituição de 1934 trouxe pela primeira vez um capítulo específico sobre a ordem econômica e social, abrangendo desde diretrizes para a regulamentação do trabalho e assistência social aos trabalhadores até disposições gerais relativas à organização da participação do poder público na estrutura produtiva do país e na promoção da equidade sócio-econômica da população. No que se refere à educação, também pela primeira vez foram incorporadas ao texto constitucional a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, a ser provido pelo poder público, sendo a União incumbida de traçar as diretrizes para a educação nacional. Percebe-se também, no texto constitucional, uma maior ênfase à educação como direito do

cidadão, inclusive no que se refere ao direito do adulto à escolarização. Esse direito passa a ser efetivamente reconhecido, especialmente, se levarmos em consideração a criação de um orçamento próprio a ser aplicado à educação. Dessa forma, não só se reconhece a educação como um direito do cidadão como também se destina uma verba específica para garantir esse direito, até então negado pela legislação nacional.

As disposições constitucionais - definidas em 1934 - relativas à ordem social do país possuíram um caráter significativo no que tange à garantia dos direitos sociais dos cidadãos brasileiros não só naquele contexto histórico específico como também posteriormente. No entanto, é preciso ressaltar que elas, por si só, não podem ser consideradas plenas da efetivação desses direitos. Essas medidas provocaram polêmica e disputas políticas quando de sua instituição legal, e também foram sentidas várias dificuldades em relação à sua completa efetivação naquele momento - ainda que possam ser notados esforços do governo varguista nesse sentido, especialmente no que se refere à fiscalização da aplicação das novas leis.

Além das dificuldades da aplicação efetiva dessa legislação de caráter social, há que se destacar também outro limite, referente ao fato de que a maior parte desses novos direitos instituídos não se estendia a toda a população do país. A estreita vinculação estabelecida entre direitos sociais e direitos do trabalho restringia o exercício dos benefícios sociais aos trabalhadores que desenvolviam alguma das profissões autorizadas pelo poder público e que fossem sindicalizados. Assim temos, nesse momento, a instituição de uma política social realizada mais como privilégio do que como efetivamente um direito, o que será sentido ainda nas várias décadas seguintes da trajetória das políticas sociais nacionais.

Por outro lado, é preciso ressaltar, também, que essa Constituição vigorou por pouco tempo, tendo em vista que já em 1935 inicia-se um processo de instabilidade política que em muitas ocasiões significaria a suspensão dos direitos por ela garantidos, e que culminaria com a realização de um golpe de Estado que daria origem ao Estado Novo (1937-1945). No entanto, ainda que a Constituição tenha em grande medida deixado de vigorar ao longo desse período, os direitos sociais adquiriram centralidade ainda maior na condução das políticas públicas - e nos discursos oficiais - no decorrer dos anos em que o país viveu sob um regime de caráter autoritário e ditatorial. Uma característica desse período marcaria fortemente a história dos direitos de cidadania no país, inclusive distinguindo-a dos modelos

históricos tradicionais relativos aos direitos humanos: trata-se da precedência dos direitos sociais na efetivação legal dos direitos - eles precedem a realização dos direitos civis e políticos.

O que vimos ocorrer no Brasil ao longo do período ditatorial instaurado em 1937 foi a estruturação de uma dinâmica na qual os direitos sociais - especialmente os relacionados ao trabalho - adquiriram centralidade no processo de construção da cidadania no país em um contexto de limitação dos direitos civis e políticos. Nesse contexto, os direitos sociais passaram a ser tratados como os únicos constitutivos dos direitos das pessoas, pois a garantia das liberdades individuais e da participação da população na elaboração das diretrizes políticas nacionais passou a ser desconsiderada no processo de construção da cidadania:

Se o avanço dos direitos políticos após o movimento de 1930 foi limitado e sujeito a sérios recuos, o mesmo não se deu com os direitos sociais. Desde o primeiro momento, a liderança que chegou ao poder em 1930 dedicou grande atenção ao problema trabalhista e social. Vasta legislação foi promulgada, culminando na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943. A CLT, introduzida em pleno Estado Novo, teve longa duração: resistiu à democratização de 1945 e ainda permanece em vigor até hoje com poucas modificações de fundo. O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa (CARVALHO, 2003, p. 110).

A centralidade adquirida pela legislação trabalhista no período do Estado Novo pode ser percebida quando sabemos que, apesar de os preceitos constitucionais referentes aos direitos civis e políticos terem sido praticamente anulados, as normas legais relativas aos direitos do trabalho continuaram a ser não só respeitadas como também foram ampliadas. Assim temos, em 1940, a implantação do salário mínimo e, em 1943, a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), significativas medidas de ampliação da interferência do poder público nas relações trabalhistas.

Com o fim do Estado Novo em 1945 e a promulgação de uma nova Constituição em 1946 poucas alterações foram realizadas no que se refere à legislação social no país até o início da década de 1960: a legislação trabalhista sofreu poucas alterações; manteve-se a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário (quatro anos) e o sistema de saúde continuou ancorado ao sistema

previdenciário que, ainda que passasse a vivenciar um processo no sentido de sua unificação, ainda atendia categorias profissionais específicas.

No entanto, ainda que a legislação social tenha sofrido poucas alterações ao longo do período que vai da redemocratização do país (1945) até princípios da década de 1960, as maneiras através das quais a população passou a lidar com essa legislação passaram por profundas modificações. Com a instauração de um regime de caráter democrático, a população pôde mobilizar-se e manifestar-se em torno das demandas sociais, passando a cobrar a aplicação das normas legais, bem como a explicitar as demandas pela extensão da legislação social a setores populacionais dela excluídos, como os trabalhadores rurais.

Reafirma-se, assim, a perspectiva de que a garantia dos direitos civis e políticos contribui, sobremaneira, para a realização dos direitos sociais, pois a liberdade de expressão das demandas sociais e a possibilidade de interferência nos rumos políticos do país abrem caminho para a efetivação e até mesmo a ampliação das garantias dos meios de satisfação das demandas sociais de um número cada vez maior de cidadãos.

A democratização do país após o fim do Estado Novo indicou novos caminhos para a mobilização e organização da população em torno de demandas de caráter social, mobilização esta que atingiu seu ponto alto em princípios da década de 1960. Assim, demandas pela extensão da oferta de serviços educacionais públicos, pela extensão dos direitos de trabalho aos trabalhadores rurais e domésticos, pela redistribuição de terras, dentre outras, vão mobilizar vastos setores da população, e entrar na pauta de ações do poder público especialmente durante o governo de João Goulart (1961-1964). No que se refere à demanda por distribuição de terra, a Reforma Agrária transformou-se em pauta do governo João Goulart, e também em um dos principais pontos de conflito nos tumultuados meses que antecederam ao golpe que pôs fim ao primeiro experimento democrático efetivo vivenciado pela população brasileira e inaugurou um novo período de regime autoritário no país.

O regime militar instaurado em abril de 1964 imprimiu nova onda de investimento do poder público na ordenação social do país. Este investimento estava, mais uma vez, centrado na regulação do mundo do trabalho - especialmente no que se refere à organização previdenciária - em um contexto de supressão dos direitos civis e políticos, e de uma intensa onda de repressão aos movimentos sociais, especialmente de trabalhadores e estudantes.

Nesse contexto, o Estado ampliou ainda mais sua atuação nas relações de trabalho. Em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), instituição que colocou fim ao longo processo, iniciado ainda em princípios do século, de unificação previdenciária. Com a criação do INPS, todos os benefícios sociais - antes disseminados entre os vários institutos de previdência específicos de determinadas categorias profissionais - foram unificados, e posteriormente estendidos às empregadas domésticas (1972) e aos trabalhadores autônomos (1973). Os serviços de saúde continuaram a ser oferecidos, no entanto, no contexto da política previdenciária, ainda que agora estendida a uma parcela maior da população. Ainda em 1971 foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), que finalmente colocava em prática a extensão da legislação previdenciária aos trabalhadores rurais. A legislação previdenciária passou, portanto, a partir desse momento, a abrigar praticamente todos os trabalhadores sob a normatização legal, com exceção dos que permanecem no mercado informal de trabalho, não regulado pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

Outra medida significativa tomada pelo governo militar foi a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que punha fim aos longos debates - existentes desde os momentos iniciais da legislação trabalhista - em torno da estabilidade no emprego, criticada especialmente pelos empresários. Assim, com a instauração do Fundo foi extinta a lei de estabilidade após dez anos de trabalho na mesma empresa, conquista histórica do movimento dos trabalhadores. A extensão da legislação trabalhista ocorrida no período manteve, no entanto, o mesmo padrão de cidadania inaugurado com a política trabalhista do governo de Getúlio Vargas, qual seja, a de que a cidadania está embutida na profissão e de que os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que o mesmo ocupa no processo produtivo. Assim, tornam-se pré-cidadãos todos aqueles cuja ocupação a lei não reconhece, sendo a carteira profissional considerada, nesse contexto, o instrumento que indica a condição de cidadania, restrita às pessoas que estão inseridas nas profissões reconhecidas pelo Estado.

Essas medidas não serviram, no entanto, para diminuir as desigualdades sociais que existiam no país, e mesmo inseridos em um contexto de autoritarismo e repressão política vários setores da população ampliaram sua mobilização no sentido de garantir melhores condições de vida e de trabalho. No que diz respeito à educação, durante o regime militar o ensino gratuito e obrigatório foi estendido de

quatro para oito anos, mas retirou-se do texto constitucional a definição de onde sairiam os recursos necessários para a efetivação desse direito. Isto gerou um perverso efeito na qualidade da educação pública oferecida no país: sem previsão orçamentária definida, e com a necessidade de ampliação da rede pública educacional, houve uma significativa diminuição no salário dos professores, bem como foi estabelecida a prática da não realização de concursos para provimento dos cargos de professores. Essa prática ocasionou tanto a contratação de profissionais despreparados quanto a ampliação das dificuldades para que os professores em exercício pudessem se atualizar profissionalmente.

As dificuldades na área educacional provocaram, especialmente a partir de meados da década de 1970 e no contexto do processo de abertura política, a mobilização dos professores em torno da recomposição de seus ganhos salariais e da ampliação do investimento do poder público na educação, com vistas a melhorar a qualidade do ensino público oferecido no país. Essa mobilização possuiu, também, papel significativo no amplo processo de mobilização social em torno da demanda pelo fim da ditadura no país, e possibilitou a ampliação do debate sobre a educação pública para além daqueles setores diretamente envolvidos com a mesma. Esse foi também um momento de fortalecimento da luta por creches. Nos bairros, foram organizando-se grupos de mulheres para atender à própria comunidade. Nessa construção, os movimentos sociais foram fortalecendo-se, lutando pela melhoria da qualidade do atendimento e exigindo uma participação mais efetiva do Poder Público. Os movimentos sociais passaram a reivindicar não só a guarda das crianças menores, mas também que as crianças pudessem ser cuidadas e educadas em instituições próprias, desde a mais tenra idade.

A ausência do Estado no atendimento à primeira infância e, de outro lado, as reivindicações dos movimentos sociais - principalmente o movimento feminista - em favor dessa causa marcam a construção de uma nova concepção de atendimento. A mobilização que já existia na sociedade em torno da educação infantil refletirá em um novo ordenamento jurídico que incorporará o atendimento às crianças de 0 a 6 anos sob o signo do direito.

Nos anos de 1980, o processo de redemocratização brasileiro indicou a necessidade de elaboração de uma Constituição que estivesse mais de acordo com a nova ordem democrática que se pretendia instaurar no país. Essa Constituição, promulgada em 1988, estabeleceu como direitos sociais do cidadão a educação, a

saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, ampliando assim os direitos sociais garantidos constitucionalmente.

A partir da Constituição Federal de 1988 e com normatização dada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB 9394/96 reestruturou-se todo o sistema educacional. Estabeleceu-se que a educação escolar compor-se-ia da educação básica - composta pela educação infantil, pelo ensino fundamental e pelo ensino médio, além das modalidades de ensino da educação de jovens e adultos e da educação especial –, da educação superior - composta pelos cursos seqüenciais, de graduação, pós-graduação e de extensão - e da educação profissional - que se constitui uma etapa distinta da educação básica e da superior, podendo ser ministrada posterior ou concomitantemente a essas. Manteve-se a gratuidade e obrigatoriedade dos oito anos de escolarização (ensino fundamental), mas definiu-se que as demais etapas da educação básica tornar-se-iam de oferta obrigatória pelo poder público caso houvesse demanda por esse atendimento. Organizou-se um regime de colaboração entre os sistemas de ensino e definiu-se a prioridade de atuação de cada ente federado. Ficou a cargo da União o ensino superior, dos Estados o ensino fundamental e a garantia de prioridade ao atendimento do ensino médio e dos Municípios a oferta da educação infantil e a prioridade da oferta do ensino fundamental. Estabeleceu-se quanto e de onde seriam retirados os recursos a serem destinados ao sistema educacional: 25% dos recursos dos impostos dos Estados, Municípios e do Distrito Federal e 18% dos da União.

2.2 A criança como sujeito de direitos

O contexto de mobilização e luta pela garantia de direitos básicos ao cidadão - sejam eles civis, políticos, ou sociais - não pode ser desvinculado de outro processo que corre paralela e contiguamente a ele: o processo que determina quem são os sujeitos sociais desses direitos e o lugar que cada um desses sujeitos ocupa na sociedade. Tornar-se um grupo social que seja sujeito dos direitos anteriormente indicados é também um processo contínuo, que varia bastante ao longo da história, e que também implica em luta e mobilização.

Conforme Bobbio (1992), nos últimos anos uma tendência tornou-se manifesta no campo dos direitos dos homens: a da especificação. Conforme o autor, a especificação consiste em uma passagem gradual e cada vez mais acentuada da noção de um sujeito titular de direitos abstrato e generalizado, o “homem”, para categorias que determinem de forma cada vez mais específica que homem é esse. Essa especificação deu-se de forma marcante em relação à questão do gênero, tornando as diferenças entre homem e mulher cada vez mais reconhecidas. A mulher, por exemplo, transformou-se em um sujeito de direitos após muito trabalho e reivindicações decorrentes dos novos papéis que passou a assumir com o desenvolvimento e as mudanças industriais e tecnológicas, em especial. Esse processo histórico culminou num conceito de mulher, na contemporaneidade, que a redefine não apenas no âmbito das funções sociais, mas provoca impactos e alterações em todos os planos da sociedade, sejam eles o dos direitos e deveres, da ética, da estética, dos desejos, do trabalho, entre outros.

Outro âmbito no qual a especificação se fez notar foi o relativo às diversas fases da vida, que levou ao estabelecimento de distinções nos direitos da infância, da velhice e da fase adulta dos homens. Foi o que ocorreu com relação às crianças, sujeitos impregnados de história e cultura, cuja concepção como sujeitos sociais passou por diversas alterações até serem reconhecidas como sujeitos de direitos. Tal processo não pode ser desvinculado da concepção de infância, uma vez que criança e infância são conceitos suplementares e interdependentes, socialmente construídos, e que refletem diretamente um sobre o outro:

A tematização da infância por diferentes áreas do conhecimento, assim como a mobilização de diversos segmentos da sociedade civil em defesa dos direitos sociais, contribuíram para a afirmação da criança como titular de direito, conferindo-lhe uma importância em si e não mais vinculada apenas aos direitos da mulher. Um dos avanços mais visíveis contido no ordenamento jurídico para a infância é a afirmação da criança como cidadã de direitos, com reconhecimento do tempo de infância com valor em si mesmo (SILVA, 2002, p. 32).

Philippe Ariès (1981), a partir de uma análise histórica da concepção da infância e do olhar da sociedade sobre a criança, afirma que a concepção da infância como um período temporal estabelecido em diferenciação do mundo adulto é uma construção da modernidade, que começa a ser elaborada com as elites no fim do século XVII e consolida-se no decorrer do século XVIII. Segundo o autor, na

Idade Média não existia um “sentimento da infância”, e assim que a criança deixava de precisar do apoio constante da mãe ou da ama ela ingressava na vida adulta, passando a conviver com os adultos em seu mundo, participando de reuniões e festas – isso ainda por volta dos cinco anos de idade, sem nenhum processo de transição, sendo a criança socializada e educada sem instituições especiais ou próprias para a infância. Conforme o autor, nesse período:

A duração da infância era reduzida a seu período mais frágil, enquanto o filhote do homem ainda não conseguia bastar-se; a criança então, mal adquiria algum desembaraço físico, era logo misturada aos adultos, e partilhava de seus trabalhos e jogos. De criancinha pequena, ela se transformava imediatamente em homem jovem, sem passar pelas etapas da juventude, que talvez fossem praticadas antes da Idade Média e que se tornaram aspectos essenciais das sociedades evoluídas de hoje (ARIËS, 1981, p. 10).

A palavra “infância” não tinha o mesmo significado que tem hoje, e como a passagem para a idade adulta era muito rápida, pouca atenção ou cuidados especiais eram dispensados às crianças. A criança era um “adulto em miniatura”, e a infância apenas um rápido estado de transição para a vida adulta, momento a partir do qual o indivíduo passava a existir enquanto tal. O autor utiliza como subsídios para esta concepção a indiferenciação entre crianças e adultos visíveis nas vestimentas e nas atividades, comuns a todos, e principalmente as altas taxas de mortalidade infantil e a naturalização desse fenômeno na sociedade. Segundo o autor, ao completar sete anos de idade todas as crianças eram inseridas em famílias estranhas para que aprendessem os serviços domésticos, que constituíam uma forma de educação comum nas diferentes classes sociais.

Ao longo desse processo de desenvolvimento de um sentimento da infância, o primeiro aspecto notado é o da “paparicação”, que surge no meio familiar, quando a ingenuidade e graça das crianças fazem com que elas passem a ser vistas como fonte de relaxamento e distração para os adultos. Diante dessa extrema atenção que passa a ser destinada à criança, surge também a sensação oposta, de crítica e exasperação em relação à mesma. Num segundo momento, toma-se consciência da inocência e da fraqueza da infância, situação percebida pelos eclesiásticos e homens da lei do século XVII, os primeiros a se dar conta da necessidade de se dedicar uma atenção especial à infância – elas eram frágeis criaturas a ser preservadas e disciplinadas. Num terceiro momento, a família reúne a esses dois

sentimentos um outro, que é a preocupação com a higiene e com a saúde física das crianças.

Desse processo, que resulta numa aproximação entre pais e crianças, surgem os sentimentos de família e de infância, que podem ser expressos em ações triviais como a criação de trajes especiais para as crianças (que antes se vestiam igual aos adultos), de escolas que permitissem a proximidade das mesmas com as famílias e de castigos corporais como atitudes formadoras. Pode-se dizer, conforme Ariès, que esses foram os primeiros mecanismos para distinção entre criança e adulto e para identificar a infância como um estágio de desenvolvimento que merece tratamento especial:

A escola substituiu a aprendizagem como meio de educação. Isso quer dizer que a criança deixou de ser misturada aos adultos e de aprender a vida diretamente, através do contato com eles. A despeito das muitas reticências e retardamentos, a criança foi separada dos adultos e mantida à distância numa espécie de quarentena, antes de ser solta no mundo. Essa quarentena foi a escola, o colégio (ARIÈS, 1981, p. 11).

Esse movimento de transformação das concepções de infância e de criança atingiu também diretamente a escola enquanto instituição: era comum ver em uma mesma turma grupos de idades variadas, que incluíam tanto crianças quanto velhos, uma vez que a escola não era destinada à educação da infância, e sim à instrução de maneira geral, situação que foi se transformando ao longo do tempo com a diferenciação etária aplicada nas escolas:

Daí em diante, ou seja, a partir da Idade Média, a educação passou a ser assegurada pela aprendizagem. Ora, a prática da aprendizagem é incompatível com o sistema de classes de idade, ou, pelo menos, tende a destruí-lo ao se generalizar. Considero fundamental insistir na importância que se deve atribuir à aprendizagem. Ela força as crianças a viverem no meio dos adultos, que assim lhes comunicam o *savoir-faire* e o *savoir-vivre*. A mistura de idades decorrente da aprendizagem parece-me ter sido um dos traços dominantes de nossa sociedade de meados da Idade Média até o século XVIII (ARIÈS, 1981, p. 16).

Essa concepção de que na Idade Média não havia diferenciação entre os mundos adulto e infantil, conforme apontada por Ariès, apesar de vir sendo questionada por diversos autores – e apesar de ressalvas feitas pelo próprio Ariès posteriormente –, apresenta uma contribuição inquestionável por inaugurar uma

discussão que nos ajuda a perceber como a modernidade instaura uma nova forma de significar a infância, como se percebe através dessas afirmações de Kuhlmann:

Contrariando as teses de Ariès, na Idade Média teve-se a percepção nítida da especificidade da infância. A criança era construída, em primeiro lugar pelo amor ou pela rejeição dos pais e aquele se manifesta no protagonismo da mãe durante o período da criação, acolhendo a criança, rejeitando-a ou, eventualmente, praticando o infanticídio.

(...) Há muitas evidências de uma profunda transformação das formas de pensamento, das atitudes em relação à vida e ao corpo, no âmbito da qual se desenvolve o sentimento moderno da infância, associado ao fato de a família nuclear substituir a linhagem e a comunidade (KUHLMANN JR., 2004, p.17).

A partir da modernidade, a criança passa a ser percebida como um ser humano que precisa ser cuidado e preparado para a vida futura, como um vir a ser. Dessa forma, é disseminada uma nova preocupação em resguardar um período mais longo para a infância, e vão aparecendo assim, junto com a figura do adolescente, também a de uma instituição socializadora: a escola. É a partir dessa concepção, afluída na modernidade, que a escola passa a ser pensada e valorizada como um lugar de formação. Tal fato leva à redefinição dos papéis sociais da família e da criança e à criação de padrões de desenvolvimento e de aprendizagem, além de modelos ideais de crianças, que se interpolaram nas mais diversas áreas, como a sociologia, a pedagogia, a psicologia.

Mollo-Bouvier (2005), ao abordar as transformações nos modos de socialização das crianças, coloca em discussão esse processo:

A análise sociológica permite perceber melhor as transformações das concepções da infância dominantes e os vínculos entre práticas individuais e o imaginário coletivo. A criança é não apenas portadora de passado e futuro, de esperança e de nostalgia, como também de investimento, em todos os sentidos do termo: investimento afetivo que monopoliza tanto a afetividade do casal como a capacidade emocional da coletividade; investimento material, também, para preservar ou melhorar os bens ou a posição social da família; e investimento para a sociedade: a criança do demógrafo e a do economista permitem predizer o tempo de sobrevivência de uma sociedade ou escalonar em longo prazo o problema do pagamento de aposentadorias ou das orientações das políticas orçamentárias. Assim, as políticas de saúde, de proteção social e de educação implementadas pelo Estado encontram um eco nas estratégias familiares que “investem” na saúde, na educação e nos lazeres de seus filhos. Às vezes, a criança é valorizada como um ser único, ao qual é melhor garantir uma felicidade imediata porque o futuro é imprevisível. Sua presença legitima todos os sacrifícios e garante a coesão familiar (MOLLO-BOUVIER, 2005, p. 399).

A conformação de um conceito de infância e da criança como sujeito desse período específico, como se depreende da avaliação de Mollo-Bouvier, implica na reorganização de outros conceitos da sociedade, assim como dos modos de organização da mesma, que passam a ver na criança um sujeito com dupla significação: a criança é, ao mesmo tempo, um sujeito que precisa de cuidados e de atenção especial em seu período de formação, e um projeto para o futuro, no qual a sociedade – aí incluídas a família e o poder público – precisa investir com critério para garantir a qualidade desse porvir.

Contemporaneamente - apesar das dificuldades em se estabelecer um período exato para a infância e das contradições e incoerências que marcam esse processo - a visão predominante é a de que a criança é um sujeito capaz, que traz consigo experiências diversas, produz cultura e tem direitos como qualquer outro cidadão. Para que seja vista, assim, como sujeito de direito, como cidadão efetivo, a criança precisa deixar de apresentar como elemento predominante de significação o caráter de futuro, de alguém que irá se transformar em sujeito e cidadão apenas ao fim do período da infância; ela precisa ser concebida como sujeito e como cidadã no tempo presente, o que implica na existência de direitos a serem garantidos à mesma ainda nesse período, conforme salienta Miguel Arroyo:

Durante muitos séculos a infância não foi sujeito de direitos. Ela era simplesmente algo à margem da família, considerada como um vir a ser. Só era considerada sujeito quando chegava à idade da razão. A igreja, durante muito tempo, também pensou assim. Hoje, a criança, pelo seu momento social, já é considerada como alguém que tem sua própria identidade, seus direitos (ARROYO, 1994, p. 12).

Falar, assim, da criança como sujeito de direitos envolve diretamente outros âmbitos da sociedade aos quais a criança é necessariamente vinculada, como a família. Os direitos da infância remetem tanto às crianças em sua individualidade, quanto às suas famílias e ao devido amparo estabelecido por políticas públicas. Se retomarmos a classificação de Wolkmer apresentada no início desse capítulo, é possível pensarmos os direitos da infância como vinculados aos direitos de terceira dimensão, por seu caráter de coletividade, conforme indica o próprio autor:

As transformações sociais ocorridas nas últimas décadas, à amplitude dos sujeitos coletivos, as formas novas e específicas de subjetividades e a diversidade na maneira de ser em sociedade têm projetado e intensificado outros direitos que podem ser inseridos na “terceira dimensão”, como os

direitos de gênero (dignidade da mulher, subjetividade feminina), os direitos da criança, os direitos do idoso (terceira idade), os direitos dos deficientes físico e mental, os direitos das minorias (étnicas, religiosas e sexuais) e os novos direitos da personalidade (à intimidade, à honra, à imagem.) (WOLKMER, 2003, p.11).

A partir dessa breve incursão histórica pelo processo de formação do conceito de infância e da criança como um sujeito de direitos, podemos apontar alguns dos instrumentos que vêm sendo utilizados no intuito de garantir à criança essa condição. De acordo com Ferreira (2001), o embrião dos direitos da infância começou a surgir na Inglaterra, ainda em 1802, com a publicação da Carta dos Aprendizes, um documento que trazia limitações ao trabalho da criança – como a estipulação da carga horária máxima de 12 horas diárias e a proibição do trabalho noturno.

Essa questão começa a apresentar um caráter mais universal no século XX, e já em 1924 a Liga das Nações, preocupada com a vulnerabilidade das crianças na Primeira Guerra Mundial, adotou uma declaração sobre seus direitos que, apesar de seu caráter generalista, preconizava cuidados e assistência especiais para a maternidade e a infância. É interessante observarmos que essa declaração é anterior mesmo à Declaração Universal dos Direitos Humanos. Além disso, foi criado o Fundo Internacional de Emergência para as Crianças (UNICEF) como um mecanismo de ajuda multilateral à infância, estabelecido em 1946 e destinado a socorrer as crianças e adolescentes dos países vítimas da agressão na Segunda Guerra Mundial.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela ONU em 1948, inclui-se no art. 25 a seguinte recomendação, que já delimita as especificidades dos direitos da infância:

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.
2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma protecção social.

Posteriormente, em 1953, o UNICEF foi transformado em Agência Especializada do Sistema da ONU para auxiliar a infância carente do Terceiro Mundo. Em 1959 a ONU, indicando a retomada da Declaração dos Direitos da Criança de Genebra (1924) e seu reconhecimento pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim como os estatutos das agências especializadas e das organizações internacionais interessadas no bem-estar da criança, proclama a Declaração Universal dos Direitos da Criança, na qual são enumerados 10 princípios que servem, até os dias de hoje, como marco referencial para as discussões e trabalhos em torno dos direitos da criança.

Importante e abrangente em relação à matéria abordada, a Declaração Universal dos Direitos da Criança parte da premissa da necessidade de que seja proporcionada à criança proteção especial. A criança adquire, assim, visibilidade e especificidade como sujeito de direitos: nela são indicados a necessidade de proteção especial ao desenvolvimento físico, mental e espiritual da criança, o direito ao nome e à nacionalidade, o direito à educação gratuita, ao lazer e à proteção, o direito à alimentação, habitação e saúde adequados, entre outros.

Além disso, os direitos das crianças são retomados também no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigos 23 e 24) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (artigo 10), ambos aprovados pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1966. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos afirma, em seu artigo 23, que a criança deve ter assegurados seus direitos em caso de dissolução da família, e no artigo 24 lhe assegura o direito à não discriminação por motivos de cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento; o direito a ser registrada e ter um nome, e o direito a ter uma nacionalidade. Já no artigo 10 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, é preconizado o dever da família em criar e educar os filhos, o direito à assistência na vida intra-uterina e a proteção contra a exploração econômica e social.

Em 1979, a Assembléia Geral da ONU aprovou a elaboração de um projeto que viesse a dar efeito jurídico e força obrigatória aos direitos específicos da criança, o que levou à aprovação, em 20 de novembro de 1989, da Convenção sobre os Direitos da Criança, com 195 adesões e ratificações em 30 de junho de 1996, na qual se reconhece a criança como sujeito de direitos. O primeiro dispositivo da Convenção sobre os Direitos da Criança atua no sentido da definição do que é a

“criança”, estabelecendo que se entende por criança qualquer ser humano com idade inferior a 18 anos (sendo exceções apenas os casos de maioridade antecipada legalmente).

A Convenção tem sido o documento normativo com maior capacidade mobilizadora desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, efetivando internacionalmente a conscientização sobre a necessidade de medidas concretas para que os direitos por ela consagrados possam ser consubstanciados. Através dela, se consolida juridicamente a noção de proteção integral à criança e o reconhecimento à mesma de direitos individuais de natureza civil, política, econômica, social e cultural.

Em 1990 realizou-se o Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, cujo compromisso assumido pode ser sintetizado na afirmação de prioridade para o bem-estar de todas as crianças. Nesse encontro foi assinada a “Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança”, assim como foi elaborado um plano de ação para a década de 1990 no tocante a essa questão. Através desse plano, os líderes mundiais comprometiam-se em melhorar a saúde de mães e crianças, em combater a desnutrição e o analfabetismo, e em erradicar doenças responsáveis pela morte de milhões de crianças a cada ano. Além disso, os governantes assumiram o compromisso de promover rapidamente a implementação e efetivação da Convenção sobre os Direitos da Criança.

Além desses instrumentos jurídicos de ordem internacional e sob sua orientação, cada país conta com seus mecanismos nacionais de proteção às crianças, assegurando às mesmas que se constituam efetivamente como sujeitos de direito. No Brasil, atualmente dois documentos em especial atuam com essa finalidade: a Constituição Federal de 1988 - surgida após um longo período ditatorial e considerada como uma das mais democráticas Constituições de todos os tempos, sendo inclusive chamada Constituição-Cidadã – e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990 – Lei 8069/90.

É interessante observarmos a forma como os preceitos da Declaração Universal dos Direitos da Criança foram incorporados à Constituição de 1988, a partir de um movimento organizado da sociedade. Conforme Almeida,

(...) entre o momento da Declaração (20 de novembro de 1959) e o da promulgação da referida Constituição Brasileira (5 de outubro de 1988), a legislação brasileira não agasalhava o princípio da proteção integral. Nem o

Código de Menores de 1926, vigente na época da promulgação da Declaração dos Direitos da Criança, nem o Código de 1979 reconheciam a criança como ser humano em fase de desenvolvimento e merecedora de proteção. A década de 1980 representou uma grande evolução na questão da infância, uma vez que a sociedade tomou consciência de que o problema da criança não era exclusivo do governo, organizando-se em grupos e movimentos que demonstravam ao país que as crianças pobres não tinham sequer direito à infância. A ação da sociedade resultou no movimento A Criança e a Constituinte, que ensejou a previsão constitucional mencionada (ALMEIDA, 2007).

Na Constituição, os direitos da criança são abordados especialmente no artigo 227, apesar de aparecerem referenciados em diversos outros pontos da mesma. Esse artigo é considerado por muitos uma verdadeira antecipação da Convenção sobre os Direitos das Crianças, transformando em lei os princípios por ela apontados, como se pode perceber pela leitura do referido artigo:

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, à educação, 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.

§ 1º - O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo aos seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

§ 2º - A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

§ 3º - O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;

II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;

III - garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola;

IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;

V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins.

§ 4º - A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

§ 5º - A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros.

§ 6º - Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

§ 7º - No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204 (BRASIL – CF, 1988).

De acordo com Cury (1998), a Constituição de 1988 incorporou questões que vinham se fazendo notar nos movimentos da sociedade em relação especificamente à educação infantil. Assim, em lugar da visão, até então recorrente no país³, da educação infantil como amparo ou assistência, a Constituição a institui como um direito da criança e um dever do estado: “Foi o que fez a Constituição de 88: inaugurou um direito, impôs ao Estado um dever, traduzindo algo que a sociedade havia posto.” (CURY, 1998, p. 11).

Nessa mesma esteira formula-se o Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado pela Lei 8069 em 13 de julho de 1990, e qualificado pela UNICEF como um dos mais avançados instrumentos legislativos do mundo a respeito do assunto. Reiterando os preceitos da Constituição Federal, o ECA provocou profundas alterações políticas, culturais e jurídicas no que se refere à questão da criança e do adolescente no Brasil, reformulando completamente as relações entre crianças e adolescentes, por um lado, e adultos e Estado, de outro: criança e adolescente passam de objetos de proteção dos adultos a sujeitos de direito.

Ao contrário da Convenção dos Direitos da Criança, que como vimos anteriormente estabelece como crianças todos os menores de 18 anos, o Estatuto estabelece uma distinção entre os termos criança e adolescente, refletindo as discussões mais próprias à contemporaneidade que consideram também a adolescência como um período específico da vida e seus sujeitos como seres diferenciados. Segundo o ECA, criança é a pessoa de até 12 anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre 12 e 18 anos de idade. Tal diferenciação implica em uma diversidade de sanções relativas, por exemplo, aos atos infracionais: a criança infratora está sujeita a medidas e proteção previstas no artigo 101, que implicam um tratamento através da própria família ou da comunidade, sem que ocorra privação de liberdade; o adolescente infrator, por outro lado, pode ser

³ As perspectivas de abordagem histórica da educação infantil no Brasil serão desenvolvidas no capítulo 3 dessa dissertação.

submetido a um tratamento mais rigoroso, que pode implicar até em privação de liberdade.

O ECA confirma a criança como sujeito de direitos - o que já podia ser visto na Convenção sobre os Direitos da Criança -, reconhecido como tal na medida em que lhe são assegurados e garantidos direitos fundamentais, como o direito à vida e à saúde:

Art. 7º A criança e o adolescente têm direito a 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 existência.

Art. 11. É assegurado atendimento integral à saúde da criança e do adolescente, por intermédio do Sistema Único de Saúde, garantido o acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde (BRASIL – ECA, 1990).

O direito à liberdade, ao respeito e à dignidade:

Art. 15. A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis.

Art. 16. O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos:

I - ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais;

II - opinião e expressão;

III - crença e culto religioso;

IV - brincar, praticar esportes e divertir-se;

V - participar da vida familiar e comunitária, sem discriminação;

VI - participar da vida política, na forma da lei;

VII - buscar refúgio, auxílio e orientação.

Art. 17. O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, idéias e crenças, dos espaços e objetos pessoais.

Art. 18. É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor (BRASIL – ECA, 1990).

O direito à convivência familiar e comunitária:

Art. 19. Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.

(...)

Art. 22. Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais.

(...)

Art. 28. A colocação em família substituta far-se-á mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta Lei (BRASIL – ECA, 1990).

O direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;

VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola.

(...)

Art. 58. No processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura.

Art. 59. Os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude (BRASIL – ECA, 1990).

O direito à profissionalização e à proteção ao trabalho:

Art. 60. É proibido qualquer trabalho a menores de quatorze anos de idade, salvo na condição de aprendiz.

Art. 61. A proteção ao trabalho dos adolescentes é regulada por legislação especial, sem prejuízo do disposto nesta Lei.

Art. 62. Considera-se aprendizagem a formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor.

(...)

Art. 69. O adolescente tem direito à profissionalização e à proteção no trabalho, observados os seguintes aspectos, entre outros:

I - respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento;

II - capacitação profissional adequada ao mercado de trabalho (BRASIL – ECA, 1990).

No campo político, o ECA reforça a determinação da Constituição Federal de que a política pública para a infância e a adolescência deve ser formulada, executada e acompanhada por Conselhos de Direitos nos âmbitos nacional, estadual e municipal. Esses devem assegurar a participação popular em sua composição por meio de organizações representativas. Além disso, cada município deve ter ao menos um Conselho Tutelar, o qual tem entre suas funções a fiscalização do grau de respeito na aplicação dos direitos humanos.

Até 2007, conforme dados disponibilizados no site da Associação Brasileira de Associações Não Governamentais (ABONG)⁴, foram criados 4.561 conselhos municipais de direitos das crianças e adolescentes e 4.260 conselhos tutelares; houve avanço no controle da mortalidade infantil; a taxa de escolarização foi praticamente universalizada na faixa etária de 7 a 15 anos e o trabalho infantil diminuiu de 13,74% (1995) para 7,46% (2003) na faixa de 5 a 15 anos. Se por um lado esses dados são positivos e devem-se em parte ao Estatuto da Criança e do Adolescente, por outro lado esse mesmo instrumento é alvo de inúmeras críticas. Apesar de todas essas determinações e da importância que assume como instrumento jurídico garantidor da criança como sujeito de direitos, o ECA provocou - e continua a provocar – muitas controvérsias e polêmicas, que acabam por dificultar sua efetiva implementação.

Dentre essas críticas, avultam as referentes à falta de efetivação de uma verdadeira inserção social para as crianças e adolescentes brasileiras excluídas e marginalizadas, falha essa que se refletiria no aumento da violência envolvendo essa parcela da população. As diferenças de efetivação dos direitos das crianças e adolescentes são evidentes. A universalização na educação não tem sido realizada com qualidade desejada: das crianças entre 0 e 3 anos, cerca de 11,7% têm acesso à educação garantido; em relação ao trabalho infantil, sete Estados do Nordeste lideram o ranking da exploração (que é maior com os meninos e negros).

⁴ www.abong.org.br

Diante de tal quadro, é preciso que a sociedade civil continue a se articular e mobilizar, pressionando politicamente o Estado e lutando pela garantia e efetivação dos direitos das crianças. Se todo esse instrumental jurídico visa resguardar os direitos da criança devido à sua condição de desenvolvimento, para que ele se efetive plenamente é preciso que a proteção à criança e ao adolescente seja percebida como dever de toda a sociedade, desde a família às autoridades públicas, objetivando garantir que elas alcancem pleno desenvolvimento. O ordenamento jurídico relativo aos direitos da criança é fruto de intensa mobilização que envolveu toda a sociedade, tendo sido construído sobre dois importantes pilares: a concepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e a afirmação de sua condição especial de pessoa em desenvolvimento.

Diante desse quadro jurídico e de uma realidade que na maioria das vezes parece muito distante do mesmo, sociedade e Estado precisam mobilizar-se para tornar efetivas as regulamentações que garantam à criança o exercício pleno de sua cidadania. As ações do Estado têm de ser profundas, garantindo o acesso destas à escola - através de investimentos na educação e de incentivos à família -, à saúde - através de políticas de vacinação, saneamento básico e habitação digna -, à segurança. É nesse sentido que, no próximo capítulo, vamos tratar detalhadamente dos modos através dos quais a educação, e em especial a educação infantil, constitui-se como um dos direitos sociais fundamentais ao pleno desenvolvimento da criança no Brasil. Para tanto, procuraremos apontar os percursos históricos, os ordenamentos jurídicos e as políticas públicas que imprimem as marcas fundamentais desse processo e que traçam os nortes gerais da educação infantil no país.

3 A EDUCAÇÃO E A ASSISTÊNCIA À INFÂNCIA: DO CONTROLE DO MENOR À EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO

Não se pode olhar para trás em direção à escola ancorada no passado, que se limitava a ler, escrever, contar e receber passivamente um banho de cultura geral. A nova cidadania que é preciso formar exige, desde os primeiros anos da escolarização, outro tipo de conhecimento e uma participação mais ativa dos alunos no processo de aprendizagem (Jaume Carbonell).

A educação é um importante aspecto da constituição das memórias dos grupos humanos, permitindo que as experiências, saberes e conhecimentos por eles elaborados sejam transmitidos de uma geração para outra e não precisem ser reinventados a cada momento, sendo reconstruídos e ressignificados a cada geração. Os processos educativos, entretanto, apresentam diferentes formas ao longo do tempo e do espaço, de acordo com as condições de existência criadas por cada grupo social e com as definições dos sujeitos envolvidos nesses processos e dos aspectos passíveis de serem ensinados e aprendidos.

Se em várias sociedades e em diferentes períodos a educação se realizava especialmente através do contato direto das crianças e de todos os membros do grupo nas atividades que lhes eram importantes – conforme aponta Ariès (1981) em relação à Idade Média, como vimos no capítulo anterior –, ao longo da história as formas de educar foram sendo transformadas. Criaram-se lugares voltados especialmente para as atividades educativas, pessoas dedicadas a essas atividades e meios diferentes de transmitir, preservar e controlar os conhecimentos, além das novas finalidades para as quais a educação deveria se voltar.

É importante ressaltarmos que a educação de caráter escolar, conforme artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB 9394/96, não é a única forma de educação da sociedade. Outras formas de educação são praticadas em todas as sociedades – na família, na igreja, no trabalho, no bairro, e em todos os momentos e espaços onde se realizem os atos de ensinar e aprender alguma coisa – lado a lado com os sistemas educacionais escolares formais. Pretende-se nesse capítulo fazer uma análise do processo educacional tendo como foco a trajetória da educação escolar e as proximidades desta com a construção do atendimento na educação infantil.

A educação escolar - e todo o conjunto de métodos e sujeitos com ela envolvidos, como alunos, leis, escolas, professores, avaliações, e tantas outras coisas que fazem parte do sistema de ensino e do cotidiano escolar - vem se constituindo como a prática educativa mais comum da sociedade em especial ao longo dos últimos 300 anos da história e, mais acentuadamente, a partir do século XX.

Desde o século XVIII, quando a educação escolar passou a ser vista como um direito de todos e o atendimento escolar à população começou a se expandir, algumas referências básicas do que deve ser ensinado nas escolas foram elaboradas, e marcam, ainda hoje, o que é ensinado – e aprendido – nas escolas: ler, escrever e contar, por exemplo, são considerados ensinamentos básicos presentes em todas as escolas. No entanto, a ampliação da importância e a diversificação do conhecimento escolar não querem dizer que exista uma distribuição igualitária de conhecimentos por toda a sociedade, mesmo a partir do momento em que a educação escolar passa a ser vista como direito de todos e começa a se disseminar como forma educacional preponderante. As divisões sociais continuam a existir de forma acentuada, os conhecimentos foram ampliados e acumulados cada vez mais velozmente, especialmente a partir dos últimos 50 anos do século XX, e o controle da informação ainda é um dos meios mais eficazes de controle sobre a sociedade.

Nesse sentido, apesar de nos últimos anos do século XX a oferta da educação escolar ter sido ampliada para vários setores sociais, ainda são muitas as dificuldades e limites para que ela seja igualmente distribuída entre toda a população. Para que a escola se constitua como um espaço para a construção de uma sociedade em que os conhecimentos, valores e experiências vividos e acumulados pela humanidade sejam compartilhados por todos e para que contribua com a extinção das injustiças baseadas na distribuição desigual desses saberes é necessário, portanto, que estas dificuldades e limites sejam superados.

3.1 Primeiros passos: a educação na Colônia e no Império

A educação brasileira viveu vários avanços nos últimos anos do século XX, mas ainda são muitos os problemas e limites que marcam seus rumos, os quais se relacionam diretamente com as formas pelas quais a educação escolar estabeleceu-se no Brasil ao longo de sua história. Até a chegada dos portugueses ao Brasil, no início do século XVI, a educação entre os povos indígenas baseava-se, sobretudo, nas relações tradicionais e comunitárias.

Com a conquista e colonização do Brasil pelos portugueses foram criadas as primeiras escolas pelos jesuítas, que foram os principais responsáveis pela conversão dos índios ao catolicismo e pela formação escolar dos filhos da elite dominante – fazendeiros e administradores da Colônia – das “primeiras letras” aos cursos superiores. Os jesuítas tiveram que lidar não somente com as dificuldades naturais de sua missão - como o desbravamento de territórios selvagens e o contato com populações muitas vezes hostis à presença dos colonizadores -, como também com outro fator que provocou grandes conflitos para as tarefas por eles desenvolvidas: a questão da escravização dos indígenas.

Os colonizadores, interessados na exploração econômica dos territórios conquistados, consideravam a escravização dos nativos uma necessidade para o alcance de seus objetivos, o que era contrário à posição defendida pelos jesuítas, que viam na escravização um empecilho para a catequese e conversão dos índios à religião católica. Nesse sentido, vários foram os conflitos ocorridos entre os jesuítas e os colonizadores durante toda a permanência da Companhia de Jesus no Brasil, entre 1549 e 1759, quando esta Companhia foi expulsa do país por ordens do ministro português Marquês de Pombal, que considerava que ela prejudicava os negócios da Metrópole na colônia.

Para entendermos um pouco melhor como se deu o processo educacional dos jesuítas, é importante identificarmos o contexto religioso e político no qual o mesmo se inseria. Conforme nos informa Hansen (2000), de acordo com a tradição católica dominante em Portugal à época da chegada dos portugueses ao Brasil, o poder dos reis decorre de Deus, mas não diretamente: é o povo que, através de um pacto de sujeição, aliena-se do poder e o transfere para a pessoa do rei, que é considerada sagrada na medida em que representa a soberania popular. Essa

doutrina, defendida e difundida pelos jesuítas, implicava em uma concepção na qual “(...) a educação deve levar os indivíduos a uma integração harmoniosa como súditos no corpo político do Estado, definindo-se liberdade como subordinação livre ou subordinação à cabeça real” (HANSEN, 2000, p. 25). Para alcançar tal “subordinação livre”, a educação transforma-se em meio fundamental, pautando-se pelo lema “tornar mais homem” e definindo-se pelo trabalho com as três faculdades definidoras da pessoa humana – a memória, a vontade e a inteligência -, no sentido de alcançar-se a harmonia e a paz de todo o Estado.

De acordo com Cotrim (1988), os jesuítas guiavam-se, em termos de método e conteúdo, pelo plano de estudos da Companhia de Jesus, o *Ratio studiorum*, cujo conteúdo abrangia três cursos: Humanidades (Retórica Latina e Grega, Gramática); Filosofia (Lógica, Cosmologia, Matemática, Metafísica, Ética, Ciências) e Teologia (estudos baseados na escolástica de São Tomás de Aquino e nas Sagradas Escrituras, interpretadas à luz da Igreja). Tal modelo educacional, muito marcado pela cultura medieval européia, era reservado aos descendentes masculinos dos colonizadores, ou seja, aos membros da elite colonial. Em relação à educação dispensada aos indígenas, o trabalho dos jesuítas era dominado pela catequização religiosa, além do ensinamento de alguns ofícios técnicos e artísticos - que não eram considerados objetivos da educação, e sim meios para assegurar a continuidade da obra catequética.

Às mulheres, assim como às crianças⁵, não se aplicava uma política de educação nem mesmo para o ensino elementar das “primeiras letras”. A educação feminina se restringia aos cuidados com a casa, o marido e os filhos, sendo considerado desnecessário e até mesmo pernicioso o processo de aprendizagem para as mesmas, conforme nos indica Ribeiro (2000). A educação letrada era reservada ao sexo masculino, fossem eles ligados às elites ou aos indígenas.

Cotrim traça um quadro geral da educação na colônia, no qual identifica as seguintes características:

(...)

- as mulheres ficavam afastadas do processo educacional sistemático. Aprendiam apenas os afazeres do serviço doméstico e as regras de boas maneiras;

⁵ No item 3.3 deste capítulo, A construção histórica do atendimento à infância no Brasil, abordaremos especificamente o lugar das crianças no processo educativo e as políticas a elas dedicadas.

- a educação necessária ao trabalho produtivo (agricultura e, posteriormente, mineração) era aprendida de forma assistemática, no convívio prático dos mais novos com os mais velhos;
- nos estabelecimentos de ensino dos jesuítas, a elite colonial recebia uma educação avessa ao desenvolvimento do espírito científico, inspirada em valores medievais, uma educação que tinha como objetivo máximo formar pessoas para o sacerdócio ou, então, prepará-la para o curso jurídico superior, geralmente na Universidade de Coimbra (COTRIM, 1988, p.260).

Um aspecto interessante a ser ressaltado em relação à ação dos jesuítas junto aos povos nativos é que, em sua obra de catequização, os jesuítas os ensinavam a ler – fato que não ocorria nem junto aos homens pobres de Portugal, que não tinham acesso às escolas. Essa preocupação dos jesuítas com a aquisição da leitura e da escrita pelos nativos era uma maneira de impor os valores culturais e religiosos europeus sobre os povos recentemente encontrados. Ainda que a língua ensinada não fosse o português, e sim o Tupi, um dos troncos lingüísticos dominantes nas terras brasileiras à época da chegada dos portugueses, o ensino da leitura e da escrita serviria para impor uma unidade aos diversos grupos aqui existentes, unidade que seria de grande utilidade para que a dominação fosse mais facilmente imposta. Conforme nos indica Paiva (2000), a alfabetização e a catequização dos indígenas funcionavam como instrumentos capazes de implicar em uma adesão plena à cultura portuguesa:

Por isso, não há do que se espantar com o colégio jesuítico em terras brasílicas: baluarte erguido no campo da batalha cultural, cumpria com a missão de preservar a cultura portuguesa (PAIVA, 2000, p. 45).

O colégio plasmava o estudante para desempenhar, no futuro, o papel de vigilante cultural, de forma que a prática, mesmo desviante, pudesse ser recuperada. O colégio era a adesão à cultura portuguesa (PAIVA, 2000, p. 49).

O colégio propunha o modelo do comportar-se, tanto no foro interno quanto no externo: justificava o modelo e ensinava a interpretação. Do colégio saíam os letrados, que se desincumbiriam da função de vigilantes da cultura, função com efeito de todos os que tinham subalternos: a concepção de sociedade e de sua organização era, toda ela, de caráter hierárquico (PAIVA, 2000, p. 51).

Essa situação perdurou até a expulsão dos jesuítas de Portugal e suas colônias, em 1759, quando o Marquês de Pombal traçou os rumos de uma reforma educacional onde estabelecia que fossem abandonados os métodos de ensino jesuíticos e retomados os métodos antigos, de acordo com padrões que vinham se solidificando na Europa desde o século XVI. As reformas pombalinas promoveram

uma verdadeira ruptura no processo educacional brasileiro, inaugurando uma das características mais marcantes da educação brasileira, a da falta de continuidade:

Consegue-se, portanto, verificar a presença, desde muito cedo, de uma característica marcante da educação brasileira – “a destruição e substituição das antigas propostas educacionais em favor de novas propostas”. Assim, constata-se que, de uma maneira geral, no Brasil, não há uma continuidade nas propostas educacionais implantadas. A expulsão dos jesuítas e a total destruição de seu projeto educacional podem ser consideradas como o marco inicial dessa peculiaridade tão arraigada na educação brasileira (MACIEL e SHIGUNOV NETO, 2006, p. 472).

Para compreender melhor o impacto das reformas pombalinas sobre o processo de constituição da educação brasileira como um direito da população e um dever do Estado, é importante traçarmos um breve panorama do período em questão. Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal, foi nomeado primeiro-ministro por D. José I, rei de Portugal, em 1750, e exerceu o cargo até o ano de 1777. Nessa época, Portugal encontrava-se em uma grave crise econômica, que se refletia numa relação de profunda dependência em relação à Inglaterra. Conhecido pela instituição de um regime autoritário e absolutista, através do qual procurava restabelecer o controle nacional sobre a economia e a revitalização do Estado, Pombal empreendeu reformas em todas as áreas da sociedade portuguesa - políticas, administrativas, econômicas, culturais e educacionais - com impacto na sociedade colonial.

Através dessas reformas, Pombal pretendia “transformar Portugal numa metrópole capitalista, seguindo o exemplo da Inglaterra, além de adaptar sua maior colônia, o Brasil, a fim de acomodá-la à nova ordem pretendida em Portugal” (SECO e AMARAL, 2007, p. 3). O primeiro aspecto a ser necessariamente alterado seria, assim, o fortalecimento do poder do Estado:

Essas reformas exigiam um forte controle estatal e eficiente funcionamento da máquina administrativa e foram empreendidas, principalmente, contra a nobreza e a Companhia de Jesus, que representavam uma ameaça ao poder absoluto do rei.

(...)

Para atingir um de seus objetivos, a transformação da nação portuguesa, Marquês de Pombal precisaria inicialmente fortalecer o Estado e o poder do rei. Isso seria possível por meio do enfraquecimento do prestígio e poder da nobreza e do clero que, tradicionalmente, limitavam o poder do rei (MACIEL e SHIGUNOV, 2006, p. 467-468).

Ora, a Companhia de Jesus vinha assumindo, desde o século XVI, o controle do ensino público português tanto na metrópole quanto na colônia brasileira, se responsabilizando pela educação dos filhos das elites portuguesas, o que implicava também em um fortalecimento de seu papel político no país. Num contexto em que o Iluminismo ganhava forças, a Igreja representava um problema para que Portugal caminhasse rumo à modernidade: dessa forma, o fortalecimento do poder estatal passaria, necessariamente, pelo enfraquecimento do poder dos jesuítas, que “representavam um obstáculo e uma fonte de resistência às tentativas de implantação da nova filosofia iluminista que se difundia rapidamente por toda a Europa” (MACIEL e SHIGUNOV, 2006, p. 469).

A reforma educacional empreendida por Pombal, assim, inseria-se no bojo de um quadro mais amplo de reformas que tinham, principalmente, fundamentações políticas:

Não foi por espírito libertador e igualitário que Pombal empreendeu a reforma educacional por meio de mestres e professores seculares, mas pela necessidade de, além de preencher o extenso vazio deixado pela expulsão dos jesuítas, preparar homens suficientemente capazes para assumir postos de comando no estado absolutista (SECO e AMARAL, 2007, p. 5).

Marquês de Pombal, ao propor reformas educacionais – por intermédio da aprovação de decretos que criaram várias escolas e da reforma das já existentes –, estava preocupado, principalmente, em utilizar-se da instrução pública como instrumento ideológico e, portanto, com o intuito de dominar e dirimir a ignorância que grassava na sociedade, condição incompatível e inconciliável com as idéias iluministas. (...) Frente a esse contexto, pode-se afirmar que Pombal, ao expulsar os jesuítas e oficialmente assumir a responsabilidade pela instrução pública, não pretendia apenas reformar o sistema e os métodos educacionais, mas colocá-los a serviço dos interesses políticos do estado (MACIEL e SHIGUNOV, 2006, p. 471).

Com a expulsão dos jesuítas, Pombal destruiu o que era, até então, o único sistema de ensino existente no país - ainda que com resultados limitados. Se em Portugal as reformas pombalinas da educação abriram as portas para a construção de um sistema público de ensino mais moderno e popular, no Brasil isso não ocorreu, e por muitos anos a educação viveu uma situação caótica.

As principais medidas implantadas por Pombal, através do Alvará Régio de 28 de junho de 1759, foram as seguintes: destruição da organização e da metodologia de ensino jesuítica, em Portugal e no Brasil; instituição de aulas de gramática latina, grego e retórica; criação do cargo de “diretor de estudos”, que deveria promover a orientação e a fiscalização do ensino; criação das “aulas régias” (aulas isoladas que

deveriam substituir o curso secundário de humanidades criado pelos jesuítas); realização de concurso para escolha dos professores a ministrarem as aulas régias; instituição de aulas de comércio.

Tais providências, entretanto, foram insuficientes para garantir a continuidade dos processos educacionais no Brasil, e apenas a partir de 1767 as reformas começavam a contar com meios para sua efetiva implementação no país. Em 1772, foi instituído o “subsídio literário”, imposto que incidia sobre carne, vinho e cachaça e que se destinava à manutenção dos ensinos primário e secundário.

Apesar de todos esses problemas, a partir das reformas educacionais do Marquês de Pombal a educação passou a ser promovida pelo Estado. No entanto, a estrutura montada pelos jesuítas ao longo dos 210 anos de sua permanência no Brasil firmou fortes raízes no país e, aliada aos interesses daqueles que dominavam o poder, suas principais características foram mantidas: destinada às elites, excluía a grande massa da população da aquisição de conhecimentos elementares como ler, escrever e contar; ao mesmo tempo, impunha os padrões culturais europeus como modelos a serem imitados.

Essa situação não foi muito alterada a partir da independência política do Brasil em 1822. O papel do Estado na educação era mínimo e, muitas vezes, até mesmo considerado de forma negativa. Ainda que, ao longo do século XIX, fosse intenso o debate acerca da escolarização da população, inclusive das camadas populares, esse desejo de instrução era restrito aos saberes mais rudimentares e estratégia de um projeto político de país independente, o que exigia a participação da população – só que de forma controlada. A instrução funcionaria, assim, como um mecanismo de governo que permitiria “não apenas indicar os melhores caminhos a serem trilhados por um povo livre mas também evitaria que esse mesmo povo se desviasse do caminho traçado” (FARIA FILHO, 2000, p. 137).

Diante dessa situação, desde que a primeira Constituição brasileira foi outorgada em 1824 – que afirmava em seu artigo 179 que a instrução primária seria gratuita para todos os cidadãos e, a partir de 1827, inclusive para as meninas –, o Estado imperial brasileiro estabeleceu inúmeras leis referentes à instrução pública que serviram de referência também para as províncias. Contudo, ainda que diante desse desenvolvimento do arcabouço legal relativo à educação pública seja percebido o desenvolvimento de serviços de instrução e redes de escolas, o fato das diferenças regionais exacerbadas, dos escassos recursos financeiros destinados à

educação e da falta de preocupação com a continuidade das políticas educacionais fez com que a educação continuasse a ser um privilégio das elites, minoria em um país que ainda era sustentado pelo trabalho escravo.

É interessante e ilustrativo, nesse sentido, o relato de Darcy Ribeiro sobre um fato ocorrido no período do Império:

O professor Oracy Nogueira nos conta que a nobre vila de Itapetininga, ilustre cidade de São Paulo, em meados do século passado [XIX], fez um pedido veemente a Pedro Dois: queria uma escola de primeiras letras. E a queria com fervor, porque ali – argumentava – havia vários homens bons, paulistas de quatro e até quarenta costados, e nenhum deles podia servir na Câmara Municipal, porque não sabiam assinar o nome. Queria uma escola de alfabetização para fazer vereador, não uma escola para ensinar todo o povo a ler, escrever e contar. Vejam a diferença que há entre a nossa orientação educacional e as outras tradições. Aqui, sabiamente, uma vila quer e pede escola, mas não quer rezer, nem democratizar, o que deseja é formar a sua liderança política, é capacitar a sua classe dominante sem nenhuma idéia de generalizar a educação (RIBEIRO, 1978, p. 22).

Tal situação começa a apresentar alguns sinais de mudança a partir da segunda metade do século XIX, quando se começa a perceber em algumas províncias – ainda que de maneira frágil, conforme avalia Faria Filho (2000) - a busca por uma articulação entre os poderes instituídos que permita uma instrução mais homogênea e orgânica. Isso se reflete no significativo número de escolas – públicas, privadas ou domésticas – identificadas no período imperial, o que representa que a escola, enquanto instituição, começa a se afirmar como órgão responsável pela instrução elementar. Entretanto, é apenas na última década do século XIX que passam a ser construídos espaços próprios para a escola, fato que, paralelamente ao aumento da produção de materiais didáticos e pedagógicos (como livros e cadernos) e à disseminação do quadro negro, possibilita o estabelecimento do método de instrução em voga na época: o método simultâneo.

A discussão acerca dos métodos de ensino vinha se expandindo pelo Brasil ao longo de todo o século XIX, concomitantemente às diversas reformas dos serviços de instrução ocorridas no período. Até princípios do século XIX, a escola funcionava, na grande maioria dos casos, em espaços precários, nas casas de professores ou nas fazendas, e adotava-se o método individual de ensino: o professor, ainda que contasse com vários alunos, ensinava a cada um deles individualmente. Tal método implicava no pouco aproveitamento do tempo de

aprendizado, na exigência de grande número de professores e em altos custos, e não trazia bons resultados.

A partir da década de 1820, passou a discutir-se a adoção, no sistema de educação do país, do chamado método mútuo, cuja elaboração inicial é atribuída ao educador inglês Joseph Lancaster, e através do qual os próprios alunos atuavam como auxiliares dos professores: com isso, pretendia-se reduzir o tempo necessário à instrução das crianças e as despesas da escola, assim como ampliar o número de pessoas que teriam acesso à instrução elementar. As tentativas de implantar tal método, no entanto, mostraram que o mesmo não se adequava à realidade brasileira.

Ao método mútuo, apresenta-se como substituto com melhores possibilidades de sucesso, o método simultâneo, que entre os anos de 1840 e 1870 passa a ser considerado

(...) o que melhor atendia às especificidades da instrução escolar, permitindo a organização de classes mais homogêneas, a ação do professor sobre vários alunos simultaneamente, a otimização do tempo escolar, a organização dos conteúdos em diversos níveis, dentre outros elementos (FARIA FILHO, 2000, p. 142).

Como se pode perceber a partir desse breve percurso pela história da educação no Brasil, ao longo do período em que o país esteve sob a dominação de Portugal (1500-1822), e mesmo após ter se tornado um país independente e vivido sob a Monarquia (1822-1889), a situação educacional no país não sofreu grandes alterações. No entanto, a partir do final do século XIX e, principalmente, no século XX, várias transformações ocorreram na sociedade brasileira no sentido de possibilitar uma ampliação da participação da população na construção dos rumos dados ao país. Com a determinação oficial do fim da escravidão a partir de 1888 deixa de existir uma divisão social baseada na distinção entre homens livres e escravos, o que, entretanto, não significou a inclusão dos ex-escravos no mercado de trabalho e nem mesmo a garantia dos seus direitos sociais básicos de cidadania, como habitação, saúde, educação.

3.2 A educação na República: conformação de um direito

Após a Proclamação da República, o Brasil passou a contar com um regime federativo, presidencialista e representativo, mas que continuou dominado por forças políticas elitistas moldadas por um modelo de Estado oligárquico. A primeira Constituição da República (1891) instituiu o sistema federativo de governo que, no tocante à educação, implicava na descentralização da mesma: no artigo 35, reservava à União o direito de criar instituições de ensino superior e secundário nos estados, e delegava como competência dos estados a educação primária e o ensino profissional. Consagrava-se, com isso, a distância entre a educação oferecida à classe dominante – por meio das escolas secundárias e superiores – e à população menos privilegiada – que dispunha da escola primária e do ensino profissional.

A organização escolar passou, nesse contexto, a ser profundamente influenciada pelo positivismo, mas a característica mais marcante do período da República Velha (1889-1929) foi a quantidade de reformas referentes à instrução, fossem elas de abrangência nacional ou estadual⁶. Tal fato prejudicava a continuidade dos processos educativos, conforme já havíamos apontado em relação ao período colonial e imperial, de forma que, ao menos sob esse aspecto, a República em matéria de definição para o âmbito federal, não apresentou grandes rupturas em relação à organização escolar:

A questão do analfabetismo no Brasil emerge com a reforma eleitoral de 1882 (Lei Saraiva), que derruba a barreira da renda mas estabelece a proibição do voto do analfabeto, critérios mantidos pela primeira Constituição republicana. (...) A divulgação dos índices de analfabetismo em diferentes países do mundo na virada do século revelava a importância que a questão vinha adquirindo nos países centrais e, certamente, tocou os brios nacionais. Entre os países considerados, o Brasil ocupava a pior posição, divulgando-se internacionalmente os dados oferecidos pelo censo de 1890, que indicava a existência de 85,21% de iletrados, considerando-se a população total (PAIVA *apud* CLARK, 2007).

⁶ Dentre as reformas ocorridas em âmbito estadual, podemos destacar as de Lourenço Filho (Ceará, 1923), de Anísio Teixeira (Bahia, 1925), de Francisco Campos e Mario Casassanta (Minas Gerais, 1927), de Fernando de Azevedo (Rio de Janeiro, 1928) e de Carneiro Leão (Pernambuco, 1928). É importante chamar a atenção, além dessas reformas, para o processo de implantação dos grupos escolares, iniciado por meio de um decreto do governo paulista: o grupo escolar contribuiu grandemente para a alteração do ensino público primário no Brasil, através de seus projetos de organização curricular e administrativa. Para maiores informações acerca das reformas estaduais, ver Carvalho, 2000.

Como tentativa de melhorar essa situação, a primeira proposta de reforma por parte do governo central no tocante à educação foi a de Benjamin Constant, ainda em 1891. Ministro da Instrução Pública, Correios e Telégrafos – pela primeira vez havia um ministério dedicado à educação, ainda que ela não fosse seu assunto exclusivo –, Constant orientava-se pelos princípios da liberdade e da laicidade do ensino, assim como pela garantia da gratuidade da educação primária. Entre seus principais objetivos destacam-se:

(...) a substituição do currículo acadêmico por um currículo enciclopédico (com a inclusão de disciplinas científicas); o ensino seriado; maior organicidade do sistema em todos os níveis de ensino; e, por fim, a criação do *Pedagogium*, centro de aperfeiçoamento do magistério (OLIVEIRA, 2004, p. 949-950).

Com isso, pretendia-se ampliar a discussão científica nos currículos e transformar o ensino em formador de alunos para os cursos superiores. Bastante criticada pelo seu caráter propedêutico, a reforma Benjamin Constant acabou não sendo executada devido à falta de estrutura institucional e de apoio político. Estas reformas, geralmente voltadas para o ensino superior e secundário, não obrigavam os Estados. Mas elas possuíam um valor de referência.

Em 1901, o Código Eptácio Pessoa acentua o caráter literário do ensino, em detrimento do científico: inclui no currículo a Lógica e exclui a Biologia, a Sociologia e a Moral que constavam da reforma de Benjamin Constant. Em 1911, a Lei Orgânica Rivadávia Corrêa trouxe resultados desastrosos, ao pretender suprimir o caráter oficial do ensino e dar autonomia aos estabelecimentos, pregando inclusive a abolição do diploma. Logo em seguida (1915), a reforma Carlos Maximiliano reoficializa o ensino e regulamenta o ingresso nas escolas superiores. Em 1925 ocorre a reforma João Luiz Alves, que ficou conhecida como reforma Rocha Vaz, a última tentativa de regulamentação do ensino no período da República Velha, e “cujo mérito foi buscar estabelecer, pela primeira vez, um acordo entre a União e os estados para a promoção da educação primária e para a eliminação dos exames preparatórios e parcelados” (OLIVEIRA, 2004, p. 950).

Tais reformas, que não foram orientadas por uma política nacional de educação, acabaram por provocar a manutenção de um modelo educacional que conservava, em linhas gerais, as mesmas estruturas do período colonial: o ensino primário sob a jurisdição dos Estados e a União com o ensino superior. O

secundário podia ser oferecido pelos Estados, mas para equivalência dos certificados de conclusão e prosseguimento de estudos no ensino superior era preciso a equiparação com o Colégio Pedro II.

A partir de 1930, com o surgimento de novas camadas sociais - como o empresariado e a classe operária - e com o incentivo da urbanização e industrialização amplia-se o mercado de trabalho e de consumo e abrem-se possibilidades de ascensão social. O mercado exigia uma mão-de-obra especializada, ampliando a demanda por educação e transformando esta em meio para a mobilidade social: a educação escolar passa a ser considerada um importante instrumento de inserção social. É nesse contexto que se cria, em 1930, o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública e que a Constituição de 1934 estabelece a necessidade de um Plano Nacional de Educação, assim como a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino elementar:

A Constituição de 1934 incumbe à União, no seu artigo 5º, XIV, a competência de traçar as diretrizes da educação nacional. A Constituição também dará maior ênfase à educação como direito do cidadão. É a única constituição, antes de 1988, que reconhece ao adulto o acesso à escolarização como direito.

(...)

A gratuidade nasceu em 1824 e morreu em 1891, em termos nacionais. A sua ressurreição em 1934 já vem associada com a obrigatoriedade, ambas em âmbito nacional, valendo para o ensino primário, isto é, para os quatro primeiros anos (CURY, 2000, p. 573-574).

O discurso pedagógico liberal que irá marcar esse período se expressa na pedagogia da Escola Nova, baseada no pensamento de John Dewey, movimento de renovação escolar que se desenvolveu em vários países e que chegou ao Brasil ainda na década de 1920, onde foi assimilado por inúmeros educadores. A Escola Nova “propunha um modelo escolar de cunho reformista, necessário a uma sociedade com tendências a produzir privilégios e desigualdades, mas que subsiste pela expectativa de mudança e ascensão social” (OLIVEIRA, 2004, p. 951).

Esse movimento vai se expressar com maior visibilidade no Brasil com a publicação, em 1932, do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que procurava unificar e direcionar as diversas tentativas de reforma ocorridas até então, imprimindo uma direção única e definida aos movimentos de renovação da educação nacional. Baseando-se no direito à educação, o Manifesto determinava que o Estado assumisse a organização do ensino e tornasse a escola acessível, em

todos os seus níveis, aos cidadãos economicamente desprivilegiados, através da abertura da escola oficial a todas as crianças (de 7 a 15 anos) que não tivessem acesso às escolas privadas:

Mas, do direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o Estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais.

(...)

Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais. (...). Afastada a idéia do monopólio da educação pelo Estado num país, em que o Estado, pela sua situação financeira não está ainda em condições de assumir a sua responsabilidade exclusiva, e em que, portanto, se torna necessário estimular, sob sua vigilância as instituições privadas idôneas, a "escola única" se entenderá, entre nós, não como "uma conscrição precoce", arrolando, da escola infantil à universidade, todos os brasileiros, e submetendo-os durante o maior tempo possível a uma formação idêntica, para ramificações posteriores em vista de destinos diversos, mas antes como a escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos (MANIFESTO, 1932).

No entanto, ainda que incorporada por grande parte dos setores ligados ao ensino⁷, a Educação Nova foi implantada, na maioria dos casos, em cursos primários de escolas particulares, o que indica que tal modelo pedagógico atingiu, a princípio, as crianças das camadas médias da população, uma vez que o acesso à educação primária continuou muito restrito ao longo das décadas de 1930 e 1940 (ANDREOTTI, 2007).

Apesar de ainda apresentar um caráter restrito, esse período – através da Reforma Francisco Campos⁸, em 1931, do Manifesto dos Pioneiros, em 1932 e da Constituição de 1934 – pode ser entendido como o período de consolidação da organização da estrutura organizacional da educação brasileira: pela primeira vez a educação passa a ser tratada como um direito de todos os cidadãos e, como tal, uma responsabilidade do Estado.

⁷ A Igreja Católica era francamente contrária ao ensino laico e ao chamado monopólio estatal do ensino.

⁸ A Reforma Francisco Campos constou de uma série de decretos sancionados em 1931, dentre os quais se destacavam a criação do Conselho Nacional de Educação; a organização do ensino secundário e comercial; a criação de um sistema nacional de inspeção do ensino secundário; a instituição do Estatuto das Universidades Brasileiras, voltadas agora também para a pesquisa, a difusão da cultura e com maior autonomia administrativa e pedagógica.

Esse processo, no entanto, é interrompido pela implantação do Estado Novo e pela Constituição de tendências fascistas por ele promulgada em 1937, na qual explicita-se uma orientação política e educacional voltada para a ampliação do mercado capitalista e para a formação de mão-de-obra, por meio da ênfase no ensino profissional. Mais uma vez, as discussões acerca do ensino, que começavam a caminhar no sentido da educação como um direito de todos e um dever do Estado, ficam estagnadas ou mesmo retrocedem, e volta a ser enfatizado e explicitado o caráter dual e classista da organização escolar, sendo o ensino secundário intelectual dirigido às classes favorecidas e o ensino profissionalizante direcionado às camadas pobres da população.

Nesse contexto, em 1942 é promulgada, por iniciativa do Ministro Gustavo Capanema, a Lei Orgânica do Ensino Secundário, também conhecida como Reforma Capanema, através da qual foram instituídos no ensino secundário um primeiro ciclo de quatro anos de duração, denominado ginásial, e um segundo ciclo de três anos, que apresentava duas opções: o curso clássico e o científico. A lei instituiu também a educação militar para os alunos do sexo masculino, reafirmou o caráter facultativo da educação religiosa e obrigatório da educação moral e cívica, e criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI.

Em 1946, com o fim do Estado Novo, é promulgada a quarta constituição republicana do Brasil, de cunho liberal e democrático, na qual se determina a obrigatoriedade do ensino primário e a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Voltava-se, assim, à discussão de 1934, e a educação volta a ser vista como um direito de todos e o ensino primário como gratuito e obrigatório. Frente às determinações da nova Constituição é criada uma comissão com o objetivo de elaborar um anteprojeto de reforma geral da educação nacional: esse projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação é encaminhado à Câmara Federal em 1948, e passa por um período de 13 anos de calorosas discussões, nas quais se destacam principalmente os embates entre os defensores da escola pública e os dos privilégios das instituições privadas.

Finalmente, em 1961 é aprovada a LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com um caráter conciliador, frustrando as expectativas dos grupos mais progressistas na medida em que a escola se caracterizou também pelos desígnios do mercado de trabalho. Como principais características dessa lei, podemos destacar a garantia de tratamento igualitário, por parte do Estado, para

estabelecimentos oficiais e particulares; a manutenção da estrutura do ensino (ensino pré-primário, ensino primário em quatro anos, ensino médio ginásial em 4 anos ou colegial em 3 anos, ensino superior) e a unificação e descentralização do sistema escolar.

Tal orientação fez com que muitos defensores da escola pública, decepcionados com o resultado da LDB, passassem a mobilizar-se em campanhas de educação popular, dentre as quais alcançam significativa repercussão o Movimento de Educação de Base (MEB) e o Movimento Paulo Freire de Educação de Adultos. O método de alfabetização de Paulo Freire deveria ser - conforme previsto no Plano Nacional de Alfabetização (PNA), criado no governo de João Goulart – adotado em todo o Brasil. No entanto, o Golpe Militar de 1964 encerra todas as iniciativas de democratização da educação: o PNA é extinto e a educação passa a ser definida por orientações estrangeiras, através dos chamados “Acordos MEC-USAID” (Ministério da Educação e Cultura e United States Agency for International Development). Através desses acordos, a USAID participa direta e ativamente da reorganização do sistema educacional brasileiro, e suas orientações se fazem presentes nas principais reformas educacionais do período ditatorial: a lei 5540/68 (destinada ao Ensino Superior) e a lei 5692/71 (destinada aos ensinos de 1º e 2º graus, hoje Ensinos Fundamental e Médio). Criaram-se a Cruzada ABC (Cruzada da Ação Básica Cristã) e o MOBREAL (Movimento Brasileiro de Alfabetização), ambos utilizados como instrumentos para controlar e orientar politicamente a população.

Mais uma vez, o desenvolvimento da educação brasileira em direção à democratização e à sua garantia como direito de todos, sofria interrupções e retrocessos capazes de comprometê-lo seriamente. Com uma política educacional repressora e débil, o governo militar desmantelava possibilidades de avanço na qualidade da educação pública, tornando o acesso à mesma restrito e seletivo, e abrindo ainda mais espaço para que os empresários do ensino avolumassem sua participação na organização escolar.

Na década de 1980, as discussões sobre as questões educacionais perdiam a centralidade de seu caráter pedagógico e sustentavam, cada vez mais, um caráter político no processo de redemocratização do país. No bojo da nova Constituição, considerada a Constituição Cidadã e na efervescência social e política desse contexto, ainda em 1988, é encaminhado à Câmara Federal um Projeto de Lei para

uma nova Lei de Diretrizes e Bases, lei que só veio a ser aprovada em dezembro de 1996, e que demanda inúmeras regulamentações complementares, mas que aponta uma importante alteração no tocante à educação infantil, objeto específico de investigação dessa dissertação:

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional deixou de considerar a educação de jovens e adultos como uma compensação de assistência social. Junto com a educação infantil, ela passa a fazer parte da organização da educação nacional como modos reconhecidos de educação básica. A educação infantil, dentro da lógica da faixa etária, torna-se a primeira etapa da educação básica; a educação de jovens e adultos é uma modalidade cuja função reparadora deve continuar a existir até que o direito negado seja reposto (CURY, 2000, p. 575-576).

É nesse contexto mais geral de desenvolvimento das características da educação no Brasil que devemos pensar em como foi se construindo o atendimento à infância, que apenas recentemente foi incorporado à dimensão escolar e, com isso, passou a se constituir em direito da criança e dever do Estado.

3.3 A construção histórica do atendimento à infância no Brasil

Tendo por horizonte esse contexto mais amplo dos percursos da constituição e consolidação da educação como um direito no país, percebemos que a educação infantil apresenta peculiaridades que, se não fogem às características gerais da história que procuramos brevemente apontar ao longo deste capítulo, necessitam ser destacadas por trazerem elementos novos e complexificadores da questão do atendimento à infância, em especial da criança de 0 a 6 anos.

De maneira geral, as formas de atenção à infância ao longo da história no Brasil foram marcadas pelos discursos da assistência, do amparo e da proteção, ainda que pesquisas mais recentes apontem a existência, desde o período colonial, de um caráter educacional nas mesmas – mesmo que não escolar (KULHMANN JUNIOR, 1998, 2000; DEL PRIORE, 2004). É importante ressaltar que, mesmo vinculadas a órgãos assistenciais, as instituições de educação infantil sempre tiveram um projeto educativo. Nesse atendimento, o que difere é o tipo de educação destinado às crianças da classe média e das elites e o modelo ofertado às crianças

das classes populares. A diferenciação no atendimento conforme a classe social, situação abordada anteriormente nesse capítulo, é uma marca na história da educação no Brasil.

Sob a expressão “criança”, encontramos estudos que se voltam tanto para a criança de até seis anos como também para a criança já envolvida com a instrução primária. Para refletir sobre o atendimento a infância no Brasil intimamente ligado a esses desses dois aspectos apontamos também a distinção que se constrói em torno da criança e do menor, que são tratadas como categorias distintas ao longo da história do país:

A análise da trajetória da assistência pública no país trouxe à tona o quão profundamente esta é marcada pela cisão de seu objeto de atuação em duas categorias que assumem características independentes: o menor e a criança. Duas categorias que se tornaram alvo de políticas diversas, situação que adquiriu maior nitidez na Era Vargas, com a criação do Serviço de Assistência a Menores e do Departamento Nacional da Criança, inaugurando a política de proteção à infância, à adolescência e à maternidade, reforçada depois com a atuação da Legião Brasileira de Assistência (LBA). A assistência ao menor permaneceu restrita à esfera jurídico-policia, sob o controle do Ministério da Justiça. A criança era exclusividade da esfera médico-educacional, cujas ações eram coordenadas pelo Ministério da Educação e Saúde (PILOTTI e RIZZINI, 1995, p. 28).

Esse quadro só vai começar a se alterar efetivamente a partir da década de 1980, com o surgimento de novas posturas e legislações referentes ao cuidado com a criança. A expressão “educação infantil” como designadora da primeira etapa da educação básica, que tem por finalidade “o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando assim a ação da família e da comunidade” (AQUINO, 2001, p. 33), só veio a ser reconhecida com a Constituição de 1988. Ao destacar, nesse processo de atenção à infância, o termo educação, indica-se para o conjunto da sociedade que os cuidados com as crianças pequenas, até aos seis anos de idade, envolvem necessariamente o cuidar e o educar como aspectos necessários ao pleno desenvolvimento de suas potencialidades.

Para compreendermos melhor esse processo de construção do atendimento à infância no Brasil, é interessante apontarmos alguns elementos e características que o marcaram ao longo da história do país.

3.3.1 Primórdios do atendimento à infância no Brasil: colônia e império

Desde o período colonial, o principal foco das formas de atenção à criança no Brasil foi a criança pobre e excluída, que não contava com a instituição familiar para lhe dar apoio. Tal fato acabou por propiciar a formação de uma política de tratamento à infância, construída em nosso país ao longo de quatro séculos, na qual prevaleceu a necessidade de amparo e controle social.

Na colônia, a principal forma de atendimento à infância abandonada era a chamada Roda dos Expostos, um mecanismo empregado para receber crianças rejeitadas por suas famílias. A roda era um artefato de madeira, que costumava ser fixado ao muro ou janela dos hospitais, no qual a criança poderia ser depositada sem que se identificasse a pessoa que a havia colocado no referido mecanismo. Sua origem remonta à Itália medieval, quando uma Irmandade de Caridade, preocupada com o grande número de bebês encontrados mortos, organizou em um hospital de Roma um sistema que permitisse proteger a criança abandonada. Adotada em Portugal, tal tradição chegou à colônia através da instalação das Rodas nas Santas Casas de Misericórdia, primeiramente em Salvador (1726), Rio de Janeiro (1738) e posteriormente no Recife (1789).

As crianças deixadas nas rodas poderiam ser amamentadas através do aluguel de amas-de-leite ou receber os cuidados de famílias às quais eram entregues mediante o pagamento de pequenas pensões, num processo de assistência que durava cerca de sete anos, momento a partir do qual a sorte dessas crianças passava a depender de decisão judicial. De acordo com Pilotti e Rizzini (1995), tal postura refletia a grande desvalorização da criança, inclusive de sua própria vida, ao longo do período colonial: não existia uma política populacional (apesar da grande necessidade de povoamento do território brasileiro), as crianças escravas eram tratadas como mercadorias (e uma mercadoria cara, que não oferecia o retorno pretendido pelos senhores de escravos) e os poucos sobreviventes das Rodas de Expostos eram rapidamente conduzidos ao mercado de trabalho, num processo de reafirmação de sua exclusão e marginalidade.

Mesmo se considerarmos o âmbito familiar mais estruturado, a criança – ainda que não fosse rejeitada e entregue à caridade ou à própria sorte – não gozava de maior atenção e destaque, conforme afirma Cunha (2000):

Nesse universo familiar colonial em que os costumes higiênicos propiciavam a propagação de doenças, a existência da criança era irrelevante. A morte dos pequenos era um fato que não gerava maiores perturbações, sendo mesmo esperada e – quem diria – saudada, pois as almas infantis iam diretamente para o céu, de onde velariam pelos entes queridos (CUNHA, 2000, p. 451).

Percebe-se, assim, que o atendimento à infância no Brasil Colônia marcava-se pela pouca valorização dada à criança - num contexto em que a morte era muito comum entre os pequenos - e pela assistência aos desvalidos, numa perspectiva caritativa e assistencialista que reproduzia as condições de exclusão que haviam levado tais crianças à exposição. Como vimos no início deste capítulo, a escola não havia ainda se transformado em uma instituição de grande peso no processo educacional, que era em sua maior parte proporcionado pela própria família e ainda totalmente desvinculado da noção de direito.

A vinda da Corte portuguesa para o Brasil acarretou em diversas mudanças no cenário nacional, alterando os hábitos da família colonial e também ampliando as preocupações do governo com questões de saúde pública e higiene. A vida social acabou por afastar os pais dos cuidados com a educação dos filhos, e a família passou a ser vista como instituição incapaz ou inadequada para o cumprimento da tarefa de educação das crianças, tornando-se necessária e desejável a utilização de uma instituição específica para esse fim: a escola. (CUNHA, 2000)

Conforme Del Priore (2004a), os altos índices de mortalidade infantil traziam grandes preocupações e chamavam a atenção para as diferenças que marcavam a criança e o adulto, gerando uma preocupação educativa que se refletia em cuidados com a saúde e com o espírito que passavam a ser ministrados desde o nascimento:

Pouco a pouco, a educação e a medicina vão burilando as crianças do Brasil colonial. Mais do que lutar pela sua sobrevivência, tarefa que educadores e médicos compartilhavam com os pais, procurava-se adestrar a criança, preparando-a para assumir responsabilidades (DEL PRIORE, 2004a, p. 104).

É interessante notarmos como, a partir dessa afirmação de Del Priore, fica evidente a mistura que se estabelece desde muito cedo no Brasil no tocante ao atendimento à infância: família, educadores e médicos trabalham tanto para garantir a sobrevivência das crianças quanto para propiciar sua educação e inserção na sociedade. Ainda que a infância, enquanto período específico da vida humana ainda

apresentasse muitas dificuldades em sua definição⁹, começa-se a perceber nesse momento o aflorar de uma preocupação específica com o atendimento à criança pequena, ainda que de forma incipiente e informal, mas que possibilitará o surgimento das primeiras instituições no Brasil dedicadas especificamente a esse público já no período Imperial.

Conforme Kuhlmann Junior (2000), existem poucas referências à chegada dos jardins de infância, creches e escolas maternais ao país, sendo a primeira delas matéria publicada no Jornal *A Mãe de família*, em 1879, com o título “A creche (asilo para a primeira infância)”, de autoria de Kossuth Vinelli, médico da Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro, que manifesta “o intuito de chamar a atenção da sociedade brasileira, especialmente das mães de família para a importante questão das creches, vulgarizar sua idéia entre nós, mostrar suas vantagens” (KUHLMANN JUNIOR, 2000, p. 471).

Conforme a matéria, a creche – praticamente desconhecida no Brasil - era uma instituição de origem francesa destinada aos cuidados com as crianças menores de dois anos de idade, que funcionava como um complemento de outra instituição também pouco conhecida por aqui, os asilos de segunda infância ou maternais, que tratavam das crianças dos três até os seis anos de idade. Com isso, ambas as instituições – que não eram obrigatórias - apareciam, nesse momento, no Brasil, como um suplemento à educação infantil primária, iniciada nas instituições escolares a partir dos sete anos.

Até então, a atenção à infância - realizada em lugares que não a própria família - voltava-se, em especial, para as crianças abandonadas e rejeitadas, como vimos em relação à Roda dos Expostos. Pela primeira vez, pensava-se uma instituição destinada às crianças mais novas que necessitavam ficar afastadas de suas mães – em geral, as crianças das famílias pobres: a creche, que aparecia como uma solução para os casos em que a mãe não podia cuidar das crianças.

⁹ De acordo com Mauad, desde a década de 1830 os termos criança, adolescente e menino aparecem em dicionários, retificando a especificidade da infância e da adolescência como fases da vida. No entanto, a definição de infância ainda não era muito clara devido ao fato de envolver uma distinção entre capacidade física e capacidade intelectual. Conforme a autora, “*Para a mentalidade oitocentista, a infância era a primeira idade da vida e delimitava-se pela ausência de fala ou pela fala imperfeita, envolvendo o período que vai do nascimento aos três anos. Era seguida pela puerícia, fase da vida que ia dos três ou quatro anos de idade até os dez ou 12 anos. No entanto, tanto infância quanto puerícia estavam relacionadas estritamente aos atributos físicos, fala, denteição, caracteres secundários femininos e masculinos, tamanho, entre outros.*” (MAUAD, 2004, p. 141)

Essa vinculação da creche à impossibilidade dos cuidados prestados através da família e, mais especificamente, da mãe, fica bem clara neste trecho de uma fala do Dr. Carlos Costa reproduzido por Kuhlmann Junior:

(...) de certo a mãe que pode criar seu filho, abrigá-lo em seus braços em todos os momentos necessários, tratar dele de contínuo, fazer cessar o choro dando-lhe o seio, agasalhando-o em seu colo; em uma palavra: prestar-lhe todos os cuidados e carinhos com aquele desvelo que só uma mãe zelosa e amante sabe empregar, essa mãe não mandará seu filho à creche, porque para ela não foi felizmente criado esse estabelecimento (Dr. Carlos Costa *apud* KUHLMANN JUNIOR, 2000, p. 473).

A creche era entendida como um socorro às mães pobres e desamparadas e foi concebida como uma forma de combater as criadeiras¹⁰. Essas instituições tinham dois grandes objetivos: a prevenção de doenças e da mortalidade infantil e a educação/disciplinarização das mães nos preceitos da puericultura, sendo encarada como um “mal necessário”, concepção essa difundida até o final da década de 1960:

Embora considerada um mal, na medida em que a sua existência nos grandes centros urbanos (Rio de Janeiro e São Paulo especialmente) revelava desorganização social, desajustamento moral e econômico, obrigando as mulheres das classes populares a renunciarem ao lar para garantirem sua sobrevivência e a de seus dependentes no trabalho extradoméstico, as creches eram vistas como indispensáveis. Indispensáveis porque seriam alternativas higiênicas à criadeira ou tomadeira de conta (VIEIRA, 1988, p.4).

Essas instituições apareciam, geralmente, subordinadas aos órgãos de saúde pública ou de assistência social, corroborando a perspectiva que já se vinha construindo desde o Império, com a atenção à infância sendo constituída como forma de assistência destinada aos pobres, aos necessitados, aos desvalidos. Sob o lema da “proteção à infância” é criada, a partir desse período, uma série de instituições destinadas a cuidar da criança sob aspectos diversos: ambulatórios obstétricos e pediátricos, preocupados com sua saúde e sobrevivência; associações de assistência preocupadas com seus direitos sociais.

¹⁰ As criadeiras eram mulheres do povo que não tinham preparo, nem espaços adequados para propiciar os cuidados necessários às crianças. Por esse motivo, eram vistas como uma das principais responsáveis pelo alto índice de mortalidade infantil.

3.3.2 *Primeiras mudanças significativas: o fim do Império e a passagem para a República*

É nesse contexto que, entre fins do século XIX e início do século XX, ganha fôlego a chamada “assistência científica”, uma forma de tratar a assistência social menos como caridade e sim com base no racionalismo, na fé na ciência e no progresso como formas de sanar os problemas sociais. A assistência científica se afirma através da estigmatização social, da repressão aos “desajustados” e das formas de controle dos mais pobres:

Após a década de 1870, o desenvolvimento científico e tecnológico consolida as tendências de valorização da infância que vinham sendo desenvolvidas no período anterior, privilegiando as instituições como a escola primária, o jardim de infância, a creche, os internatos reorganizados, os ambulatórios e as consultas às gestantes e lactantes, as Gotas de Leite. Essas instituições, inicialmente com uma postura paternalista mais bondosa, assumem uma dimensão cada vez mais autoritária diante da população pobre e trabalhadora: os homens de ciência seriam os detentores da verdade, capazes de efetuar a distribuição social sob controle, na perspectiva da melhoria da raça e do cultivo do nacionalismo (KUHLMANN JUNIOR, 1998, p. 27-28).

Essa capa de cientificidade, que implicava a humilhação dos que necessitavam da assistência, tinha uma contrapartida: a identificação dos indigentes válidos significava a existência dos não-válidos, os que não se ajustavam às regras, resistindo e mesmo promovendo as lutas nas fábricas, os que não aceitavam a exploração. Contra esses, estava aberto o sinal verde à repressão; para eles valeria o critério de que a questão social é caso de polícia (KUHLMANN JUNIOR, 1998, p. 68).

É importante atentarmos para essa vinculação estreita entre a educação infantil e a assistência, ao longo do processo de construção do atendimento à infância em nosso país. Percebem-se desde o início dois formatos, com propostas educativas diferenciadas, para esse atendimento: os orfanatos, casa de recolhimento e as creches para a infância abandonada, cuja preocupação era a higienização e o disciplinamento, e o embrião das primeiras discussões sobre os jardins de infância, sob forte influência de Froebel e que tinham como objetivo uma educação voltada para aspectos do desenvolvimento infantil¹¹.

¹¹ Friedrich Froebel foi um educador alemão, criador do Kindergarten, que preconizava o trabalho sistemático com as crianças pequenas baseado em jogos e brincadeiras, numa minuciosa rotina de atividades.

Esse talvez seja o aspecto mais marcante da construção da educação infantil brasileira, caráter esse que só virá a passar por modificações profundas a partir de fins do século XX, com a promulgação da Constituição de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

Voltemos, então, à história da implantação dos sistemas e instituições de atendimento à criança pequena. O primeiro jardim de infância particular é fundado no Brasil em 1875, no Rio de Janeiro, por Menezes Vieira, como anexo de um colégio pertencente ao mesmo. É nessa época também que passam a surgir os primeiros projetos dedicados aos cuidados e à educação das crianças menores de seis anos: na Bahia, em 1875, é apresentado um projeto para a criação de jardins de infância; em 1879, a reforma Leôncio de Carvalho prevê jardins de infância no Rio de Janeiro; em 1882, um parecer de Rui Barbosa sobre a reforma do ensino primário dedica um capítulo especificamente ao jardim de infância.

As primeiras creches aparecem já na República, muitas vezes vinculadas às fábricas, associações de caridade e saúde ou a organismos educacionais: em 1899, é criada no Rio de Janeiro a creche da Fábrica de Tecidos Corcovado; no mesmo ano, funda-se o Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Rio de Janeiro (IPAI-RJ), que em 1908 inaugura a Creche Sra. Alfredo Pinto; em 1901 é constituída, em São Paulo, a Associação Feminina Beneficente e Instructiva, responsável por organizar, até 1910, 18 escolas maternais e 17 creches-asilos; o primeiro jardim de infância público é criado em 1896, anexo à Escola Normal Caetano de Campos, em São Paulo, seguido pela Escola Infantil Delfim Moreira (Belo Horizonte, 1908), pelos Jardins de Infância Campos Sales (1909) e Marechal Hermes (1910), ambos no Rio de Janeiro, e pela Escola Infantil Bueno Brandão (1914), em Belo Horizonte.

Em 1919 é criado o Departamento da Criança no Brasil, que tinha por objetivos registrar e propiciar um sistema de informações acerca das instituições dedicadas à proteção da infância, fossem elas privadas ou oficiais. O primeiro levantamento feito pelo órgão, em 1921, registrou a existência no país de 15 creches e 15 jardins de infância, números que passaram para 47 creches e 42 jardins de infância já em 1924.

Nas décadas seguintes, com a crescente industrialização e a aglomeração nos centros urbanos, torna-se necessária uma política mais global de proteção à

maternidade e à infância. Principalmente a partir da década de 1930, em função da política de proteção à infância, desencadeada por Vargas, a atenção ao cuidado cresce, mas permanece o caráter dualista do atendimento.

Nesse período, segundo Vieira (1998), a discussão se fortalece e passam a ser formuladas propostas para atender a esta demanda emergente. Após 1940 foram criados dispositivos legais na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) no que se refere ao atendimento em creches. Também surgiram instituições responsáveis pela normatização e organização desse atendimento. Essas instituições estavam ligadas a área de saúde e assistência social¹².

As instituições mais expressivas foram o Departamento Nacional da Criança (DNCR) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA). A LBA fundada em 1942, uma instituição híbrida, surgiu da iniciativa privada, da iniciativa do governo e da influência da primeira dama do Governo Vargas (Darcy Vargas). A atuação mais significativa na área de creches da LBA começa em 1977, com o lançamento do Projeto Casulo que previa o apoio técnico e repasse de verbas por meio de programas específicos de convênio direto com instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais que atendiam crianças de 0 a 6 anos das camadas mais pobres da população. A LBA foi extinta em 1995. O Departamento Nacional da Criança durante quase trinta anos centralizou a política de assistência à mãe e à criança no Brasil. Esse órgão repassava recursos às instituições e normatizava o atendimento. O DNCR foi criado para ser “o supremo órgão de coordenação de todas as atividades relativas à proteção à infância, à maternidade e à adolescência”. (VIEIRA, 1998, p. 5). É importante ressaltar que esse órgão funcionava como normativo e fiscalizador. O atendimento era organizado por iniciativas privadas, principalmente de cunho assistencial e filantrópico, e o foco das discussões restringia-se à área médica, sob forte influência dos higienistas e sanitaristas.

A preocupação com o estabelecimento de políticas de atendimento à infância que fora se ampliando ao longo desse período foi marcada também pelas regulamentações do trabalho feminino, que se ampliava a cada dia, e pela preocupação com o atendimento junto às crianças nas creches e jardins. No entanto, como bem aponta Kuhlmann Junior:

¹² Entre as instituições assistenciais pode-se citar: o Conselho Nacional de Serviço Social do Ministério da Educação e Saúde, criado ainda em 1938; O Serviço de Assistência a Menores - SAM (1941), que visava atender a criança abandonada e delinqüente, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores; o Serviço Social do Comércio - SESC (1946) e o Serviço Social da Indústria - SESI (1946) de iniciativa patronal, mas de interesse do governo.

(...) esse movimento, ao mesmo tempo que faz a defesa da criança, carrega os limites da concepção da “assistência científica”, que parte do preconceito pela pobreza e trata das instituições como dádivas e não como direito a ser oferecido por instituições privadas, desobrigando o Estado (KUHLMANN JUNIOR, 2000, p. 481).

A questão da estigmatização e do preconceito fica também evidente em uma dicotomia que marcou o processo de constituição do atendimento à infância no Brasil, qual seja a categorização e o tratamento diferenciado aplicado a dois sujeitos: a criança e o menor. Conforme Pilotti e Rizzini (1995), esta cisão marca profundamente a trajetória da assistência pública à criança no país, levando à criação de políticas diversas para cada um dos dois sujeitos: ao menor reservavam-se as políticas de controle, com medidas jurídicas e policiais, enquanto para a criança indicavam-se políticas médicas e educacionais.

O decreto 16272, de 1923, objetivou regulamentar a proteção aos menores abandonados e aos delinqüentes, e reconhece a pobreza como fonte geradora do abandono e da delinqüência. Em 1927, com o Código de Menores, as crianças abandonadas ficam na mira da justiça: ao mesmo tempo em que regulamentava o trabalho infantil, o Código de Menores trazia para o Estado a responsabilidade pelo abandono e pelos meios necessários para a supressão do comportamento de delinqüência dessa criança, que passa a ser vista como “criança potencialmente abandonada e perigosa, a ser atendida pelo Estado” (PASSETTI, 2004, p. 355).

Essa diferenciação de tratamento adquire também maior visibilidade na Era Vargas, com o fortalecimento, por um lado, do Serviço de Assistência a Menores, e por outro, do Departamento Nacional da Criança:

Uma série de leis criadas na passagem dos anos 30 para os 40 focalizarão, por um lado, a assistência à maternidade, à infância e à adolescência, através de programas de educação e saúde, estruturando-se políticas sociais básicas (...); e, por outro lado, medidas de recuperação e controle dos menores abandonados e delinqüentes, através da internação e repressão à criminalidade, firmando políticas “especiais” (compensatórias), que variavam de acordo com o “grau de periculosidade” do menor (PILOTTI e RIZZINI, 1995, p. 32).

3.3.3 O atendimento à infância a partir de 1960

Como vimos no item anterior desse capítulo, o país passava, desde os primeiros anos do século XX, por diversas mudanças no tocante à educação, caminhando para a conformação da mesma como um direito do cidadão, e a educação infantil também vai se inserir nesse processo, ainda que de maneira bastante discreta, em 1961, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Em seu artigo 23, a LDB de 1961 determina que a “educação pré-primária” destina-se aos menores até sete anos, e que deverá ser ministrada em escolas maternas ou jardins-de-infância, e no artigo 24 aponta que as empresas nas quais trabalhem mães com filhos menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter instituições de educação primária, seja por iniciativa própria ou com a cooperação dos poderes públicos. Dessa forma, iniciativas até então isoladas passam a ser determinação nacional, e a educação infantil passa a ser legal e oficialmente reconhecida como uma etapa específica e que necessita de instituições e políticas também específicas para sua efetivação. O Jardim de Infância, assim, passa a fazer parte do sistema de educação primária, fato que “refletia o lento movimento de expansão, que estreitava os vínculos entre o sistema educacional e as instituições de educação infantil que se subordinavam a órgãos assistenciais de previdência ou de saúde” (KUHLMANN JUNIOR, 2000, p. 486).

Ao mesmo tempo em que a pressão social por vagas nas instituições educacionais primárias e ginasiais tornava-se a cada dia maior no país, começam a surgir demandas para o jardim de infância, a escola maternal e a creche. Conforme dados do Departamento Nacional da Criança, havia no Brasil em 1965 uma população de crianças de 2 a 6 anos da ordem de 12.175.294, entre 2 e 4 anos da ordem de 7.612.414 e entre 5 e 6 anos da ordem de 4.562.880. Dentre estas últimas - que tinham idade para freqüentar os já 3320 jardins de infância existentes no país (1535 públicos e 1785 particulares) – estima-se que apenas 199.200 estivessem matriculadas (KUHLMANN JUNIOR, 2000, p. 488). Ainda que o número de instituições fosse significativamente maior que os 42 jardins de infância levantados em 1924, era completamente insuficiente para a demanda que se formava.

Apesar da pressão social e dos avanços e reconhecimento nos diplomas legais da importância da educação das crianças pequenas, as propostas de atendimento nesse período no Brasil não acompanharam essas orientações e foram fortemente marcadas pelo contexto mundial. No contexto da guerra fria e da bipolarização mundial, organismos internacionais¹³ passam a formular ações para combater a pobreza nos países subdesenvolvidos. A creche, até então impregnada pelo conceito de “mal necessário”, passa a ser concebida como espaço de compensar carências. Se a nova ordem mundial exigia o combate à pobreza, a infância seria, então, um campo fértil para as propostas das organizações intergovernamentais.

Financiado por esses órgãos internacionais, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) elaborou propostas para educação infantil. Em um primeiro momento, estas propostas tinham uma orientação educativa, conforme as diretrizes recomendadas pela XXVI Conferência Internacional da Instrução Pública da Unesco, em 1961:

Este documento enfatizava o caráter essencialmente educativo da Pré-escola, que deveria perseguir um modelo estruturado, adequando-se antes de tudo, à idade da criança. Recomendava-se um atendimento de preferência público e, neste caso, gratuito. O corpo docente deveria equivaler, na sua formação e remuneração, ao da escola primária. A relação adulto/criança não deveria ultrapassar 1/20 e os espaços físicos – na sua dimensão, luminosidade, higiene e limpeza – deveriam adequar-se às características da idade (UNESCO, 1961, *apud* ROSEMBERG, 1992, p. 25).

Porém, com a necessidade de massificar o atendimento, a opção política foi propor soluções fáceis, de baixo custo e de alta rentabilidade social. Trata-se de organizar, de maneira ágil e livre, a educação das crianças em idade pré-escolar; a partir dos dois ou três anos, procuram-se os melhores meios para associar a família à comunidade local nas tarefas e nos gastos. Segundo Rosemberg (1992), esses programas eram orientados por uma filosofia de assistência social baseada na participação da comunidade, no trabalho voluntário de monitores ou dirigentes instruídos por pessoas técnicas qualificadas e funcionando em locais disponíveis.

O MEC, apesar de ter formulado um programa educacional de massa, não o implantou. Quem o fez foi a Legião Brasileira de Assistência, através do Projeto

13

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo das Nações Unidas para a Alimentação (FAO), Organização Mundial de Saúde (OMS), Organização Pan-americana de Saúde, dentre outros.

Casulo, a partir de 1977. É interessante observar que, inicialmente, a proposta elaborada pelo MEC trazia uma concepção de atendimento inserida no sistema educacional. Porém, devido à necessidade de barateamento do custo, a LBA implantou a proposta com alguns ajustes, repassando verbas para as prefeituras e instituições privadas e aproveitando a experiência de trabalho com as comunidades.

A participação das comunidades era percebida pelo Estado como uma forma de co-responsabilizar as mesmas por esse atendimento e, conseqüentemente, baratear os custos do mesmo. Por outro lado, as comunidades percebiam essa participação como possibilidade de expressão política.

No cenário político-social da década de 1970, com os problemas decorrentes da crescente urbanização, com a necessidade do trabalho feminino e o conseqüente aumento do número de crianças sozinhas em casa ou na rua, torna-se fundamental a estruturação do atendimento para a infância, mais especificamente, para as crianças de zero a seis anos.

Nesse contexto, a proposta da educação pré-escolar de massa, baseada na concepção da abordagem da privação cultural e sua conseqüente proposta de educação compensatória, se fortaleceu¹⁴. A própria Unesco passa a considerar a pré-escola como pré-condição para qualquer política educacional.

A abordagem da privação cultural pressupõe que as crianças das classes populares fracassam na escola porque apresentam carências de ordem sócio-cultural. São insuficiências relacionadas às famílias e ao meio cultural no qual estão inseridas. Essas carências de caráter intelectual, afetivo, ou lingüístico precisam ser compensadas através de uma intervenção pedagógica precoce e adequada. Dessa forma, essas crianças teriam melhores chances de obter sucesso na escola.

A concepção padronizada e idealizada de infância, nessa abordagem, enfoca as diferenças entre as crianças, diferenças essas sustentadas nas condições objetivas de vida, como uma carência, uma deficiência do meio social que poderá e deverá ser resolvida apenas com “adequada estimulação precoce”. No Brasil esse modelo foi adotado para o atendimento às crianças pobres.

Somaram-se a essa concepção de atendimento as turbulências políticas do país. Com o Golpe Militar a LDB 4.024 passa a ter a redação dada pela Lei 5.692/71. Nesse contexto, a educação infantil ficou relegada a segundo plano, sob a

¹⁴ Para aprofundar nesse debate, ver Kramer (2003).

alegação do compromisso do Estado em garantir o atendimento para a faixa etária do ensino primário que era o nível de ensino de atendimento obrigatório.

As crianças das classes médias e das elites buscaram a rede privada e as classes populares ficaram sem atendimento ou com um atendimento precário e improvisado. A educação infantil volta a ser tratada sob a égide da assistência científica:

Renova-se também a secular proposta da “assistência científica”, que isola as crianças pobres em instituições conformadas por uma “pedagogia da submissão”, que considera que elas não precisam de tudo aquilo que se diz quando se fala na educação das “outras” crianças, que (re)produz as desigualdades sociais (de classe, de raça, de gênero, de geração). Ao mesmo tempo, repõe-se como novidade a relação da educação infantil com um melhor desempenho na escola obrigatória, agora não mais por ela favorecer o desenvolvimento integral da criança, mas por compensar carências da população pobre. (...) Transfere-se para uma educação pré-escolar de baixa qualidade a solução dos problemas da escola primária (...) (KUHLMANN JUNIOR, 2000, p. 490).

Se, no que concerne à concepção de atendimento, a década de 1970 foi marcada pela educação compensatória, no campo político-social a marca foi a intensa mobilização e organização dos movimentos sociais. Na medida em que caíram os recursos destinados à sua efetivação, aumentou a mobilização social pela ampliação da oferta e pela melhoria na qualidade dos serviços. Foi um momento de fortalecimento da luta por creches, sob forte influência dos movimentos feministas. Nos bairros, foram se organizando grupos de mulheres para atender à própria comunidade. Nessa construção, os movimentos sociais foram se fortalecendo, lutando pela melhoria da qualidade do atendimento e exigindo uma participação mais efetiva do Poder Público.

3.3.4 O atendimento à infância na década de 1980: implementação de um direito social

A década de 1980 foi marcada pela mobilização social e pela redemocratização do país. A mobilização popular foi decisiva para que o Estado pensasse em políticas de atendimento à infância não sob a ótica da assistência, mas como questão de direito. É nesse contexto que a educação infantil passa a ser

abordada como um direito social, possibilitando a superação da segregação e da manutenção dos processos de exclusão gerados pelo atendimento diferenciado conforme a classe social. Ao sistema educacional impor-se-ia a obrigação de responder a uma nova responsabilidade, isto é, a de conferir às instituições que atendem crianças pequenas um caráter educacional, sem perder de vista a dimensão do cuidar que permeia toda proposta de atendimento para essa faixa etária.

Os marcos legais fundamentais dessa incorporação da educação infantil ao sistema educacional e do início de sua conformação como um direito da criança são três: a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990 - sobre os quais já falamos no Capítulo 2 – Direito, Educação e Infância - e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996. É a partir desta última que a incorporação das instituições de educação infantil ao sistema educacional vai apresentar contornos legais mais definidos, conforme podemos perceber pelos seguintes trechos da mesma, nos quais destacamos referências específicas à educação infantil:

Art. 4. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

(...)

IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;

(...)

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

(...)

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos municipais de educação.

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 até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.

Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais.

§ 3º A oferta de educação especial, dever constitucional do Estado, tem início na faixa etária de zero a seis anos, durante a educação infantil

Art. 89. As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino (BRASIL – LDB, 1996).

Apesar de extensa, essa apresentação de alguns trechos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, deixa evidente a incorporação da educação infantil ao sistema educacional, assim como demonstra a atenção dada à regulamentação das formas de oferecimento e da responsabilidade por seu fornecimento, corroborando o processo de implementação da educação infantil como um direito.

3.4 O debate sobre o atendimento à infância Pós - LDB 9394/96

A partir das determinações da Constituição Federal de 1988 e das especificações contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foram criados vários outros diplomas e documentos legais que orientam atualmente o atendimento à infância. Dentre eles, alguns merecem destaque por compor o ordenamento jurídico que subsidia a ampla discussão que está sendo travada em torno da efetivação do que dispõe esse ordenamento e suas implicações para a educação infantil, e serão detalhadamente abordados a seguir, quais sejam: as Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação infantil (DCNEI) e as Diretrizes Operacionais; a Lei 10.172/01, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE); a lei 9424/96, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); a Lei 11494/07, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da Educação (FUNDEB); e a Lei 1114/05, que torna obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade.

3.4.1 Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil e Diretrizes Operacionais

Com a incorporação da educação infantil ao sistema educacional criou-se o desafio de construir uma identidade para a educação infantil que não seja escolar nem assistencialista. Como afirma Craidy:

A experiência da educação infantil precisa ser muito mais qualificada. Ela deve incluir o acolhimento, a segurança, o lugar para a emoção, para o gosto, para o desenvolvimento da sensibilidade; não pode deixar de lado o desenvolvimento das habilidades sociais, nem o domínio do espaço e do corpo e das modalidades expressivas; deve privilegiar o lugar para a curiosidade e o desafio e a oportunidade para a investigação. Por tais razões as instituições de educação infantil são hoje indispensáveis à sociedade (...) Penso que as creches e pré-escolas vão, ainda por muito tempo, constituir um importante espaço de “descoberta do mundo” para um sem-número de crianças (CRAIDY, 2001, p. 21).

O debate nacional sobre o caráter educativo das instituições de educação infantil e a importância da construção nessas instituições de uma proposta pedagógica que respeite as crianças como sujeitos de direitos e considere as especificidades dessa faixa etária ganharam maior força, principalmente, no período de discussão e elaboração da LDB, pois nesse contexto já era possível visualizar a incorporação da educação infantil ao sistema educacional. Segundo o documento Política de Educação Infantil: Pelo Direito das Crianças de Zero a Seis anos à Educação (MEC, 2006), foi nesse contexto que a Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI) buscou conhecer as propostas pedagógico-curriculares em curso no país, bem como investigar os pressupostos em que se fundamentavam as mesmas. Esse estudo constatou, por um lado, a fragilidade e a inconsistência de grande parte das propostas pedagógicas, e por outro lado evidenciou a multiplicidade e a heterogeneidade de propostas e de práticas em educação infantil. Essas constatações apontaram um grande desafio: como respeitar tanto a diversidade e as diferenças sócio-culturais tão presentes no Brasil quanto os direitos inerentes a todas as crianças brasileiras a um atendimento de qualidade.

No que se refere à diversidade sócio-cultural, a própria LDB, nos arts. 12 e 13, incumbiu as instituições de educação infantil de elaborar coletivamente suas propostas pedagógicas como forma de garantir a pluralidade das mesmas e o

respeito a realidades extremamente diferenciadas presentes no país. Já no sentido de garantir certa unidade a essas propostas, o Conselho Nacional de Educação (CNE) buscou tanto estabelecer parâmetros e princípios na perspectiva da construção da identidade desse atendimento, reafirmando a integração de cuidados e educação no mesmo, como garantir a articulação dessa etapa da educação básica com os anos iniciais do Ensino Fundamental, através da definição das Diretrizes Operacionais da Educação Infantil e das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

As Diretrizes Operacionais (Parecer 04/2000) do CNE esclarecem aspectos normativos da educação infantil a serem considerados pelos sistemas educacionais. Para defini-las, o documento analisa a importância de se regulamentar o atendimento tanto nas instituições públicas como nas instituições privadas; a indissociabilidade do cuidar e do educar, que pressupõe um política intersetorial articulada; e a urgência da construção de uma identidade de caráter educacional para esse atendimento. Reporta-se a todo o ordenamento jurídico e reafirma os princípios explicitados nos diplomas legais para a definição dos seguintes aspectos:

a) todas as instituições de educação infantil devem se integrar, preferencialmente, aos respectivos sistemas municipais de ensino, sendo competência do sistema de ensino autorizar, supervisionar e avaliar todas as instituições vinculadas aos seus sistemas;

b) a Proposta Pedagógica e o Regimento Escolar são a base indispensável para orientar as práticas de educação e cuidado nas instituições de educação infantil e devem ser elaborados coletivamente, referendando-se nas Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil (DCNEI) e nas normas do sistema de ensino;

c) a formação inicial mínima para atuar nessa etapa da educação básica é o ensino médio, modalidade normal, para diretores, coordenadores e professores. Deve-se, também, garantir a formação continuada e em serviço para todos os profissionais;

d) os espaços físicos e recursos materiais em cada instituição devem ser adequados e coerentes com a proposta pedagógica e deve-se considerar as necessidades das crianças. As normas do sistema de ensino devem normatizar a razão adulto/ criança para cada faixa etária.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil instituídas pela Resolução Nº. 1 do CNE/CEB, 1999, têm caráter mandatório. As DCNEI, além de

instituírem a exigência da elaboração de propostas pedagógicas para as instituições de educação infantil, estabelecem os princípios, fundamentos e procedimentos que devem orientar essas instituições na organização, articulação, desenvolvimento e avaliação dessas propostas.

O documento aponta oito diretrizes que deverão ser observadas por todas as instituições na elaboração das propostas pedagógicas. As diretrizes se referem:

a) à reflexão sobre o cidadão que se quer formar, atentando-se para os fundamentos norteadores dessa formação, que deve se orientar pelos princípios éticos da Autonomia, da Responsabilidade, da Solidariedade e do Respeito ao bem comum; pelos princípios Políticos dos Direitos e Deveres à Ordem Democrática; pelos princípios Estéticos da Sensibilidade, da Criatividade, da Ludicidade e da Diversidade de Manifestações Artísticas e Culturais;

b) à necessidade de respeitar a diversidade sócio-cultural, bem como a identidade pessoal de cada criança, de suas famílias, dos profissionais e da própria instituição;

c) à importância de o trabalho pedagógico contemplar e estimular o desenvolvimento da totalidade da formação humana;

d) à articulação, nas atividades cotidianas, dos conhecimentos e aspectos da vida cidadã, em um contexto no qual educação e cuidado aconteçam de forma indissociável e prazerosa;

e) à relevância da gestão democrática nessas instituições para a garantia dos direitos das crianças e de suas famílias;

f) à exigência da participação na direção das instituições e na elaboração da proposta, de pelo menos um educador com, no mínimo, o Curso de Formação de Professores;

g) à avaliação nessa etapa da educação básica, com caráter processual e sem fins de promoção, em consonância com o art. 31 da- LDB;

h) à importância de as propostas pedagógicas dialogarem com as diretrizes apresentadas e as aperfeiçoarem.

É importante ressaltar que na análise dos fundamentos da DCNEI percebe-se claramente a perspectiva de uma identidade nacional para a educação infantil, pautada na construção da cidadania e na valorização da formação da totalidade humana. Formação essa que deve considerar, entre outros, aspectos da estética, da sensibilidade, da criatividade. Trata-se, portanto, de uma perspectiva de educação

que não reduz o aspecto educativo à mera transmissão de conhecimentos. Não é uma perspectiva de escolarização da educação infantil, mas da construção de uma identidade educativa que dialogue tanto com os atores sociais que historicamente construíram esse atendimento quanto com as famílias objetivando a construção de um atendimento para todas as crianças que tenha como eixo organizador as especificidades desse período da formação humana.

3.4.2 Plano Nacional de Educação (PNE)

A Constituição Federal de 1988, no artigo 214, define a elaboração do Plano Nacional de Educação, e a - LDB 9394/96, nos artigos 9º e 87º, determina que cabe à União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e Municípios, a elaboração desse plano. A lei federal 10172/01 regulamenta o PNE e a década da educação. A elaboração do PNE é fundamental para garantir um caráter nacional às diretrizes para a educação¹⁵.

Segundo documento introdutório do PNE, a idéia de um Plano Nacional de Educação tem suas origens na própria instalação da República no Brasil, tendo ganhado força com o Manifesto dos Pioneiros, em 1932, que propunha um plano unitário e de bases científicas para a educação, como vimos anteriormente. A proposta do Manifesto teve tanta repercussão que foi incorporada como um artigo à Constituição Brasileira de 1934 e, com exceção da Constituição de 1937, a idéia de um Plano Nacional de Educação esteve presente em todas as outras Constituições do país.

O PNE regulamentado pela lei 10172/01 é organizado com a apresentação das diretrizes para a gestão e o financiamento da educação; as diretrizes e metas para cada nível, etapa e modalidade de ensino; e as diretrizes e metas para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação. O documento é finalizado com um capítulo sobre o acompanhamento e a avaliação do plano.

O plano tem como objetivos gerais:

¹⁵ Para aprofundamento nessa discussão, consultar o documento introdutório do PNE - Lei 10.172/01 de Cury, Horta e Brito (1997).

- a) a elevação global do nível de escolarização da população;
- b) a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- c) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência na educação pública;
- d) a democratização da gestão do ensino público, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração da proposta pedagógica da instituição e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Tendo em vista a limitação dos recursos financeiros e a necessidade de estabelecer uma educação de qualidade progressivamente, o PNE aponta as seguintes prioridades:

- a) garantia de ensino fundamental de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino;
- b) garantia do ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram;
- c) ampliação do atendimento nas demais etapas da educação básica – educação infantil, ensino médio e no nível de educação superior;
- d) valorização dos profissionais da educação com condições adequadas de trabalho, piso salarial e plano de carreira;
- e) desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino.

O PNE apresenta um capítulo específico referente à educação infantil. Na apresentação do diagnóstico e das diretrizes reafirma-se a importância da educação na primeira infância, tanto na perspectiva do direito da criança, do impacto de um atendimento de qualidade no desenvolvimento da criança e no combate as desigualdades de acesso à escola, como na perspectiva da necessidade das famílias por esse atendimento. Reafirma-se ainda, durante todo o documento, a importância da integração da educação infantil aos sistemas de ensino. São apresentadas 26 metas de expansão e melhoria, sendo que apenas a meta que se refere à ampliação do programa de garantia de Renda Mínima para atender crianças de 0 a 6 anos, atingindo nos três primeiros anos 50% e até o sexto ano 100% das crianças que se enquadrassem nos critérios de seleção, foi vetada por não ser

possível atingir e cobertura proposta sem definir a correspondente fonte de recursos. Destaco os seguintes objetivos e metas:

a) expansão progressiva da oferta e melhoria da qualidade desse atendimento para atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos e 60% da população de 4 e 5 anos e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos;

b) elaboração de padrões mínimos de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil;

c) garantia do fornecimento de materiais adequados às faixas etárias e às necessidades do trabalho educacional;

d) investimento na formação dos profissionais para que até cinco anos após a vigência do PNE todos os dirigentes de instituições de educação infantil possuam formação apropriada em nível médio, modalidade normal, e todos os professores tenham habilitação específica de nível médio e, em dez anos, todos os dirigentes e 70% dos professores tenham formação específica de nível superior;

e) garantia de uma política intersetorial com definição de parâmetros de qualidade como referência para planejamento e avaliação das ações;

f) gestão democrática e construção coletiva de uma proposta pedagógica, com a participação das famílias;

g) construção progressiva desse atendimento em tempo integral;

h) inclusão das creches ou entidades equivalentes no sistema nacional de estatísticas educacionais.

Os objetivos e metas destacados podem exemplificar os desafios que os municípios passaram a enfrentar em regime de colaboração com os estados e União para a efetivação do que, em termos legais, já se delineava desde a promulgação da Carta Magna de 1988. Para a educação infantil, a definição dos objetivos e metas no PNE revestiu-se de fundamental importância para quantificar e qualificar os avanços no atendimento, pois a partir do PNE é que os estados, o Distrito Federal e os municípios elaboraram seus respectivos planos decenais com vista a desenvolver programas e projetos para alcançar as metas e objetivos propostos.

3.4.3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

A reflexão sobre a importância de se instituir fundos de financiamento específicos para a educação não é um debate recente. Essa discussão já se fazia presente nas formulações do Manifesto da Educação de 1932. Apesar das discussões permearem os debates educacionais desde a década de 1930, a primeira experiência abrangente de fundo para a educação foi instaurada com a Lei nº 9024, promulgada em dezembro de 1996, que definiu o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9424, de 14 de dezembro de 1996, e pelo Decreto nº 2264, de 27 de junho de 1997, tendo sua implantação iniciada em janeiro de 1998 e vigorando em todo território nacional (com exceção do Pará, onde por força de lei estadual o mesmo entrou em vigor em julho de 1997).

A maior inovação do FUNDEF, segundo explicitado em suas orientações, consistiu na modificação da estrutura do financiamento do ensino fundamental. Através da sub-vinculação de uma fração dos recursos da educação destinados a essa etapa da educação básica promoveu-se a distribuição de recursos com base no número de alunos matriculados. O cálculo dos recursos destinados a cada município era feito de acordo com o montante de recursos que formava o fundo dentro do número de alunos do ensino fundamental matriculados pelos estados e municípios, conforme o censo escolar do ano anterior apurado pelo MEC¹⁶.

O FUNDEF, em certa medida, racionalizou a gestão e a distribuição de recursos, mas ao focalizar o repasse de recursos para o ensino fundamental não efetivou uma proposta de financiamento para a educação básica. Segundo Cury (2002), os desdobramentos da focalização do ensino fundamental e a priorização

¹⁶ Os coeficientes de distribuição dos recursos foram determinados, em 1998 e 1999, com base no total de alunos do ensino fundamental. De 2000 em diante, outra metodologia foi adotada, tomando-se como referência: a) o número de matrículas no ensino fundamental regular (1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries) e na modalidade educação especial; b) o valor mínimo nacional por aluno/ano diferenciado da 1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries do ensino fundamental e especial; c) o diferencial de 5% entre o valor por aluno/ano a ser considerado da 5ª a 8ª série do ensino fundamental regular e todas as séries da educação especial, e o da 1ª a 4ª série do ensino fundamental regular.

deste no FUNDEF interferiram na universalização das outras etapas da educação básica, de certa forma amortecendo ou mesmo recuando a oferta dessas etapas, pois somente com verbas do município, por exemplo, estaremos longe de democratizar o acesso à educação infantil. Esse aspecto foi também ressaltado por Cerisara (2002), que argumenta que sem recursos é impossível realizar o que foi proclamado na LDB 9394/96 e que, como nenhuma instância *priorizava* a educação infantil, estava ocorrendo um distanciamento entre os objetivos proclamados (plano ideal) e os objetivos reais (ações).

Repassaram-se obrigações, mas não recursos. Diante dessas questões e diante da necessidade de ajustes no FUNDEF¹⁷, assim como da criação de um fundo que contemplasse a demanda de financiamento para a educação básica, instaurou-se um processo de discussão do anteprojeto de lei de regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB. Esse fundo, diferentemente do anterior, prevê o repasse de recursos não apenas para o ensino fundamental, mas para a educação básica. O FUNDEB substituiu, a partir de 2007, o FUNDEF, que teve sua duração prevista para dez anos.

O FUNDEB, assim como o FUNDEF, é um fundo contábil¹⁸, e foi instituído pela Emenda Constitucional n° 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Medida Provisória n° 339, de 28 de dezembro de 2006, e transformado na Lei 11494, no dia 20 de junho de 2007, tendo como marco inicial de implantação a data de 1° de janeiro de 2007. A implantação do FUNDEB está sendo feita de maneira gradativa, de tal modo que atingirá sua totalidade em 2009, isto é, quando atingir proporcionalmente todos os alunos da educação básica pública presencial e os percentuais da receita que compõem o fundo atingirem 20% de contribuição. A partilha dos recursos terá como base o número de alunos da educação básica, de acordo com o Censo Escolar do último ano letivo pelo MEC.

A Lei n° 11.494/07, no artigo 10, determina a distribuição de recursos dos fundos levando em conta diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica. Define no 1° parágrafo que as ponderações entre essas diferenças terão como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano. No 2° parágrafo, estabelece que a

¹⁷ Para aprofundar na discussão sobre as fragilidades e lacunas do FUNDEF, ver Winckler (2007).

¹⁸ Fundo contábil é uma conta criada com a finalidade de separar parcela da receita ou de algum de seus itens, sem possuir autonomia financeira.

referência para o cálculo das demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos será definido como o resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado¹⁹. A cobertura para o atendimento no ensino fundamental é total desde a implantação do fundo e para a educação infantil, ensino médio e a educação de jovens e adultos essa cobertura será aumentada gradualmente e alcançará sua totalidade a partir de 2009. O FUNDEB terá sua vigência até 2020.

No que se refere à forma de financiamento, o FUNDEB trouxe algumas modificações em relação ao FUNDEF. Permaneceu a forte vinculação com recursos provenientes da arrecadação de impostos, mantiveram-se as fontes de arrecadação do FUNDEF²⁰ e foram acrescentados outros impostos ao FUNDEB²¹. A Emenda Constitucional n° 53/2006 permitiu que a sub-vinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passassem de 15% para o patamar de 20%. Nenhum imposto arrecadado pelo município comporá o Fundo. Isso não desobriga os municípios de utilizarem, no mínimo, 25% dos impostos próprios para a manutenção e o desenvolvimento da educação, conforme art. 212 da Constituição Federal.

O FUNDEB avança em relação ao FUNDEF, pois além de incorporar outros impostos, trata o conjunto da educação básica. No que se refere à educação infantil, além de incorporá-la ao fundo, colocou-se em pauta a remuneração dos profissionais da rede pública dessa etapa da Educação Básica. Outra importante conquista para a consolidação do atendimento dessa etapa da educação básica foi a inclusão das crianças de 0 a 3 anos no FUNDEB, pois o financiamento para essa faixa etária não estava previsto no anteprojeto, além da definição do repasse de

¹⁹ No primeiro ano de vigência do FUNDEB os fatores de referências foram os seguintes: I – creche – 0,80 (oitenta centésimos); II – pré-escola – 0,90 (noventa centésimos). A partir do segundo ano de vigência do FUNDEB, a fixação de valores seguirá a seguinte referência: I – creche pública de tempo integral – 1,10 (um inteiro e dez centésimos); II – creche pública de tempo parcial – 0,80 (oitenta centésimos); III – creche conveniada em tempo integral – 0,95 (noventa e cinco centésimos); IV – creche conveniada em tempo parcial – 0,80 (oitenta centésimos); V – pré-escola em tempo integral – 1,15 (um inteiro e quinze centésimos); VI – pré-escola em tempo parcial – 0,90 (noventa centésimos).

²⁰ Eram o Imposto Sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPI-exp) e a Lei Complementar 87/96 (desoneração das exportações), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Fundo de Participação dos Estados (FPE).

²¹ Os impostos incluídos no FUNDEB foram: Imposto Sobre Transmissão *Causa Mortis* (ITCD) e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD), o Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), e o Imposto Territorial Rural devido aos municípios (ITR).

verbas para a rede conveniada, rede essa que em muitos municípios responde por uma parcela significativa do atendimento, principalmente das crianças de 0 a 3 anos.

Um aspecto que nos ajuda a perceber a importância da inclusão da criança de 0 a 3 anos no fundo é a meta do PNE de expansão do atendimento para a educação infantil. A meta do PNE, como explicitado anteriormente, é garantir o atendimento de qualidade para 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2011. Analisando os dados publicados pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) no Boletim de Políticas Sociais (2007)²², em 2005 apenas 13,3% das crianças de 0 a 3 anos freqüentavam creches. No período de 1995 a 2005, o atendimento a essa faixa etária cresceu apenas 5,7 pontos percentuais, portanto é possível afirmar que, sem a destinação de recursos específicos, a expansão e manutenção do atendimento para essa faixa etária se tornaria inviável.

A regulamentação do FUNDEB não resolveu todas as questões da educação infantil, pois a expansão da rede de atendimento, por exemplo, não pode ser financiada com os recursos desse fundo, uma vez que o mesmo é um fundo de manutenção²³. Porém, o FUNDEB é um passo importante para avançar na discussão do financiamento da educação, bem como para consolidar as discussões já apresentadas nesse capítulo acerca dos desafios e avanços trazidos pelo ordenamento jurídico pós-Constituição de 1988 e, mais especificamente, Pós- LDB 9394/96.

3.4.4 O Sistema de Ensino Brasileiro e a Lei 1114/05

Para compor o cenário nacional do debate da educação infantil é importante discutir o papel dos entes federados na garantia de uma educação de qualidade, bem como a organização do sistema de ensino brasileiro na perspectiva de federação trazida pela Constituição de 1988.

²² Boletim de Políticas Sociais – acompanhamento e análise. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/Educacao>. Acesso em: 12 maio de 2008.

²³ Nesse sentido é importante pontuar que o decreto nº 6.494/08, do Governo Federal, definiu que o PRÓ-INFÂNCIA prestará assistência financeira mediante convênio para melhoria na infra-estrutura e expansão da rede física de atendimento do sistema público de educação infantil.

Conforme o artigo 1º da Constituição Federal de 1988, o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Constituindo-se em um Estado Federado, o país é dividido em diversas unidades autônomas, chamadas entes federativos, que devem se estruturar sob o princípio da cooperação. Segundo Cabral (2008) e Cury, no parecer do CNE 30/2000, existe muita polêmica em relação ao caráter federativo ou não dos municípios, porém não existe dúvida quanto a autonomia e a auto-organização dos mesmos garantida pela Constituição de 1998.

De acordo com nosso sistema federativo, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem competências próprias, previstas na própria Constituição. Essas atribuições não concorrem entre si, mas são complementares. A opção por um sistema federado contrapõe-se a um sistema hierárquico, dualista e centralizado. Optou-se por um sistema de repartição de competências entre os integrantes do sistema federativo, respeitando e reconhecendo a autonomia própria dos mesmos, como reafirma Cury no parecer acima citado:

A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nesta Constituição, a aceção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração tanto quanto de Estado Democrático de Direito. (CURY, 2000, p.5)

Nessa perspectiva, pode-se definir o sistema de ensino como um sistema com elementos coexistentes lado a lado, e que dentro de um mesmo ordenamento formam um conjunto articulado, como bem definiu Cury no Parecer 30/2000:

Sistemas de ensino são o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas vigentes (CURY, 2000, p.13).

A criação de um Sistema de Ensino Municipal, Estadual ou formado pelas duas instâncias é condição para a definição da política de educação infantil. Os sistemas de ensino se organizarão sob os princípios de autonomia e colaboração.

Dessa forma, a educação nacional se sustenta em diretrizes e bases nacionais, cuja elaboração é de competência da União; essas normas, porém, não deverão ser exaustivas, para que possibilitem aos outros entes federados a complementação ou suplementação das mesmas.

Conforme citado anteriormente e esclarecido no parecer 30/2000, os municípios podem instituir seu próprio Sistema de Ensino, titularidade essa conferida pela Constituição de 1988 e regulamentada pela - LDB 9394/96 ou, usufruindo de sua autonomia, pode optar por duas outras possibilidades organizacionais definidas na LDB. A primeira é integrar-se ao sistema estadual e a segunda é compor com o Estado um sistema único de educação básica. Na integração, o sistema reúne o Estado e os Municípios optantes em ações conjuntas na condução dos órgãos e instituições de ensino, e em outros casos podem atuar com co-titularidades pactuadas. No sistema único, princípios e definições são emanadas das mesmas autorizadas executivas e normativas, num mesmo território e para questões de igual natureza, tendo, portanto, um sistema único de ensino público. Pontuado o caráter e abrangência dos sistemas de ensino, bem como suas possibilidades organizacionais, é importante ressaltar as competências dos mesmos definidas no art. 211 da Constituição:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º. A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais, e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito federal e aos Municípios.

§ 2º. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º. Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (CF, art. 211).

A determinação dessas atribuições, definidas na Constituição e especificadas na LDB, reveste-se de fundamental importância tanto para definir as esferas de atuação como para estabelecer os limites de competência, autonomia e colaboração entre os entes federados. Nas competências referentes à educação infantil, tanto a Constituição quanto a LDB definem a educação infantil como atribuição do

Município, em regime de colaboração com os Estados e a União. A União e os Estados atuarão em cooperação técnica e financeira aos Municípios, conforme definido no Art. 30, VI, da Constituição Federal. O QUADRO 1 a seguir, apresentado no documento Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos (MEC, 2006), explicita as competências e ações relacionadas à educação infantil nos diferentes entes federados:

União	Formulação da política nacional; Coordenação nacional (articulação com outros órgãos e ministérios que tenham políticas e programas para crianças de 0 a 6 anos); Estabelecimento de diretrizes gerais; Assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios; Coleta, análise e disseminação de informações educacionais; Regulamentação e normatização pelo CNE; Formação universitária de professores; Fomento à pesquisa.
Estados	Formulação da política estadual; Coordenação estadual; Execução das ações estaduais; Assistência técnica e financeira aos municípios; Normatização pelo CEE; Autorização, reconhecimento, credenciamento, fiscalização, supervisão e avaliação dos estabelecimentos do seu sistema de ensino; Formação universitária de professores; Fomento à pesquisa; Formação de professores na modalidade Normal, em nível médio.
Municípios	Municípios com sistema municipal de ensino: Formulação da política municipal; Coordenação da política municipal; Execução dos programas e das ações; Normatização pelo CME (quando houver); Formação continuada de professores em exercício; Fomento à pesquisa; Autorização, reconhecimento, credenciamento, fiscalização, supervisão e avaliação dos estabelecimentos do seu sistema de ensino. Municípios integrados ao sistema estadual de ensino: Formulação da política municipal; Coordenação da política municipal; Execução dos programas e das ações; Formação continuada de professores em exercício; Fomento à pesquisa.

Quadro 1: Competências e Ações Relativas à Educação Infantil por Ente Federado.

Fonte: Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de 0 a 6 anos (MEC, 2006).

Na análise das atribuições fica evidente que somente se transformarão em ações os avanços preconizados no ordenamento jurídico com políticas e ações planejadas, compartilhadas e articuladas entre os entes federados, como nos alerta Cury:

Em que pese os avanços conquistados na educação escolar, desde então, com a proximidade de uma universalização do ensino fundamental, a disciplina regrada do financiamento, a ampliação do ensino médio e a discreta abertura na educação infantil, há muito o que fazer. O diagnóstico do Plano Nacional da Educação, lei n. 10.171/01 é claro: estamos falhando nas metas da quantidade, especialmente na educação infantil, no ensino médio, na educação de jovens e adultos e na educação especial. E no atingimento da qualidade, as coisas beiram o fracasso. (...). (CURY, 2007, p.9)

Pode-se afirmar que, se do ponto de vista da efetivação do direito, a educação infantil conseguiu, principalmente nas últimas duas décadas, avançar no sentido de um arcabouço teórico, legal e normativo, muito ainda precisa ser feito para a consolidação desse atendimento com qualidade para todas as crianças no nosso país. Os desafios se referem tanto às metas quantitativas quanto à qualidade desse atendimento. A discussão da qualidade do atendimento passa necessariamente pela discussão político-pedagógica da identidade da educação infantil e do ensino fundamental. A educação básica hoje precisa ser pensada nas especificidades de cada etapa, mas de forma articulada.

Esse debate se reveste de suma importância e atualidade frente às mudanças trazidas pela lei nº 11.114/2005, que altera os artigos 6, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Com a publicação dessa lei, o art. 6º da LDB passou a vigorar com a seguinte redação: “É dever dos pais, ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos seis anos de idade no ensino fundamental”. A lei 11.274/2006 definiu que os sistemas de ensino terão até cinco anos para se ajustar quanto à implantação do ensino fundamental de 9 anos e alterou o art. 32 da LDB, que ficou com a seguinte redação: “O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, (...)”.

É importante ressaltar que as definições legais para aumentar o número de anos do ensino obrigatório refletem um amplo debate da sociedade que, segundo Alves (2006), acontece no Brasil desde meados do século XX. Essa discussão esteve presente na LDB 4.024/61, que estabeleceu a escolaridade básica de 4 anos. Na Lei 5.692/71, estendeu-se essa obrigatoriedade para 8 anos, e a LDB 9.394/96 sinalizou o ensino fundamental, única etapa da educação básica que é obrigatória, com duração de 9 anos, a iniciar-se aos 6 anos de idade, definição esta que aparece como meta no PNE.

A partir dessa lei, a educação infantil e o ensino fundamental passam a se estruturar da seguinte forma:

ETAPA DE ENSINO	FAIXA ETÁRIA PREVISTA	DURAÇÃO
Educação Infantil	Até 5 anos de idade	
Creche	Até 3 anos de idade	
Pré-escola	4 e 5 anos de idade	
Ensino Fundamental	Até 14 anos de idade	9 anos
Anos iniciais	De 6 a 10 anos de idade	5 anos
Anos Finais	De 11 a 14 anos de idade	4 anos

Quadro 2 : Organização do Ensino Fundamental de 9 (nove) Anos e da Educação Infantil

Fonte: CNE/CEB Resolução nº 3/2005.

Na ampliação do ensino fundamental para nove anos busca-se construir uma política afirmativa no sentido da democratização do direito à educação. Se pensarmos que apenas essa etapa da educação básica é obrigatória no país e que ampliar um ano de escolaridade obrigatória é garantir o acesso e a permanência na escola exatamente das classes populares, essa é uma política afirmativa de equidade social. Porém, é preciso uma ampla discussão de meios operacionais para que essa ampliação ocorra com qualidade. Deve-se assegurar, dentre outras condições, uma política de formação continuada em serviço, a construção coletiva de um novo projeto político-pedagógico não apenas para os anos iniciais, mas para todo o ensino fundamental. Deve-se repensar os espaços educativos, os materiais didáticos, o mobiliário e os equipamentos para atender às crianças com essa nova faixa etária no ensino fundamental, bem como à infância que já estava nessa etapa de ensino com oito anos de duração. Deve-se assegurar efetivamente, para as crianças de 6 anos, nove anos de permanência no ensino fundamental. Todos esses desafios pressupõem uma ampla discussão em cada sistema de ensino, nos termos e prazos da lei.

No que se refere à educação infantil, conforme destacado nos pareceres do CNE 06/05 e 18/05, deve-se assegurar a oferta e a qualidade, preservando sua identidade pedagógica e observando a nova nomenclatura com respectivas faixas etárias. Deve-se considerar a identidade pedagógica de cada etapa da educação básica no sentido de construção e não de ruptura. Dessa forma, o eixo organizador das políticas educacionais e das práticas pedagógicas deve ser a infância e suas

especificidades, seja o atendimento oferecido em qualquer etapa, modalidade e tipo de estabelecimento.

O que se pretendeu com esse capítulo foi a identificação dos processos de constituição da educação infantil no Brasil no contexto mais amplo da educação geral, do qual a mesma não pode ser desvinculada, assim como apontar o quadro nacional a partir do qual a política de educação infantil se desenvolverá em Belo Horizonte, temática do próximo capítulo, de forma a deixar claro que a educação infantil não surge no município de forma isolada, mas deriva de reflexões e práticas que trazem marcas históricas e sociais de grande importância e que não devem ser desconsideradas.

4 A EDUCAÇÃO INFANTIL EM BELO HORIZONTE: PROCESSOS PARA A CONFORMAÇÃO DE UM DIREITO

A proclamação de direitos orienta caminhos mas é também uma lembrança constante de uma meta que, produto das lutas sociais, se impõe como crítica e revisão das situações estabelecidas. Esse é um desafio permanente.
(Carlos Roberto Jamil Cury)

Como vimos nos capítulos anteriores, para que pensemos nos processos de conformação da educação infantil como um direito da criança é importante que não deixemos de considerar o contexto histórico, social e cultural no qual esse processo se desenvolveu, assim como é fundamental que não pensemos a educação infantil como uma etapa desvinculada das demais discussões acerca da educação no país. É certo que o atendimento à infância apresenta peculiaridades, assim como também as apresentam sua trajetória e desenvolvimento no município de Belo Horizonte; no entanto, mesmo essas particularidades devem ser vistas tendo como referencial global as discussões sobre a educação como um direito e a criança como um sujeito de direitos - conforme apresentadas nos capítulos anteriores.

Tudo isso sem perder de vista que a entrada da educação infantil nas pautas de discussão da educação é um avanço. Como nos alerta Rosenberg (2002, p. 73), “Definir a educação infantil como primeira etapa da educação básica e incluí-la no sistema oficial de políticas educacionais, pode-se dizer, é sair de um atendimento disperso para um atendimento estruturado, formalizado na educação”. É preciso, no entanto, ter clareza de que a institucionalização desse atendimento passa por várias tensões e não é um caminho ascendente e linear, sendo necessário ainda muito caminhar para avançar nesse processo.

Tanto as pesquisas que apontam a importância do atendimento educacional para essa faixa etária, como a legislação que garante o direito de todas as crianças receberem uma educação de qualidade desde a mais tenra idade são relevantes na construção desse direito. Mas, como nos alerta Rocha (2001), não existe uma transposição automática da lei à prática. Portanto, para que efetivamente sejam formuladas e implantadas políticas bem-sucedidas, é importante estar atento às tensões e desafios desse processo. O maior desafio que os sistemas de ensino

precisam enfrentar é o de propor diretrizes educacionais e ofertar um atendimento de qualidade para todas as crianças, que garanta o acesso e a permanência das mesmas em instituições nas quais a infância é concebida como um tempo de vida próprio que pode e deve ser vivido plenamente. Nesse contexto, torna-se fundamental analisar as propostas de atendimento à infância que têm se delineado em vários municípios, bem como apontar entraves e possibilidades das mesmas para contribuir com a construção desse atendimento sob a ótica do direito. O objetivo desse capítulo é analisar como tem sido a construção histórica do processo de incorporação da educação infantil ao sistema de ensino em Belo Horizonte, bem como analisar os desafios nesse município para consolidar o atendimento para essa etapa da educação básica.

4.1 O atendimento de educação infantil em Belo Horizonte

Belo Horizonte despontou como a primeira cidade planejada do país, sendo inaugurada em 12 de dezembro de 1897. A cidade foi planejada para abrigar cerca de 400 mil habitantes e ser a sede política do governo republicano, considerada a capital da modernidade²⁴. Projetada com seus bairros, avenidas e monumentos, tornou-se a sede política do governo mineiro. Hoje, cento e onze anos após sua inauguração, Belo Horizonte conta com quase 2,4 milhões de habitantes e tem enfrentado grandes desafios para ofertar atendimento e serviços para a infância dentro de uma política de inclusão, pautada sob a perspectiva das crianças como sujeitos de direitos. Ao longo desse capítulo analisaremos mais especificamente, dentre esses desafios, como historicamente foi se constituindo o atendimento da educação infantil no município.

A existência de escolas criadas e mantidas pelo poder público municipal em Belo Horizonte só teve início após 1948, o que, entretanto, não indica que no período anterior a essa data não existissem estabelecimentos e políticas de educação no município. Até então, a presença do município era restrita à subvenção das escolas existentes, fosse sob a forma direta ou através do

²⁴ Para aprofundamento acerca do debate sobre o projeto republicano, ver Miranda, 1998.

pagamento de profissionais atuantes nas mesmas, sendo as políticas educacionais responsabilidade do Estado.

Conforme Miranda (1998), à época de sua inauguração Belo Horizonte contava com apenas duas escolas oficiais encarregadas da instrução primária, uma para cada sexo, compostas apenas por uma sala de aula que ficava sob a responsabilidade de um único professor. Em 1898, transferiram-se de Ouro Preto para a nova capital o Ginásio Mineiro e a Faculdade Livre de Direito. Nesse mesmo período foram inaugurados alguns colégios, de caráter confessional, dentre os quais podemos destacar os seguintes: Colégio Cassão (1896), Colégio da Imaculada (1897), Colégio Santa Maria (1903), Colégio Izabela Hendrix (1904), Colégio Arnaldo (1912) e Colégio Batista (1916).

Apenas em 1908 a escola Delfim Moreira foi criada. Essa é a primeira escola infantil de Minas Gerais, em Belo Horizonte, criada por iniciativa do governo estadual, através de um decreto que se inseria no contexto dos esforços para expansão da instrução pública elementar, cujo principal objetivo era propiciar um preparo prévio das crianças entre quatro e seis anos para o ensino primário. Em 1914 essa escola foi dividida em duas seções, sendo uma delas a Escola Infantil Bueno Brandão, que passou a funcionar em prédio construído especialmente para abrigá-la, na Praça Alexandre Stockler; a Escola Infantil Delfim Moreira continuou a ocupar o prédio que a abrigava desde 1908, situado na Rua Espírito Santo. Nas duas seções, registrou-se em 1914 a matrícula de 461 alunos (VIEIRA, 1998; KUHLMANN JUNIOR, 2000).

Instituídos por iniciativa do governo estadual, os jardins de infância de Minas Gerais diferenciavam-se, desde o início, de outros equipamentos sociais de atendimento à criança de zero a seis anos de idade, uma vez que integravam o setor educacional do Estado. Até meados da década de 1920 registrou-se o surgimento de outras escolas de educação infantil em Minas Gerais, sendo este período a base para a consolidação da reflexão e das propostas pedagógicas para a educação infantil no Estado, tendo sido produzidas diversas orientações, objetivos e programas oficiais para os jardins de infância.

A partir de 1950 foram criados diversos jardins de infância estaduais, além de classes infantis anexas a estabelecimentos de ensino primário, paralelamente ao início do processo de formação de professoras e à ampliação dos debates acerca do ensino pré-escolar nas redes públicas e privadas. Se até então podemos verificar

uma crescente preocupação com as orientações pedagógicas concernentes à educação infantil, é apenas a partir da década de 1950 que se pode perceber o surgimento de uma preocupação com a oferta desses serviços e com a necessidade da expansão das vagas na pré-escola. É nesse momento que a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte começa a fazer suas primeiras intervenções efetivas no processo de educação infantil, como veremos a seguir.

4.1.1 O atendimento público municipal de educação infantil em Belo Horizonte

Em 1950, apesar de aparecer na legislação municipal a primeira referência à pré-escola - por meio da autorização de abertura de um crédito especial para cobrir as despesas de construção de quatro escolas infantis – essa só vai ser efetivamente criada pelo município em 1957, no bairro Renascença. O jardim da infância seguinte vai ser criado apenas em 1969, no bairro São Paulo – o Jardim Elos.

Conforme dados da Secretaria Municipal de Educação – SMED, analisados por Vieira (1988), o ensino pré-escolar municipal atendia, até 1975, 602 crianças, através dos jardins de infância e das classes anexas às escolas primárias. A partir da década de 1970, conforme Miranda (1998), passam a aparecer nos discursos oficiais da Prefeitura referências a uma “política educacional” para o município, assim como se começa a tratar o conjunto de escolas do município como uma rede de ensino. Entretanto, acompanhando a situação nacional da educação, a prioridade do ensino municipal é o ensino de primeiro grau (dos sete aos 14 anos), que, conformada à lei 5692/71, fica evidenciada no Relatório Municipal de 1971:

A competência do poder municipal, dentro das determinações do novo sistema educacional, abrange toda faixa de escolarização do primeiro grau, ficando os demais a cargo das instituições comunitárias e particulares. A legislação atual supletiva, consubstanciada na Resolução 134/71 do egrégio Conselho Estadual de Educação, reforçou normas federais, no tocante ao ensino pré-primário, ao estipular o limite mínimo de 7 anos de idade para a admissão de alunos nas escolas oficiais (Relatório Municipal de 1971 *apud* MIRANDA, 1998, p. 77).

A partir de 1975, a visão compensatória da pré-escola difundida e aceita no país passa a prevalecer nas ações ligadas à educação infantil no município de Belo

Horizonte. Tendo como objetivo o aumento de vagas na pré-escola, a Secretaria Municipal de Educação adota um programa especial, o CEAPE – Centros de Educação e Alimentação do Pré-Escolar, que foi executado no município até 1979 (VIEIRA, 1998; SILVA, 2002).

Em 1976, o CEAPE atingia 30 unidades escolares e atendia cerca de 880 crianças, a maior parte delas já com seis anos de idade. O programa consistia no atendimento de crianças – em especial de irmãos mais novos de alunos que já cursavam o ensino primário – através da monitoria das mães dos alunos e da utilização de espaços ociosos das escolas (como pátios e cantinas), nos quais se oferecia, sobretudo, suplemento alimentar visando suprir carências nutricionais. O programa, baseado em estudos médicos do período que evidenciavam a relação entre aproveitamento escolar satisfatório e nutrição adequada em crianças com idade pré-escolar, era realizado também em São Paulo. Essa visão compensatória, como afirmado anteriormente, predominou na década de 1970 nas políticas pré-escolares não só em Belo Horizonte mas em todo o país:

(...) durante a década de 1970 a educação pré-escolar para as crianças das classes populares era sugerida, no discurso oficial, como alternativa de solução para os problemas sociais, assim como para os problemas do ensino fundamental. As diretrizes políticas da educação pré-escolar eram orientadas pela tese da educação compensatória, segundo a qual as crianças das classes populares apresentavam carências de ordem social (desvantagens socioculturais) que precisavam ser compensadas por meio de métodos pedagógicos adequados, para diminuir a diferença entre essas crianças e as demais, na área do desempenho escolar. Ao propor estratégias de educação compensatória, a política educacional direcionada ao pré-escolar tinha como fundamento teórico a abordagem da privação cultural. Tanto os programas de creches como os de pré-escola foram fortemente influenciados por essa teoria, então difundida nos Estados Unidos (SILVA, 2002, p. 54).

Conforme Vieira (1998) e Silva (2002), a partir de inícios da década de 1980 a Secretaria Municipal de Educação passa a apresentar uma maior preocupação com o caráter pedagógico do ensino pré-escolar, o que a leva a participar, em 1981, da capacitação de professores de ensino pré-escolar junto ao Programa de Educação Pré-Escolar – PROEPRE, proposto pelo MEC e com inspiração piagetiana. Já em 1982 o PROEPRE foi implantado em cinco unidades pré-escolares do município, tendo se expandido ao longo da década, juntamente com a criação de novos jardins municipais. Ainda em 1982 a SMED, buscando reduzir a repetência de alunos matriculados na 1ª série do 1º grau, assinou convênio com o antigo MOBREAL, com a

Fundação Monsenhor Arthur de Oliveira e com o Fundo Cristão para Crianças no qual estabeleciam cooperação para o atendimento das crianças em etapa pré-escolar. Com isso, registrou-se nesse mesmo ano um crescimento da ordem de 100% das matrículas em classes pré-escolares, através da criação e instalação de quatro novos jardins de infância. Outro projeto nacional ao qual a Prefeitura de Belo Horizonte vinculou-se foi o Plano Nacional de Educação Pré-Escolar, lançado em 1981 através de uma parceria entre o MEC e o MOBRL (posteriormente transformado em Fundação Educar). Vigorando até 1989, esse projeto atendeu no município – conforme Relatórios do MOBRL – cerca de 6.000 crianças em 175 turmas pré-escolares.

Se até 1975 só existiam dois jardins municipais, esse quadro começa a mudar ao longo da década de 1980, quando são criados outros seis jardins, quadro que continua a se desenvolver também na década de 1990; de 1995 a 1999, foram inaugurados mais cinco; em 1999 a Escola Municipal Vereador Antônio Menezes é transformada em uma escola de educação infantil, totalizando treze escolas municipais de educação infantil²⁵ até os dias atuais. Importante ressaltar que a criação dessas escolas não implicou, em geral, em construção de espaços próprios e adaptados ao ensino pré-escolar. Apresentamos no QUADRO 3 a seguir como começou o atendimento em cada jardim municipal e qual a situação atual dos prédios dos mesmos.

(continua)

Regional	Jardim Municipal	Início de funcionamento	Modificações	Situação Atual
Barreiro	José Braz	1983	Funcionou até 1995 em casa adaptada.	Prédio próprio construído no padrão SUDECAP.
Centro-sul	Marília Tanure	1982	Ocupava prédio da Fundação Casa do Jornaleiro, funcionou até 2005 em espaço inadequado.	Prédio próprio reformado e em 2006 para o atendimento a educação infantil.
Nordeste	Renascença	1957	Ocupava pequeno prédio alugado da paróquia do bairro, tendo sofrido em 1966 algumas reformas.	Funciona em prédio alugado.
Nordeste	Elos	1969	Ocupou até 2003 prédio cedido pelo Centro Comunitário de Bairro São Paulo.	Prédio próprio reformado em 2004 para o atendimento a educação infantil. Em 2008 passou por uma pequena ampliação.
Nordeste	Francisco Azevedo	1994	Ocupa prédio onde funcionou, até 1994, escola de ensino fundamental de mesmo nome, tendo sofrido reformas em fins de 1994.	Prédio próprio adaptado para atendimento a educação infantil.

²⁵ As escolas que atendiam apenas a educação infantil foram denominadas, até o final da década de 1990, como jardins de infância. O decreto 12376/2000 altera a nomenclatura das mesmas para escolas municipais de educação infantil.

(conclusão)

Regional	Jardim Municipal	Início de funcionamento	Modificações	Situação Atual
Noroeste	Cornélio Vaz de Melo	1982	Ocupa prédio onde funcionou, de 1952 a 1982, escola de ensino fundamental de mesmo nome.	Prédio próprio adaptado para atendimento a educação infantil.
Noroeste	Maria da Glória Lommez	1982	Funcionou desde a criação até 1992 como anexo da EM Diogo de Vasconcelos.	Prédio próprio adaptado para atender a educação infantil. Em 2008 inicia-se a ampliação para atendimento integral a faixa etária até 3 anos.
Pampulha	Henfil	1996	Ocupava prédio onde funcionou, de 1986 a 1996, a Escola Municipal de ensino fundamental Aurélio Pires.	Prédio próprio adaptado para o atendimento a educação infantil.
Oeste	Christovam Colombo	1982	Funcionou em prédio alugado/ adaptado até 2003.	Prédio próprio, construído para o atendimento a educação infantil.
Oeste	Maria Sales Ferreira	1988	Funcionou em prédio alugado e adaptado.	Prédio próprio construído nos padrões do Núcleo de Projetos Especiais para a Educação Infantil da SUDECAP. Capacidade de atender 440 crianças. (crianças de 0 a 3 anos atendimento em tempo integral).
Venda Nova	Mirian Brandão	1991	Funcionava em espaço cedido da COHAB.	Prédio próprio ampliado, reformado e adaptado em 1996 para atendimento a educação infantil.
Venda Nova	Alessandra S. Cadar	1991	Funciona em prédio construído para ser creche.	Prédio próprio adaptado para atendimento a educação infantil.
Venda Nova	Vereador Antônio Menezes	1999	Ocupou prédio onde funcionou a escola de ensino fundamental de mesmo nome.	Em 2008 passa a funcionar no prédio da E. M. de Ensino Especial de Venda Nova, com adaptação total para atendimento a educação infantil.

Quadro 3: Atendimento nos jardins municipais de Belo Horizonte

Fonte: SMED – Rede física escolar.

As escolas de educação infantil não foram planejadas para atender toda a cidade, apesar de sempre existir uma grande demanda nas regiões Norte e Leste por esse atendimento; essas duas regiões não tinham escolas de educação infantil. Além disso, as condições de funcionamento dessas escolas são muito variadas, e nem sempre atenderam às crianças em prédios adequados. Percebe-se um esforço, a partir de 2001, para adequar esses espaços com um padrão mínimo de infraestrutura. Além dos jardins municipais, o atendimento pré-escolar municipal passou a ser ofertado no Programa “Adote um Pré” e em turmas ociosas nas escolas de ensino fundamental. Essas estratégias de ampliação do atendimento serão discutidas posteriormente nesse capítulo.

A TABELA 1, a seguir, demonstra a situação do atendimento da educação infantil em Belo Horizonte em 1976 e de 1983 a 2000:

TABELA 1**Matrícula inicial na Educação Pré-escolar em Belo Horizonte –1976 e 1983/2000**

Ano	Total	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
1976	19076	9246	48,5	366	1,9	9464	49,6
1983	35345	11215	31,7	3561	10,1	20569	58,2
1984	39063	13045	33,4	4055	10,4	21963	56,2
1985	42443	14682	34,6	3934	9,3	23827	56,1
1986	49158	16236	33,0	4055	8,2	28867	58,7
1987	51634	16473	31,9	3243	6,3	31918	61,8
1988	49961	17778	35,6	3069	6,1	29114	58,3
1989	49275	17583	35,7	3545	7,2	28147	57,1
1990	46519	16545	35,6	3554	7,6	26240	56,4
1991	49444	16772	33,9	4259	8,6	28413	57,5
1992	48432	18786	38,8	6239	12,9	23407	48,3
1993	44761	19731	44,1	6200	13,98	18830	42,1
1994	44383	18696	42,1	7349	16,6	18338	41,3
1995	43342	18406	42,5	6224	14,4	18712	43,2
1996	50137	17964	35,8	6740	13,4	25433	50,7
1997	40409	12144	30,1	4245	10,5	24020	59,4
1998	38523	9512	24,7	5571	14,5	23440	60,8
1999	45514	9174	20,2	5310	11,7	31030	68,2
2000	46260	9349	20,2	4818	10,4	32093	69,4

Fonte: SEE/SMI/CPRO/CDD/ MG (FERREIRA, 2002)²⁶.

A análise dos dados demonstra uma oscilação e alternância na oferta do atendimento, entre a rede pública – compreendidas as ofertas públicas estadual e municipal – e a privada, com vantagem dessa, na maioria dos anos examinados, com exceção do período de 1992 a 1995, quando o atendimento público superou o da rede particular. Entre 1996 e 2000 cai significativamente a oferta da rede pública. A partir de 1996, com a promulgação da- LDB, percebe-se claramente uma acentuada diminuição da oferta desse atendimento pelo Estado e não acontece, em contrapartida e na mesma proporção, um aumento da oferta de vagas pelo governo

²⁶ Dados tabulados pela pesquisadora Livia Vieira Fraga. Os dados referem-se ao atendimento pré-escolar, não incluindo creches. Foram detectados também sub-registros em relação aos estabelecimentos privados que não responderam ao censo escolar.

municipal. Na análise dos dados é notória a retração do atendimento público estadual. Paralelamente, percebe-se um claro crescimento do setor privado, que responderá, em 2000, por 69,4% das vagas ofertadas. Esse percentual é superior à soma do atendimento nas redes públicas.

Se ficarmos apenas com a oferta da rede pública municipal fica evidente a pequena porcentagem desse atendimento durante todo o período. A rede estadual superou em todos os períodos o atendimento na rede municipal, mesmo sendo atribuição do município ofertar esse atendimento a partir da - LDB 9394/96. Além disso, é importante pontuar que os dados apresentados referem-se ao atendimento pré-escolar, pois nesse período não existia atendimento público em Belo Horizonte para as crianças de 0 a 3 anos. Dessa forma, a educação infantil no município ainda estava, em sua maioria, a cargo de outras instituições:

Com relação ao pré-escolar, adotou-se a alternativa da transferência gradual das classes existentes para o encargo de ações comunitárias. A ação do poder público municipal ficaria restrita ao incentivo à formação de centros para assistência e subvenção às associações comunitárias, gerando, ao longo dos anos, um déficit no atendimento dessa idade social (MIRANDA, 1998, p. 78).

Apesar do avanço explicitado na Lei o atendimento público municipal em uma rede direta não se concretizou na educação infantil²⁷. A construção desse atendimento ocorreu de forma muito lenta e com ações pontuais, como a criação do programa Adote um Pré e de turmas de educação infantil nas salas ociosas do ensino fundamental, como veremos na TABELA 2, a seguir.

²⁷As análises dos dados nesse trabalho se atêm ao atendimento público municipal. Para aprofundamento na caracterização do atendimento de educação infantil em Belo Horizonte ver Vieira (1998, 2001), Dalben (2002).

TABELA 2
Atendimento público por matrícula da Educação Infantil
em Belo Horizonte – 1995 / 2003

Ano	Nº de escolas de Educação Infantil	Nº de turmas de Educação Infantil em Salas ociosas do Ensino Fundamental	Nº de turmas Adote um Pré	Nº de matrículas na Educação Infantil
1995	11	-	68	6224
1996	12	13	92	6740
1997	12	12	112	4450
1998	12	38	118	5571
1999	13	85	28	5310
2000	13	68	0	4740
2001	13	105	0	5492
2002	13	151	0	6341
2003	13	199	0	7591

Fonte: SMED – SGE/GPLI /GECEDI.

O programa Adote um Pré foi uma das estratégias utilizadas pela Secretaria Municipal de Educação para a ampliação de vagas na década de 1990. No programa, as escolas municipais cediam professores, em regime de dobra²⁸, para lecionar na regência de turmas de pré-escolares que poderiam funcionar em creches comunitárias, filantrópicas ou religiosas, ou em espaços indicados pelas comunidades. A coordenação do trabalho desenvolvido pelas professoras era de responsabilidade da equipe pedagógica da escola.

Ao analisar os dados da TABELA 2 pode-se perceber que o programa teve um impacto significativo na oferta do atendimento na educação infantil, sendo que de 1994 a 1997 o número de turmas praticamente dobrou. A partir de 1997, as matrículas no programa Adote um Pré passaram a ser computados como atendimento do ensino fundamental, o que levou à redução do atendimento na educação infantil. No período de funcionamento do programa foram realizados dois seminários²⁹ com todos os envolvidos (escolas, creches/ instituições, professoras) para avaliar o programa. A oferta do atendimento e a possibilidade das creches

²⁸ A extensão da jornada de trabalho do(a) professor(a) em regime de dobra é permitida, conforme a demanda da Rede Municipal de Ensino (RME), em programas ou cargos específicos e por tempo determinado. A extensão de jornada precisa ser aprovada pela Secretaria Municipal de Educação.

²⁹ No ano de 1994 o programa foi avaliado pelo grupo de educação Infantil do Instituto João Pinheiro, em parceria com a SMED. Os apontamentos desse grupo foram discutidos no I Seminário de Avaliação do Programa, em 1995, e foram estabelecidas normas e compromissos com todos os envolvidos. Em 1996, um segundo Seminário aperfeiçoou essas regras. Durante o funcionamento do Programa, esse foi avaliado e redimensionado pela SMED, buscando-se aprimorar as ações.

conveniadas poderem contar com uma professora dentro das instituições para contribuir na discussão do caráter pedagógico das mesmas eram apontadas como avanços no projeto. Por outro lado, a dificuldade de integração entre escola/creche, a diferença das condições de trabalho entre as professoras e os profissionais das creches e o funcionamento de turmas em locais improvisados e inadequados, contribuíram para que a equipe técnica da SMED propusesse, em 1998, o término gradual do programa, que ainda funcionou até 1999 com turmas residuais. A avaliação era que essa estratégia se configurava como uma forma de ofertar o atendimento sem garantia da qualidade. Outro aspecto que contribuiu para o encerramento do Adote um Pré foi a definição pelo atendimento das crianças de 6 anos no Ensino Fundamental.

Outra estratégia utilizada para a ampliação do atendimento público a essa faixa etária foi a implantação de turmas de educação infantil nas salas ociosas das escolas de ensino fundamental. Essa estratégia passou a ser implantada em 1996, conforme apresentado na TABELA 2, com a abertura de 13 turmas. Porém foi apenas a partir de 1999 que essa proposta se estruturou melhor: nesse ano começaram a funcionar 85 turmas, número que caiu para 68 em 2000. Essa queda ocorre tanto pela oscilação da demanda do ensino fundamental, como pela diminuição das turmas que atendiam as crianças de 6 anos e que foram absorvidas pelo ensino fundamental. Com as crianças de seis anos inseridas no ensino fundamental, começa-se a discutir não só o atendimento daquelas com menos de quatro anos nas escolas municipais de educação infantil, mas também a necessidade de um planejamento estrutural para a abertura de turmas de educação infantil nas salas ociosas das escolas de ensino fundamental. Dessa forma, começa a se estruturar esse atendimento, que passa a ofertar 105 turmas em 2001, 151 em 2002, 199 em 2003.

A partir da análise das TABELAS 1 e 2 percebe-se que, em 1997, há uma queda no número de matrículas, mesmo com a implantação de turmas de educação infantil nas salas ociosas do ensino fundamental. Essa diminuição pode ser explicada pela inserção das crianças de 6 anos no ensino fundamental. Na TABELA 2 percebe-se ainda, em relação às turmas de educação infantil nas salas ociosas do ensino fundamental, uma tendência ao aumento dessas, mas o número anual de turmas vai depender da demanda do ensino fundamental. Nesse sentido, essa ação para ampliação do atendimento público para a educação infantil, no período

analisado, ainda é muito pontual e não reflete um planejamento capaz de responder adequadamente à demanda do mesmo.

Segundo Ferreira (2002), as salas ociosas decorrem principalmente da redução do crescimento populacional e da implantação dos ciclos de formação que tendem a possibilitar a formação dos alunos sem interrupções. Não havendo reprovação, cria-se a possibilidade de abertura de turmas de educação infantil, utilizando-se essas salas. Porém, é importante discutir não só a utilização dos espaços, mas a adaptação dos mesmos para atender essa etapa da educação básica, bem como garantir uma discussão coletiva do projeto político-pedagógico das escolas respeitando as especificidades tanto da educação infantil como do ensino fundamental e estabelecer um diálogo entre essas duas etapas da educação básica.

As estratégias para a ampliação de atendimento público na educação infantil em Belo Horizonte aqui discutidas começaram a se estruturar de forma efetiva a partir dos anos 1990. Segundo Vieira (1998), apesar de referências à educação pré-escolar em documentos das diferentes gestões administrativas, é somente a partir dos anos 1990 que metas de expansão e melhoria desse atendimento começam a aparecer de forma sistemática. Essas metas estão presentes no Plano Diretor, elaborado na gestão Eduardo Azeredo, no Plano Bial de Educação do município em 1994, na gestão de Patrus Ananias, e no orçamento da Secretaria Municipal de Educação para o ano de 1998, gestão Célio de Castro, refletindo-se na prática administrativa da Prefeitura. A estruturação de uma equipe técnica, a partir de 1993, é um fator estratégico para fortalecer as discussões da educação infantil dentro do governo, como ressalta Rita Coelho, assessora da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (1997-2000) e que ocupou o cargo de chefe de gabinete da SMED:

Para mim é aqui neste período, a partir de 1993, que acontece alguma coisa de fundamental. Isso é o início do que eu considero um fator estratégico para que Belo Horizonte tenha o que ela tem hoje. Que é a constituição no âmbito da Prefeitura de um grupo técnico. Eu não vou chamar de equipe técnica, porque não éramos uma equipe. Mas, éramos um grupo técnico que compartilhava um ideário em relação ao direito da criança, sobretudo em relação ao papel da educação. O papel da Prefeitura mudou fundamentalmente em relação ao atendimento e ao direito da criança. (COELHO, Rita de Cássia Freitas. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 04 ago. 2006).

Além de perceber-se a consolidação, no âmbito técnico das secretarias, da concepção da criança como sujeito de direitos, a definição política de metas para a ampliação do atendimento na educação infantil é reforçada – por um lado, pelo cenário nacional, com o novo ordenamento jurídico que enfoca o direito à educação infantil como fundamental para a construção da cidadania e, por outro, com os movimentos sociais, como o Movimento de Luta pró-Creche (MLPC), que passam a incorporar às suas reivindicações a criação de creches públicas (Veiga, 2001). Essas discussões trazem à tona a ampliação do atendimento pré-escolar e a urgência do atendimento público para as crianças de 0 a 3 anos. Além disso, a partir de 1995, várias mudanças ocorreram devido à implantação de um programa de educação que apresentou alterações profundas nas estruturas escolares e pedagógicas até então vivenciadas no município: o Programa Escola Plural.

4.1.2 A Educação Infantil no contexto do Programa Escola Plural

A Escola Plural foi uma proposta de educação implantada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em 1995, como reflexo dos diversos movimentos de renovação pedagógica ocorridos ao longo dos anos 1990 e que objetivavam ampliar a qualidade do atendimento educacional, em especial nas escolas públicas. Concebida a partir de experiências pedagógicas inovadoras que já ocorriam em algumas escolas públicas municipais de Belo Horizonte, a proposta da Escola Plural alterava substancialmente o papel da escola conforme era concebido até então: abria-se espaço para um novo olhar sobre o processo de ensino e aprendizagem, e sobre as formas como o mesmo devia ser conduzido, levando-se em consideração as fases de desenvolvimento do ser humano: infância, pré-adolescência, adolescência, juventude e vida adulta.

Sob essa perspectiva, a Escola Plural tem como seus principais eixos norteadores a reorganização dos tempos e espaços escolares, pensada em função de seus alunos e a partir de discussões coletivas que envolvem os próprios alunos, seus pais e os diversos profissionais ligados à educação. Com isso, objetiva-se que o aluno, centro do processo educativo, tenha uma formação plena em todas as dimensões, sendo criadas nesse processo novas alternativas para a relação com o

conhecimento na escola. Uma alteração fundamental na organização das escolas foi a implantação dos ciclos de formação. A noção de ciclo rompe com a organização das séries anuais e baseia-se nos princípios do direito à educação e aos processos de inclusão, princípios estes que pressupõem os tempos da escola estruturados de acordo com os tempos de formação humana próprios de cada período da vida. A implantação da Escola Plural implicou em alterações profundas na forma como a educação e a escola passaram a ser concebidas e geridas pelo município.

Cabe ressaltar que as discussões da Escola Plural inicialmente não contemplaram a educação infantil. No Caderno Zero da Escola Plural (1994) o primeiro ciclo da Educação Básica, denominado ciclo da infância, compreende os alunos de 6/7; 7/8 e 8/9 anos. No primeiro ciclo da infância não é incorporada a faixa etária atendida na educação infantil, fator que pode ser explicado pelo próprio contexto de implantação do Programa, como ressalta Maria do Pilar Lacerda, secretária Municipal de Educação:

Quando implantou-se a Escola Plural a educação infantil ficou à margem. Os profissionais da rede que trabalhavam com a educação infantil começaram a ocupar esse espaço. Eu não vejo problema de ter ficado à margem, a escola plural pensava o ensino fundamental. Tanto que ela não pensou nem na educação infantil e nem no ensino médio. Se pensarmos que esse direito está garantido, mas ele é ainda obrigatório apenas para o ensino fundamental, isso é, naquela época, em 1994, em 1995 era muito compreensível essa perspectiva mais enfocada no ensino fundamental. Mas, a Escola Plural tem um ganho pra mim, que é ampliar para nove anos o ensino fundamental, já em 1994, 1995, quando nem se falava nisso no resto do Brasil e tem o ganho de abrir a discussão sobre a questão do sujeito de direitos. Então, a discussão tanto do ensino médio como da educação infantil, foi sendo feita no processo (LACERDA, Maria do Pilar. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 27 set. 2006).

Um estudo solicitado pela Secretaria Municipal de Educação e realizado, em 1999, pelo Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (GAME), da Faculdade de Educação da UFMG, com o apoio da Fundação Ford, sobre o Programa Escola Plural também tem foco no ensino fundamental. Conforme a apresentação da publicação:

A proposição da avaliação externa ficou reduzida ao universo de escolas que atendem o ensino fundamental, nos três ciclos de formação: infância, pré-adolescência, adolescência. Neste contexto, foram considerados para estudo apenas estes níveis de ensino e suas respectivas escolas, deixando-se de lado a Educação Infantil, a Educação Especial, a Educação de Jovens e Adultos e o Ensino Médio que, originalmente, não fizeram parte do projeto (DALBEN, 2000, p. 11).

Posteriormente, as discussões sobre a Escola Plural foram sendo ampliadas, e passou-se a contemplar as outras etapas da educação básica e as modalidades de ensino, como relata o mesmo documento:

(...) foi-se definindo e ampliando a política do Programa com propostas para o atendimento à Educação de Jovens e Adultos, à Educação Infantil, ao Ensino Especial, e, atualmente, ao Ensino Médio, com a criação do 4º ciclo (DALBEN, 2000, p.13).

As publicações posteriores inicialmente incorporaram as discussões da educação infantil aos princípios da Escola Plural. Ainda em 1994 organizou-se um documento que ressignificava e articulava os eixos norteadores da Escola Plural com as demandas e especificidades da educação infantil. Essas discussões foram incorporadas no Caderno Um, de 1995, onde a educação infantil é abordada na perspectiva do direito, enfatizando-se a importância desta compartilhar os pressupostos básicos da Escola Plural não como um ciclo anterior de preparação para o primeiro ciclo, mas com uma identidade própria que deve ser construída em função das especificidades desse atendimento e das vivências das crianças nessa faixa etária. Apesar de ressaltar os pressupostos básicos da Escola Plural na educação infantil, nesse momento, como destaca o documento, a ênfase da proposta era atender preferencialmente o ensino básico obrigatório. A ênfase da Escola Plural no ensino fundamental tem reflexos na educação infantil, tanto na oferta como na estruturação do atendimento.

Posteriormente, no entanto, com o objetivo de garantir o direito a uma educação básica de qualidade a todos os cidadãos, ampliam-se cada vez mais as discussões do programa Escola Plural para as outras etapas e modalidades da educação básica. Os documentos produzidos passam a abordar a educação básica³⁰. Os princípios norteadores e a organização por ciclo de formação passam a ser considerados em todos os níveis e modalidades de ensino presentes no Município. Ainda que a responsabilidade direta da Prefeitura, a partir da LDB, sejam a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, prioritariamente ela também oferece

³⁰ Infância: o primeiro ciclo de idade de formação (1999); Referenciais Curriculares para a Educação Básica – Escola Plural (2003).

Ensino Médio e desenvolve um grande programa para a Educação de Jovens e Adultos³¹.

Dessa forma, a partir da Escola Plural a educação municipal passou a ser organizada em ciclos de idade de formação - da Educação Infantil ao Ensino Médio, identificados conforme a faixa etária do aluno. Dentro dessa estruturação da Educação Básica, podemos observar a seguinte conformação:

- a) 1º Ciclo da Educação Infantil (a partir de quatro meses, até 2 anos e 11 meses);
- b) 2º Ciclo da Educação Infantil (de 3 anos a 5 anos e oito meses);
- c) 1º Ciclo do Ensino Fundamental (de 5 anos e oito meses a 8 anos);
- d) 2º Ciclo do Ensino Fundamental (de 9 a 11 anos - pré-adolescência);
- e) 3º Ciclo do Ensino Fundamental (de 12 a 14 anos - adolescência e juventude);
- f) 4º Ciclo (Ensino Médio)³².

Após essa sucinta apresentação das principais características da Escola Plural³³, procuraremos identificar aqui as principais alterações que incidiram sobre a educação infantil após a implementação da Escola Plural.

Entendendo a educação infantil a partir da articulação entre educar, cuidar e socializar as crianças entre zero e seis anos, a Escola Plural reafirma os preceitos da Constituição de 1988 ao reconhecer a criança como cidadã e a educação infantil como direito da criança e dever do Estado, que comumente é prestado em dois tipos de instituições – a creche e o jardim de infância:

Atualmente, a Educação Infantil vem sendo conceituada como aquela voltada para a criança pequena, realizada em instituição tipo creche: equipamento

³¹ Maiores informações e reflexões acerca da oferta pela Prefeitura de atendimento na educação infantil, no ensino fundamental e médio e das relações entre os mesmos podem ser encontradas em Ferreira (2002) e Dalben (2002).

³² Ainda que o Ensino Médio seja responsabilidade do Poder Público Estadual, a Prefeitura de Belo Horizonte o oferta em 27 escolas municipais (dados de 2008), e o chama de 4.º Ciclo, de forma que o mesmo não fique excluído das linhas gerais norteadoras da Escola Plural.

³³ O fato de não nos determos aqui, de forma mais detalhada, sobre o programa Escola Plural, deve-se ao fato de este nos interessar apenas, no âmbito da pesquisa apresentada, como contexto geral no qual se desenvolve a Educação Infantil no município de Belo Horizonte. Maiores e mais detalhadas informações sobre a Escola Plural podem ser encontradas na série publicada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, sob o título *Cadernos da Escola Plural*, na qual são discutidos os diversos aspectos do projeto. A série encontra-se disponível no portal da Prefeitura (www.pbh.gov.br). Além disso, pode-se consultar outros estudos que enfocam o Programa: na Faculdade de Educação da UFMG foram produzidas dezessete dissertações e uma tese e na PUC Minas foram produzidas três dissertações sobre a escola Plural. Não foi encontrado nenhum trabalho que discutisse a Educação Infantil na Escola Plural.

coletivo público, particular ou conveniado atendendo prioritariamente crianças em faixas etárias entre 4 meses até 3 anos e 11 meses, em período parcial ou integral; ou realizada em instituição tipo pré-escola ou jardim de infância, cujo equipamento é coletivo público, particular ou conveniado atendendo prioritariamente crianças de 4 anos a 6 anos, em tempo parcial (PBH, 2002, p. 70).

No II Congresso Político-pedagógico da Rede Municipal de Ensino/Escola Plural, a discussão da educação infantil é incorporada a toda a discussão da proposta político pedagógica da Escola Plural. O documento produzido no congresso estabeleceu diretrizes e orientações considerando que a infância deve ser tratada como etapa específica da vida – na qual devem ser privilegiados determinados aspectos do desenvolvimento da criança, e não apenas como uma etapa preparatória para a vida adulta – e também que as diferenças sociais, econômicas e culturais não estabeleçam critérios díspares para as instituições de atendimento à infância – como o atendimento com caráter predominantemente assistencialista prestado às famílias de baixa renda e o atendimento com caráter preparatório ou de maior qualidade para as famílias com renda mais elevada.

No documento pontua-se que a Escola Plural pretende ampliar seu campo de intervenção para além do ensino fundamental, propiciando que o atendimento à infância prestado nas creches e pré-escolas apresente uma melhoria da qualidade e observe os preceitos fundamentais do projeto. Apresentando uma caracterização por faixas etárias, a reflexão acerca da Educação infantil no contexto da implantação da Escola Plural ressalta, entretanto, que essas idades de formação devem funcionar apenas “como referências para a organização do trabalho educativo” e não como um “roteiro a ser seguido”, já que “o desenvolvimento humano não é linear pois, a cada vivência ou situação, o sujeito incorpora novas aquisições àquelas já alcançadas anteriormente, num processo dinâmico, contínuo e complexo” (PBH, 2002, p. 71). E conclui que “o grande desafio que se impõe ao educador, numa perspectiva plural, é o de conciliar tempos, espaços e ritmos diferenciados de desenvolvimento, criando um campo de ação comum” (PBH, 2002, p. 71).

Identificando as principais características e necessidades de cada faixa etária (crianças de 0 a 1 ano, de 1 a 2 anos, de 2 a 3 anos e de 4 a 6 anos), o documento aponta alguns objetivos a serem perseguidos junto aos educadores e às crianças em idade pré-escolar, seja nas creches ou nas pré-escolas, dentre os quais destacamos:

a) aprofundamento do conhecimento dos educadores infantis acerca do processo de desenvolvimento infantil, permitindo maiores referências para o planejamento e execução de suas ações educativas;

b) propiciar maior autonomia e participação da criança no processo educativo: que ela deixe de ser mera executora das atividades propostas, que sua individualidade seja valorizada e que ela seja formada como sujeito sócio-cultural amplo;

c) traduzir para o processo educativo, da maneira mais ampliada possível, a noção de coletividade;

d) criar espaços-tempos pedagógicos diversificados, que privilegiem a interação e a socialização das crianças;

e) utilizar a “leitura da realidade das crianças” no sentido de alargar seus repertórios e ampliar suas vivências sociais, culturais, afetivas e cognitivas;

f) incentivar as crianças e valorizar sua competência não só nos aspectos e atividades por elas já dominados, como também através de novos desafios que possibilitem a formação de novas habilidades e destrezas;

g) promover atividades que levem em conta as necessidades e capacidades de expressão das crianças, sejam elas verbais ou não;

h) valorizar as atividades lúdicas como meio privilegiados de produção e desenvolvimento da linguagem, da subjetividade, da aprendizagem e da socialização;

i) criar situações que exijam das crianças opções e decisões que possibilitem o desenvolvimento da autonomia, da cooperação e da solidariedade;

j) permitir à criança o acesso à escrita em seus mais variados suportes;

k) propiciar às crianças experiências que permitam a ampliação de seu repertório acerca dos conhecimentos físicos, sociais e culturais com os quais lida cotidianamente;

l) construir momentos em que o coletivo esteja em discussão, onde individualidade e diferenças apareçam como elementos de negociação;

m) organizar o trabalho educativo de forma a contemplar a necessidade de manifestação da afetividade da criança;

n) incluir a criança nos processos de organização da rotina pedagógica, de forma que as mesmas sejam participantes ativas e compreendam a organização dos usos dos tempos e espaços de aprendizagem.

Acreditamos que, diante dessa exposição geral dos eixos norteadores da Escola Plural e dos objetivos especificamente vinculados à Educação Infantil por essa proposta político-pedagógica, podemos entender melhor alguns processos e características vinculados ao desenvolvimento da Educação Infantil em Belo Horizonte. É importante ressaltar que os princípios dessa proposta político-pedagógica reafirmam a noção da criança como sujeito de direito, além de ser perceptível nos eixos norteadores a busca de um atendimento de qualidade para essa etapa da educação básica. Mas o Programa Escola Plural, além de determinar diretrizes político-pedagógicas também teve reflexo na conformação da oferta do atendimento em Educação Infantil, como veremos a seguir.

Uma das primeiras mudanças que se verificou com a implantação do Programa Escola Plural em Belo Horizonte e que refletiu nas estatísticas relativas à Educação Infantil foi a inclusão das crianças de 6 anos, que completariam sete ao longo do ano letivo, no 1º Ciclo de formação do Ensino Fundamental, o que implicou na retirada das mesmas dos dados relativos à Educação Infantil. Em 1997 tinha-se, assim, 3794 crianças menores de 7 anos matriculadas no Ensino Fundamental (VIEIRA, 1998, p. 11; SILVA, 2002).

Outro fator a ser ressaltado é a fragilidade existente nos critérios de enturmação das crianças menores de 7 anos: dados de 1997 apontam crianças matriculadas no 1º ciclo do Ensino Fundamental desde os quatro anos de idade, crianças estas que deveriam estar matriculadas em turmas de Educação Infantil até os 5 anos e 8 meses (VIEIRA, 1998). Tal fato requer atenção e cuidados, uma vez que pode sinalizar um atendimento à criança menor de 6 anos de idade que não apresente as características adequadas a especificidades dessa faixa etária

Outro importante aspecto a ser destacado é o de que, ainda que o atendimento prestado pela rede municipal própria apresente o menor índice entre as matrículas em Educação Infantil no município, existe a participação ativa do município na rede privada, por meio do atendimento prestado através das creches conveniadas: estas, apesar de integrantes do atendimento privado, contam com o poder público municipal através do repasse de subvenções, gêneros alimentícios e apoio pedagógico. Conforme ressalta Ferreira:

Apesar do conveniamento ser adotado nacionalmente como estratégia de atendimento e expansão da cobertura de Educação Infantil, em Belo Horizonte esta estratégia supera o atendimento em rede pública municipal, o

que não ocorre na maioria dos municípios brasileiros. Portanto, a atuação do Poder Público Municipal na Educação Infantil faz-se através de duas redes: a de escolas municipais e a de creches conveniadas, que apresentam características diferenciadas quanto ao atendimento, à rede física, ao quadro de pessoal, à organização e ao financiamento. (FERREIRA, 2002, p. 34).

Procuraremos, a seguir, detalhar um pouco mais alguns aspectos do atendimento à Educação Infantil em Belo Horizonte que demonstram importantes características de seu processo de implementação e efetivação.

4.2 As instituições prestadoras de atendimento

Como afirmamos anteriormente, o atendimento da Prefeitura de Belo Horizonte à Educação Infantil abrange não só a oferta na rede pública municipal como também, por meio de convênios, parte da oferta da rede privada comunitária e filantrópica. As primeiras creches de Belo Horizonte têm origem filantrópica e remontam ainda às décadas de 1950 e 1960; é apenas no final dos anos 1970 que começam a surgir as creches comunitárias, nas regiões periféricas da cidade, geralmente vinculadas às associações de bairro ou às Comunidades Eclesiais de Base:

A criação das primeiras creches comunitárias na Região Metropolitana de Belo Horizonte ocorreu em um período no qual os movimentos sociais urbanos se organizavam em torno de lutas reivindicatórias perante o Poder Público, em busca de melhor infra-estrutura para os locais de moradia e acesso aos serviços e equipamentos coletivos como escolas, postos de saúde, transporte, dentre outros. Essa luta não se restringia a Belo Horizonte, mas congregava os municípios da Região Metropolitana, em especial Betim, Contagem e Ibirité, com características e reivindicações próprias (SILVA, 2002, p. 68).

Nesse momento, essas creches contavam com recursos da própria comunidade e também incentivos do poder público, através do Projeto Casulo, vinculado à Fundação Legião Brasileira de Assistência, órgão do então Ministério da Previdência e Assistência Social.

Como resultado da pressão do Movimento de Luta Pró-Creches (MLPC)³⁴ surgiram os primeiros convênios das creches com a Prefeitura de Belo Horizonte, firmados em 1983 entre as creches e a Secretaria Municipal de Saúde (17 creches). Em 1984 já eram atendidas 35 creches por meio de convênios com a Secretaria de Ação Comunitária, números que se ampliaram bastante na década de 1990: 96 creches em 1991; 138 creches em 1992; 149 creches em 1995; 157 creches em 1996; 183 creches em 1998; 171 creches em 2001 (VIEIRA, 1998; FERREIRA, 2002; SILVA, 2002).

Tanto o número de crianças atendidas, como a construção histórica desse atendimento em Belo Horizonte levou o governo municipal a investir recursos públicos com o objetivo de qualificar esse atendimento. Esse aspecto é ressaltado por Vera Victer, presidente da AMAS entre 1993 e 1996 e secretária municipal de Desenvolvimento Social de 1997 à 2000:

Com o governo Patrus, o que acontece por ele ter sido vereador e por ele também, já enquanto vereador, ter batalhado junto com o Movimento de Luta Pró-Creches (MLPC) uma institucionalização, ou seja, o mínimo de diretrizes, de ações que compensassem as creches. Então, no início do governo, começa todo o diálogo com o MLPC. Nós já tínhamos uma clareza muito grande que o caminho era que o Estado assumisse o atendimento direto, mas, isso eu lembro perfeitamente, o número de creches era tão grande que nós não poderíamos ignorar a ação das mulheres do movimento, não era só pedagógica, tinha uma dimensão política muito importante naquela época. (VICTER, Vera. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 11 set. 2006).

A partir da criação do Sistema Municipal de Ensino foram efetivadas várias ações para a melhoria do atendimento na rede conveniada, inclusive a transferência, em 2002, do gerenciamento dos convênios das 176 creches conveniadas da Secretaria Municipal de Assistência Social para a Secretaria Municipal de Educação.

Esse processo foi tenso e polêmico, exigindo uma reestruturação tanto das instituições como das próprias secretarias envolvidas com esse atendimento – a Secretaria Municipal de Assistência Social desvinculava-se de uma frente de trabalho que foi, durante muitos anos, bastante significativa, ao passo que a Secretaria Municipal de Educação precisava se reorganizar para a incorporação dessa nova demanda de trabalho. Como pontua Flávia Julião, membro da equipe de educação infantil da CPP e coordenadora do grupo de trabalho da SMED que

³⁴

Acerca do Movimento de Luta Pró-Creches e de sua relação com a implementação e desenvolvimento das políticas de educação infantil em Belo Horizonte, ver Veiga (2001) e Silva (2002).

apresentou o estudo técnico para a ampliação do atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte:

Já vinha sendo construída ao longo de dois, três anos na cidade, a transferência da rede conveniada da Assistência para Educação. Isso não começou em 2001, mas esse ano foi definitivo para concretizar essa transferência. A centralidade, durante os dois primeiros anos, foi a rede conveniada, porque essa transição não era fácil e não foi. A secretaria precisou organizar um núcleo de convênio, ela se organizou, se estruturou para receber essa rede. Foi feito um convênio complementar, as creches continuaram com o convênio na assistência durante o ano de 2001 e um complementar com a educação, para que não fosse um choque muito grande a transferência, que fossem já trazendo seus documentos para a Secretaria de Educação. Também para a própria Secretaria de Educação se organizar pra receber essas instituições. Hoje tem o núcleo de convênio. A construção de critério pra esse convênio, acho que foi uma experiência muito interessante. A vinda da Assistência apontou pra nós da Educação a necessidade da gente ter critérios educacionais. Então naquela época construiu-se um critério para o repasse da verba que fortalecia o coordenador pedagógico, fortalecia o educador infantil. Era uma verba vinculada ao pagamento dessas pessoas. Houve um aumento de cobertura, cobertura de 100% das crianças atendidas. (JULIANO, Flávia. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 09 jan. 2006).

A partir de 2003, com a SMED responsável pelo gerenciamento dos convênios, estes passam a ser realizados através de um chamamento público³⁵. Desta forma, o processo de conveniamento é publicado no Diário Oficial do Município (DOM) com as regras, prazos e documentação necessária para efetivação do convênio entre as instituições e a PBH. Nesse processo foram conveniadas 185 creches em 2003; 189 em 2006³⁶; 191 em 2007 e 198 em 2008.

Através dos convênios firmados entre a Prefeitura de Belo Horizonte e as instituições, desde a década de 80, amplia-se a atuação do poder público municipal na prestação do atendimento de Educação Infantil, ainda que de forma indireta:

Através de assinatura de termo de convênio, estabelece-se a parceria entre a PBH e a entidade social prestadora direta dos serviços, atribuindo-se as responsabilidades e os deveres de ambas as partes. O convênio regula a relação poder público e entidade social, com o objetivo de prestação de serviços à população. No caso das creches, os serviços são ligados ao cuidado e à educação da criança de 0 a 6 anos e o apoio ao trabalho feminino. Entre os compromissos da PBH consta o repasse de um *per capita* financeiro (...) (VIEIRA, 1998, p. 33).

³⁵ Foram realizados chamamentos públicos para o conveniamento em 2003, com a participação de 23 instituições no processo, das quais nove foram conveniadas; em 2006 participaram 18 instituições, sendo seis conveniadas; em 2007 a participação foi de 15 instituições com dois conveniamentos; e em 2008, das 11 instituições participantes, sete foram conveniadas.

³⁶ Considerou-se para o cálculo das instituições conveniadas as habilitadas publicadas no DOM, excluindo-se as que foram municipalizadas e desconveniadas durante o processo, conforme dados do Núcleo de Convênios da Educação Infantil – GGAF/SMED.

Esse modelo de prestação de serviços via conveniamento – tendência em todo o país e não apenas em Belo Horizonte – criou diversos desafios às Políticas de Educação Infantil do município, sendo um deles o de articular e tornar equânime o atendimento prestado na rede de educação infantil própria e conveniada à Prefeitura. As creches sempre foram, tradicionalmente, afetas à área da assistência social, estabelecendo vínculos com órgãos públicos e não-governamentais diversos dos que se aproximavam das pré-escolas e jardins de infância, instituições por sua vez vinculadas ao campo institucional, social e cultural da educação. Entretanto, a partir de seu reconhecimento como instituição vinculada à Educação Básica, as creches também passaram a fazer parte, prioritariamente, do campo educacional:

Atualmente, as mudanças do ordenamento jurídico brasileiro, reconhecendo a educação infantil como primeira etapa da Educação Básica e as creches como instituições educacionais, determinaram a transferência do gerenciamento da política para a Secretaria Municipal de Educação. Desde 1998 vem se organizando em Belo Horizonte a transição do gerenciamento do conveniamento para a Secretaria Municipal de Educação (FERREIRA, 2002, p. 44).

Esse desafio começou a se tornar visível ainda na década de 1970 quando, no contexto das políticas compensatórias, ocorreu um intenso crescimento da rede de creches filantrópicas e comunitárias, marcadas em sua grande maioria pelo baixo padrão de qualidade do atendimento prestado: a qualificação dos educadores era inferior à desejada e necessária; os espaços físicos eram inadequados, geralmente reaproveitados; as condições ambientais implicavam em situação de risco para muitas crianças; o contexto pedagógico e lúdico era extremamente desfavorável ao pleno desenvolvimento da criança. Paralelamente ao processo de municipalização do atendimento à Educação Infantil, a rede de creches crescia a partir do financiamento de seus serviços pelos convênios entre as entidades sociais e o poder público, “num contexto de precária legislação social sobre a educação da criança pequena, onde não se definia os deveres do Estado com relação à criação e manutenção desses equipamentos” (VIEIRA, 1998).

No entanto, com a Constituição de 1988 é instaurada uma nova concepção de atendimento à infância, na qual se reconhece a educação em creches e pré-escolas como um direito da criança de zero a seis anos e um dever do Estado, como vimos anteriormente. Diante dessa nova concepção de atendimento à Educação Infantil

iniciam-se também as discussões acerca da equalização das oportunidades educacionais e a construção da noção de que é preciso que a Educação Infantil apresente um padrão de qualidade comum, seja na rede municipal ou na rede conveniada, padrão esse que passa necessariamente pelos processos de formação dos educadores, conforme veremos adiante.

Em março de 1993 a Prefeitura, através da SMDS, firmou um convênio de cooperação técnica com o Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro para a realização de um diagnóstico das creches conveniadas com a PBH. O objetivo do diagnóstico era produzir subsídios para orientar ações junto a essa rede de atendimento. O diagnóstico apresentou dados referentes à estrutura, funcionamento, organização, quadro de pessoal, estrutura física, fontes de recursos, e acompanhamento às instituições. Esse diagnóstico foi muito importante, uma vez que desvelou a situação do atendimento nas instituições conveniadas e apresentou elementos para se pensar as ações necessárias para qualificar o atendimento às crianças nessas instituições, como destacam os trechos de entrevistas reproduzidos a seguir:

Com o diagnóstico, foram formuladas ações mais integradas e fomos avançando (...) Foi um momento que foi possível ter os dados sistematizados, um retrato do que significava o atendimento daquelas creches para que as ações, inclusive, fossem mais eficazes. Esse foi o objetivo. Bom, não sei se já te contaram isso, mas já nessa época a própria Secretaria de Educação inicia um envolvimento maior tanto nessa discussão, como na contribuição para o desenvolvimento dessa política de atendimento de zero a seis. O papel da AMAS muda completamente, completamente. As diretrizes eram dadas pela secretaria, nesse caso pelo governo, com o grupo intersecretarial. Eu considero que a criação desse grupo, pelo menos na minha história, foi um dos primeiros momentos que eu vi a busca da intersetorialidade, da construção do atendimento integral. Eu não tinha vivido, em todos esses momentos, participando das organizações da sociedade civil, algo semelhante. (VICTER, Vera. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 11 set. 2006).

Este diagnóstico foi um marco. Ele é um marco para que se incremente uma política direcionada para a melhoria do atendimento nas creches. Começamos uma parceria próxima do governo. Começamos a perceber o seguinte: não adianta a AMAS executar uma ação com a creche, tínhamos que criar uma rede realmente. Congregar os diversos esforços. Ai entra também o movimento de Luta Pró-creche (MLPC). Quer dizer, são várias as ações centralizadas para este atendimento, para que fortalecesse um pouco e melhorasse essa qualidade. (OLIVEIRA, Ângela Maria Souza. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 26 ago. 2006).

O diagnóstico apontou a inadequação dos espaços físicos das creches, a falta de qualificação e preparo das educadoras e a limitação da disponibilidade de

materiais pedagógicos. Diante desse quadro, a Prefeitura implantou o Programa Criança Cidadã, e dentro desse projeto foram articuladas diversas ações e subprojetos que tinham como objetivo a melhoria da qualidade dos serviços prestados às crianças nas creches conveniadas. Dentre esses subprojetos destacamos dois relacionados à formação e coordenados pela SMED. O projeto de formação para educadores e a criação dos Centros de Educação Infantil – CEI para a supervisão e acompanhamento às instituições (SILVA, 2002).

Outro aspecto importante a se destacar no tocante à prestação do atendimento de Educação Infantil em Belo Horizonte é a incumbência do município de, conforme determinação da - LDB /1996, autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de educação infantil de seu sistema de ensino, constituído tanto pelas instituições de ensino públicas quanto pelas privadas. A opção por constituir o Sistema Municipal de Ensino trouxe para a SMED o desafio de incorporar, autorizar e supervisionar todas as instituições de educação infantil no município:

Quando eu entrei no CAPE veio o sistema, que ampliou muito a responsabilidade na educação infantil, antes da saída da Mônica Corrêa para a Universidade Federal, lembro dela falar: está vindo um monstro aí com o sistema, vocês não têm idéia e ela tinha razão. Vieram muitos desafios para a educação infantil. Dentre esses aspectos, veio a discussão da ampliação do atendimento da educação infantil com qualidade (MORAIS, Fernanda Ribeiro. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 11 ago. 2006).

Diante dessa determinação, coube ao Conselho Municipal de Educação a regulamentação da Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino, questão que será abordada no próximo subitem deste capítulo. Nesse contexto de regulamentação do atendimento e de busca da melhoria na qualidade do atendimento prestado à Educação Infantil, a Prefeitura continuou a ter que lidar com o desafio da articulação entre a rede pública e conveniada.

Em 2000, incluindo as duas redes, a PBH atendeu 23.792 crianças: destas, 18.974 estavam vinculadas à rede comunitária ou filantrópica conveniada, enquanto 4.818 estavam matriculadas na rede municipal, o que equivale, respectivamente, a 79,75% e 20,25%. Cabe destacar, ainda, que o atendimento na rede municipal, além de continuar menos expressivo, acolhia exclusivamente crianças de 4 e 5 anos de idade (FERREIRA, 2002).

Com o investimento na rede pública a partir de 2003, com o Programa Primeira Escola, que será discutido no próximo capítulo, esse quadro tem se

alterado de forma gradativa, mas ainda o atendimento da rede conveniada continua sendo muito expressivo de forma que o investimento na qualidade desse atendimento é fundamental não só para garantir a oferta do mesmo, como também para qualificar sua construção histórica em Belo Horizonte, conforme expresso na TABELA 3 e no depoimento a seguir:

A prefeitura não teria condições de atender essas crianças na rede própria, porque tem muito mais criança sem atendimento. A idéia é poder atender aqueles que não são atendidos, esse é o motivo. Isso era muito falado na época de fazer o atendimento municipalizado. As creches tinham medo de a prefeitura assumir todo o atendimento. Enfim, isso não era intenção. Até por uma questão histórica, política, de decisão política. De uma relação com os movimentos sociais, de reconhecimento desse movimento. Na verdade era uma intenção de fortalecer, não de enfraquecer. (JULIAO, Flávia. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 09 jul. 2006).

TABELA 3
Atendimento da Educação Infantil em Belo Horizonte da
Rede pública e conveniada - 2003/2008

Ano	Rede Municipal	Rede Conveniada
2003	7.391	18.648
2004	10.438	18.648
2005	11.071	20.018
2006	12409	20.018
2007	14.117	21.218
2008	14.292	21.639

Fonte: SMED – SGE/GPLI /GECEDI.

Ao analisar a tabela percebe-se o crescimento do atendimento público no período. Se no ano de 2000, conforme Ferreira (2002), o atendimento na rede conveniada correspondia a 79,75% e da rede pública a 20,25% do total, em 2003, como pode ser visto na TABELA 3, esse atendimento correspondeu a 71,62% na rede conveniada e 28,38% na rede pública; em 2005 passou a ser de 64,39% e 35,61%, respectivamente; e no ano de 2008 o atendimento corresponde a 60,22% na rede conveniada e, na rede pública, 39,78%. No entanto, ainda que seja perceptível a ampliação do atendimento na rede pública, a participação da rede conveniada é ainda muito significativa na oferta do atendimento. Além disso, as características do atendimento na rede conveniada diferem das características da rede pública em alguns aspectos: esta atende, em sua maioria, as crianças de 0 a 3

anos em tempo integral e as de 4 a 5 anos e meio em tempo parcial, enquanto na rede conveniada, segundo dados do Núcleo de Convênios da Educação infantil, em 2008, das 21.639 crianças atendidas, cerca de 18.186 são atendidas em tempo integral.

4.2.1 A regulamentação do atendimento: o Conselho Municipal de Educação

Frente às mudanças significativas que a legislação nacional – por meio da Constituição de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – impingiu à Educação Infantil e aos processos de implementação da mesma no município, conforme observamos anteriormente, uma questão que se tornou premente de discussão foi a da regulamentação da Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte, processo conduzido pelo Conselho Municipal de Educação - CME³⁷.

Conforme Cury,

Os Conselhos de Educação são órgãos colegiados de funções normativas e consultivas em tudo que se refere à legislação educacional e sua aplicação. Eles também possuem a função de interpretar a legislação educacional e assessorar os órgãos executivos dos respectivos governos. De modo geral, os Conselhos normatizam as leis educacionais por meio de Resoluções, precedidas de Pareceres (CURY, 2000a, p. 60).

Esses estatutos legais, além de apresentarem a Educação Infantil como um direito da criança de 0 a 6 anos, a ser oferecida em creches e pré-escolas, e como um dever do Estado – de atribuição prioritária do Município –, a instituem como a primeira etapa da Educação Básica, regida por seus princípios e objetivos e integrada à organização da educação nacional. Assim, creches e pré-escolas, públicas e privadas, integram os sistemas de ensino (municipais ou estaduais) que devem “autorizar, credenciar e supervisionar” seu funcionamento. Ou seja:

Não há dúvidas de que as creches e pré-escolas, públicas e privadas, existentes ou que venham a ser criadas, precisam estar conforme a lei e as normas dos respectivos sistemas de ensino. A Educação Infantil deixa de

³⁷ A responsabilidade da regulamentação é dos Conselhos Municipais de Educação nos municípios que apresentam sistema próprio de ensino. Os que não o possuem são regulamentados pelos Conselhos Estaduais de Educação.

ser objeto de “oferta livre, sem regulação”, passando a se constituir em concessão, devendo, portanto, estar sujeita à supervisão, fiscalização e avaliação do poder público (VIEIRA, BAPTISTA e COELHO, 2003, p. 21).

Avaliando a questão da regulamentação da Educação Infantil, Vieira, Baptista e Coelho (2003) recorrem a Maria Malta Campos e apontam alguns aspectos que a autora considera importantes de reflexão e consideração nesse processo, quais sejam:

a) a importância de definição de objetivos e procedimentos a serem adotados pelos órgãos regulamentadores, para os quais o apoio público é de extrema importância;

b) observar que os principais objetivos – a autorização de funcionamento e o movimento pela melhoria processual da qualidade – não são excludentes, mas podem não ser simultâneos;

c) a adoção de padrões mínimos de qualidade, com base em indicadores simples e claros, abaixo dos quais as instituições prestadoras dos serviços incorreriam em infração da lei;

d) a importância de que os órgãos regulamentadores tenham capacidade fiscalizadora e punitiva para fazer cumprir esse padrão mínimo, para evitar que as exigências se percam no vazio.

Além disso, ressalta-se a importância de se levar em consideração a realidade e as características sociais e culturais de cada região a ter regulamentadas suas instituições de Educação Infantil, uma vez que “exigências acima da possibilidade da maioria das instituições podem resultar em efeitos negativos – fechamento das instituições, desestímulo à expansão com aumento de custos – que superem os eventuais benefícios da regulamentação” (CAMPOS, 1998 *apud* VIEIRA, BAPTISTA e COELHO, 2003, p. 21).

Levando-se em conta essas reflexões as autoras apontam os aspectos relativos à Educação Infantil que são passíveis de regulamentação: a formação dos profissionais; os espaços físicos das instituições; a razão docente/criança; a proposta pedagógica e o regimento interno das instituições; a gestão dos estabelecimentos; as atribuições e competências do órgão normativo e do órgão executivo para o cumprimento das normas; as sanções decorrentes do descumprimento de prazos e padrões; as disposições transitórias (prazos, metas); e

a oferta de Educação Especial na perspectiva de inclusão (VIEIRA, BAPTISTA e COELHO, 2003, p. 22).

Em Belo Horizonte, a Educação Infantil foi regulamentada pelo Conselho Municipal de Educação através da Resolução 01, de 11 de novembro de 2000, fruto de um longo período de discussão – o Conselho havia iniciado suas atividades em dezembro de 1998, e o processo de regulamentação da Educação Infantil ficou 18 meses em elaboração e votação:

Logo após a aprovação do seu regimento interno, o Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte assumiu, como sua primeira missão, regulamentar a educação infantil no município. Viu-se assim diante do desafio de produzir normas para um conjunto diversificado de instituições, de diferentes categorias, com diferentes formas de organização e manutenção, contando com um quadro de profissionais também muito diversificado e com concepções distintas de atendimento à criança: instituições públicas municipais, instituições privadas particulares, privadas comunitárias, filantrópicas e confessionais (SILVA, 2002, p. 154).

A regulamentação da Educação Infantil foi um dos primeiros tópicos de discussão do Conselho Municipal de Educação, onde foram definidos os parâmetros de qualidade para o funcionamento de instituições de Educação Infantil. Autorizar o funcionamento destas instituições e das que venham a ser criadas também foi uma atribuição compartilhada entre o Conselho, órgão normativo, e a Secretaria Municipal de Educação, órgão executivo do Sistema Municipal de Ensino. Foram instituídos procedimentos e fluxos para fazer frente às competências, além de instrumentos de definição e aferição de metas para o conjunto das instituições de Educação Infantil do Município (FERREIRA, 2002 p. 97).

Dividida em três capítulos – Capítulo I, Da Educação Infantil; Capítulo II, Da Autorização de Funcionamento, Credenciamento e Supervisão; Capítulo III, Das Disposições Transitórias – a Resolução 01/2000 do CME tem como eixo central do processo de regulamentação a autorização de funcionamento, por ele entendida como o ato que “simboliza a integração das instituições ao Sistema”. No processo de autorização o CME, como órgão normativo, “avalia, define e dá posição que permite o funcionamento da instituição” (VIEIRA, BAPTISTA e COELHO, 2003, p. 23), mas quem executa o processo de autorização é o órgão executivo, no caso a Secretaria Municipal de Educação:

Art. 19 – A autorização e credenciamento das instituições para oferta de educação infantil é ato de competência do Secretário Municipal de Educação, com base em parecer conclusivo do CME/BH.

Parágrafo Único – Cabe à Secretaria Municipal de Educação, por meio de seus órgãos competentes, realizar verificação in loco, analisar a documentação exigida, expedir laudo técnico e encaminhar publicação do ato de autorização (Resolução 01/2000, CME/BH).

A regulamentação, assim, é parte do processo de implementação do atendimento em Educação Infantil no município e da busca de uma melhor qualidade nos serviços oferecidos, sendo um dos instrumentos de que dispõe a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte para lidar com o desafio da integração das creches e pré-escolas privadas ao sistema educacional municipal, além de um instrumento importante para consolidar uma nova concepção de atendimento à educação infantil. A atuação do Conselho Municipal de Educação, ao longo desse processo de regulamentação, conseguiu alterar significativamente a visão que se tinha das instituições, como se percebe na declaração de Ângela Maria Souza Oliveira, membro da equipe técnica da AMAS desde a década de 1980:

As diretorias das creches têm hoje um outro olhar para este espaço, que não é mais só de ficar abrigando a criança. É um processo, mas não é mais um espaço só de guarda, de alimentação. Já ultrapassou, já é muito mais do isso e isso está muito claro hoje nas instituições, mesmo com todas as dificuldades, percebe-se que o olhar mudou (...). O profissional ele tem que ter uma formação mínima. Isto é uma questão para o Sistema mesmo, o Conselho Municipal de Educação está fiscalizando todos esses aspectos para autorizar o funcionamento. Quem é este profissional que está com a criança?(...) Porque a sociedade começa também a cobrar alguma coisa. Então isso é bacana. Um movimento que é de todo mundo, um coletivo. Não é só um que vai fazer sozinho. Não é a educação que faz sozinha, não é a creche que faz sozinha. É todo mundo junto em torno de uma causa. (OLIVEIRA, Ângela Maria Souza. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 26 ago. 2006).

Dessa forma, a partir da definição de critérios mínimos de qualidade e de metas para melhoria da mesma, a regulamentação passa a funcionar tanto como instrumento de reivindicação e luta por parte dos cidadãos quanto como forma de responsabilização do Poder Público pela garantia e manutenção da qualidade³⁸ do serviço oferecido (VIEIRA, BAPTISTA e COELHO, 2003, p. 24), criando novas perspectivas para o quadro da Educação Infantil em Belo Horizonte, conforme afirma Silva:

A regulamentação da educação infantil pelo Conselho Municipal de Educação constitui item extremamente significativo no processo de implementação de políticas de educação infantil. É possível prever modificações acentuadas no cenário do atendimento municipal, tanto em âmbito público quanto privado, a partir dessa regulamentação. Inicialmente, é possível supor que instituições muito arraigadas ao atendimento meramente assistencial passem a se sentir desencorajadas diante das

³⁸ Após ter autorizado seu funcionamento, as instituições de Educação Infantil - públicas ou privadas - devem solicitar a renovação da autorização seis meses antes da expiração de seu prazo de validade (de 3 anos, conforme Resolução CME/BH nº 01/2000). A renovação da autorização de funcionamento das instituições de Educação Infantil foi regulamentada pela Resolução CME/BH nº 02/2003.

exigências do campo da educação. Outro aspecto a ser considerado é o de que, provavelmente, os dirigentes das instituições privadas (tanto particulares, quanto comunitárias, filantrópicas ou confessionais) estarão mais atentos à atualização dos documentos internos, à sistematização e implementação dos projetos político-pedagógicos, à proporção adequada entre o número de profissionais e crianças, à formação dos professores, assim como às condições do espaço físico, dentre outros aspectos. As escolas da própria rede municipal que atendem à educação infantil encontram-se em condições muito precárias diante dos padrões atualmente exigidos, necessitando de várias adequações, tanto nos espaços físicos quanto na materialidade e no desenvolvimento de projetos pedagógicos mais articulados com o ensino fundamental (SILVA, 2002, p. 155).

4.2.2 Busca de melhoria na qualidade do atendimento: a formação das educadoras infantis

Como vimos anteriormente, um dos eixos fundamentais a ser trabalhado para se conseguir a melhoria na qualidade do atendimento prestado à população de 0 a 6 anos no município de Belo Horizonte é a formação dos profissionais de educação infantil, que conforme diagnóstico realizado na rede conveniada mostrou estar bem aquém da necessária e desejada. Como afirma Regina Lúcia Couto Melo:

Em 1993, nós do Instituto João Pinheiro fizemos o diagnóstico da rede conveniada. Era o momento de pesquisar cada creche. Para traçar o perfil do atendimento a partir de cada creche. Já sabíamos que a maioria dos profissionais que atuavam com as crianças não tinha magistério, que era uma alta rotatividade. Nós fizemos o relatório e a partir dessa pesquisa ficou claro que uma das áreas de intervenção fundamental era a questão da formação. (MELO, Lúcia Couto. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 04 set. 2006).

Tal necessidade apontada no diagnóstico foi incorporada pelo governo mesmo antes do início do processo de implementação do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte, fato que pode ser percebido pela existência de iniciativas neste sentido no Programa Criança Cidadã desde 1994, antes da criação do SME em 1998 e antes ainda das determinações da - LDB /1996 relativas a esse aspecto.

Desde 1993 a questão da formação dos educadores e da supervisão pedagógica relativa à Educação Infantil constituiu-se num dos eixos da política municipal de Educação Infantil, através da criação de programas de qualificação dos educadores e da parceria das instituições e equipes de supervisão para elaboração das propostas político-pedagógicas das primeiras. Os diagnósticos até então

realizados evidenciavam que havia uma grande disparidade entre a qualidade dos serviços oferecidos nas instituições próprias da rede municipal e nas instituições privadas a ela conveniadas, disparidade esta que se devia principalmente à baixa formação profissional que caracterizava o educador infantil das creches e pela alta rotatividade dos mesmos (FERREIRA, 2002; SILVA, 2002).

Buscando soluções para minimizar esse problema e procurar proporcionar um melhor atendimento nessas instituições, a primeira iniciativa da Prefeitura de Belo Horizonte foi o Projeto “Formação do Educador Infantil de Belo Horizonte”, coordenado pela Fundação Carlos Chagas e financiado pela Fundação Vitae, ambas de São Paulo, com o objetivo de capacitar educadores infantis e outros profissionais que atuassem em programas públicos ou sem fins lucrativos na área da educação infantil.

As ações propostas pelo projeto foram desenvolvidas entre os anos de 1994 e 1997, e uma das mais significativas foi a criação de um curso regular para qualificação profissional do educador infantil de creche/similar, curso este integrado a supletivo de educação fundamental (5^a. a 8^a. séries) e com duração de dois anos e meio. Iniciativa pioneira no país, esse curso complementava a escolaridade básica e associava a ela a qualificação em educação infantil. O curso iniciou seu funcionamento em 1995, quando teve duas turmas, número ampliado em 1996 com mais duas turmas e em 1997 com mais uma turma – ao todo, entre os anos de 1995 e 2000, foram formados aproximadamente 75 profissionais (VIEIRA, 1998; SILVA, 2002). Em abril de 1996 o curso foi regulamentado pelo Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais.

Além do curso regular, a Prefeitura apresentou outras iniciativas tocantes à formação do profissional de educação infantil, dentre as quais merecem destaque a criação dos Centros de Educação Infantil (CEI) e o Curso de Formação de Educadores da Infância (CFEI), sobre os quais discutiremos a seguir.

Os Centros de Educação Infantil foram equipamentos públicos criados pela Secretaria Municipal de Educação com os seguintes objetivos:

(...) orientar, avaliar e fiscalizar creches e pré-escolas de acordo com critérios e planos de trabalho estabelecidos previamente; oferecer supervisão sistemática e capacitação pedagógica continuada de educadores infantis em creches e pré-escolas, contando, para tanto, além da equipe de profissionais habilitados, com biblioteca, videoteca e serviço de empréstimo de materiais e equipamentos pedagógicos; e proporcionar às crianças atendidas em

creches e pré-escolas oportunidades de acesso a atividades culturais, educativas e recreativas a serem promovidas no CEI (SILVA, 2002, p. 137).

Para tanto, os CEI's contavam com os seguintes serviços: "(a) biblioteca e recursos audiovisuais para educadoras e professoras; (b) biblioteca infantil; (c) oficina de brinquedos e brincadeiras; (d) assessoria pedagógica, supervisão e acompanhamento de creches e pré-escolas" (VIEIRA, 1998, p. 40).

Foram criados nove Centros de Educação Infantil, um em cada regional³⁹ da cidade, aprovados através do Orçamento Participativo⁴⁰. Os cinco primeiros CEI's começaram a ser implantados em 1996, sendo os outros quatro instalados em 1997, contando com uma equipe de profissionais da educação. De acordo com Vieira:

O Centro de Educação Infantil expressa os compromissos da Secretaria Municipal de Educação com a implementação de ações e recursos visando à qualidade do cuidado e educação da criança pequena, buscando uma articulação política e pedagógica entre creches conveniadas e pré-escolas municipais. Significa a possibilidade do município contar com equipes regionalizadas, responsáveis diretamente pelo acompanhamento, a supervisão e a capacitação desses serviços, atuando de forma articulada com as áreas de desenvolvimento social, saúde, abastecimento, cultura e esportes (VIEIRA, 1998, p. 41).

Os CEI's não funcionavam como creches ou escolas, ainda que recebessem crianças para o desenvolvimento de atividades lúdicas ou para o uso de sua biblioteca. Sua principal função, entretanto, era a formação das profissionais de educação infantil e a supervisão das instituições prestadoras desse serviço. A implantação dos CEI's foi um marco da relação e do comprometimento da Secretaria Municipal de Educação e da Prefeitura de Belo Horizonte com a Educação Infantil e com a política de conveniamento. Com o processo de regulamentação da Educação infantil levado a termo pelo Conselho Municipal de Educação as atribuições dos CEI's foram ampliadas, e eles passaram a atender a todas as instituições de Educação Infantil integrantes do Sistema Municipal de Ensino. Posteriormente, as equipes dos CEI's foram incorporadas às equipes pedagógicas das regionais⁴¹ e o

³⁹ O município de Belo Horizonte é dividido em nove Regionais Administrativas.

⁴⁰ O Orçamento Participativo é um processo em que os cidadãos discutem e deliberam coletivamente a destinação de recursos públicos e decisões de políticas públicas nesse município. A participação ativa da população na escolha, no acompanhamento e na fiscalização das obras possibilita uma administração de recursos públicos mais transparente.

⁴¹ No art. 37 da lei 8.679, publicada no DOM de 12/11/2003, extinguiu-se o cargo do Coordenador do Centro de Educação Infantil, tendo sido suas atribuições repassadas para as Gerências Regionais de Educação.

acompanhamento às instituições passou a ser atribuição de toda a equipe pedagógica das Gerências Regionais de Educação.

O Curso de Formação de Educadores da Infância foi um curso de formação em nível médio, na modalidade Normal, cuja proposta inicial foi apresentada ao Conselho Estadual de Educação concomitantemente ao curso em nível fundamental. Sua implementação, entretanto, não ocorreu naquele momento. Estruturado nos princípios da Escola Plural, o CFEI foi regulamentado e aprovado pelo Conselho Estadual de Educação, e coordenado pela Secretaria Municipal de Educação em parceria com a Secretaria de Estado da Educação, e destinava-se aos profissionais das creches conveniadas com a Prefeitura que não possuíam a habilitação mínima exigida pela LDB/1996 para lidar com a Educação Infantil – a modalidade Normal, do Ensino Médio.

Conforme dados da SMED/PBH (CAPE, 2003, p. 35-36), em 2000, 51,8% dos professores em exercício nas creches conveniadas eram “leigos”, ou seja, não possuíam a formação mínima exigida pela legislação para atuarem como professores da Educação Infantil. Desses, 35,7% não tinham sequer o Ensino Fundamental concluído. Nesse sentido e conforme diretrizes operacionais da CEB/CNE no processo de implementação do atendimento à Educação Infantil no município e na busca pela melhor qualidade do mesmo, o CFEI foi proposto como uma forma de propiciar aos educadores que já lidavam com as crianças na rede de creches conveniadas com a Prefeitura a habilitação necessária para tal.

Nessa perspectiva, o curso tinha como dimensões básicas para a formação dos professores os seguintes aspectos:

- a ampliação do seu universo cultural, buscando aprofundar o conhecimento sobre a realidade e, especificamente, sobre a realidade educacional das creches;
- a apropriação de habilidades, valores, conhecimentos básicos, entendendo-os como instrumentos culturais fundamentais para a compreensão e intervenção crítica na realidade social para a habilitação profissional dos professores;
- a habilitação profissional como professor, desenvolvendo sua capacidade de reflexão, de investigação e de tomada de decisão acerca de como coordenar o processo educativo dentro da sala de aula e no espaço da creche (CAPE, 2003, p. 38).

Concebido tendo em consideração a experiência pedagógica das educadoras em suas instituições de origem, o curso foi estruturado a partir da realidade da situação da Educação Infantil nas creches conveniadas à PBH, e atendeu a cerca de

700 educadores que participaram de um processo de seleção para sua participação no mesmo. Com duração de três anos, passíveis de flexibilização, o curso foi estruturado em módulos e funcionou em escolas municipais situadas em quatro eixos de circulação da cidade (Centro e avenidas Amazonas, Cristiano Machado e Antônio Carlos), de modo a facilitar o deslocamento dos alunos.

Com o CFEI, a Prefeitura passou a oferecer curso médio na modalidade normal, formação mínima necessária à Educação Infantil aos profissionais da Rede Municipal de Ensino que com ela trabalhavam, dando mais um importante passo no sentido da efetivação do oferecimento de um atendimento de qualidade para a criança de 0 a 6 anos no município.

4.2.3 Projeto Político-Pedagógico para a Educação Infantil

Para finalizar esse item, torna-se importante destacarmos documento publicado pela Prefeitura de Belo Horizonte como resultado de um processo de discussão ocorrido no âmbito da mesma acerca da Educação Infantil: o texto *Subsídios para o Projeto Político-Pedagógico da Educação Infantil*, de 2001, que sustentará as discussões pedagógicas no contexto da educação infantil no município de Belo Horizonte. Nesse documento apresenta-se as concepções norteadoras dos processos de implementação do atendimento em Educação Infantil.

Elaborado a partir de um processo de debate que envolveu as creches comunitárias conveniadas com a PBH, o MLPC, a Associação Municipal de Assistência Social (AMAS), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), a Secretaria Municipal de Educação (SMED) e vários de seus órgãos, dentre os quais se destacam as escolas municipais de educação infantil, os CEI, o Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (CAPE) e a Coordenação de Política Pedagógica (CPP), esta publicação apresenta os princípios e eixos que devem nortear a elaboração dos projetos político-pedagógicos na Educação Infantil.

Apresentando um breve panorama da situação do atendimento à Educação Infantil em Belo Horizonte, o documento aponta como um dos principais desafios para a construção de uma política municipal para a Educação Infantil exatamente “a

articulação dos inúmeros tipos de atendimento às crianças menores de 7 anos” (PBH, 2001, p. 11). O documento aponta, então, que, por meio de um trabalho intersetorial, a PBH vem buscando ser coerente com o compromisso de uma educação pública e de qualidade, procurando “redimensionar o atendimento às crianças pequenas de nossa cidade, implementando um conjunto de medidas com o objetivo de garantir um atendimento de qualidade” (PBH, 2001, p. 16). Dentre essas medidas, são citadas a criação dos CEI’s, a organização do CME, e os cursos para formação dos profissionais atuantes na Educação Infantil, conforme vimos anteriormente.

Diante desse contexto, a SMED propôs uma discussão coletiva para a construção do projeto político-pedagógico, “entendendo que a proposta pedagógica é competência do coletivo da instituição e ao mesmo tempo é a expressão de sua identidade educacional” (PBH, 2001, p. 18). Conforme afirma ainda o documento:

A discussão coletiva sobre a construção de um projeto político-pedagógico das instituições de Educação Infantil é uma opção que visa consolidar a função educativa dessas instituições e tornar consensuais, princípios e diretrizes a serem disponibilizadas para a Secretaria Municipal de Educação (PBH, 2001, p. 18).

Após várias discussões e seminários envolvendo os diversos atores envolvidos no processo, foram definidos o princípio e os eixos para a Educação infantil: o princípio norteador da proposta político-pedagógica para a Educação Infantil no município seria “O direito a ter direitos e a construção de uma instituição educativa inclusiva”. Para sustentar tal princípio, foram definidos alguns eixos norteadores, sobre os quais discorreremos a seguir: a infância concebida como tempo de formação; a identidade e formação do profissional da Educação Infantil; a instituição de Educação Infantil e suas relações e articulações numa perspectiva de gestão democrática; e a organização e as condições para a efetivação do trabalho educativo (PBH, 2001, p. 20).

Conceber a infância como um tempo de formação é resultado de um longo processo de reflexão sobre esse período específico da vida humana, cuja concepção é uma criação social e, como tal, sujeita a mudanças e transformações, conforme discutimos no Capítulo 2. Contemporaneamente, a concepção da infância caminha no sentido da compreensão da criança “como sujeito social e histórico, como cidadã, portadora e produtora de cultura” (PBH, 2001, p. 21). Nessa

perspectiva, o Projeto Político-Pedagógico para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino deve incorporar a questão da infância como um tempo em si, no qual tudo o que a criança é e faz deve ser considerado e no qual a mesma deve ser vista como cidadã, sujeito de direitos.

A educação, assim, “tem sentido como processo de formação humana que ultrapassa a aprendizagem de conteúdos escolares, considera, incorpora e integra as várias dimensões do desenvolvimento humano” e as instituições de Educação Infantil devem, nesse sentido, “reconhecer a criança como centro da ação educativa, sujeito de direitos que participa de uma determinada cultura, que está inserido num determinado momento histórico cultural, vive e faz parte desse processo”. (PBH, 2001, p. 21)

A creche e a pré-escola seriam, assim, os espaços privilegiados nos quais as crianças menores de seis anos poderiam vivenciar esse processo de formação em sua plenitude, incentivadas e orientadas por uma política educacional que estivesse consciente das diversas relações que perpassam esse tempo e que definem o processo de desenvolvimento e aprendizagem infantil, como a família e o ambiente no qual vivem. Para se constituir como esse espaço de plena formação, a instituição precisará traçar planos, elaborar um projeto e definir estratégias capazes de garantir a diversidade, a inclusão e o diálogo permanentes, respeitando cada criança em sua individualidade e diversidade. Ter como eixo norteador a concepção da infância como tempo de formação vai trazer algumas implicações e parâmetros fundamentais:

(...) exige por um lado, a superação das tendências compensatórias, antecipatórias e espontaneístas e, por outro lado, compreender a infância como uma etapa do desenvolvimento humano em que as necessidades e interesses das crianças devem ser consideradas, tendo em vista seu desenvolvimento das diversas dimensões da formação humana (PBH, 2001, p. 22).

O segundo eixo norteador definido pelo documento em questão trata da identidade e formação do profissional da Educação Infantil, questão que como vimos ao longo desse capítulo já se apresentava como preocupação da Prefeitura de Belo Horizonte mesmo antes da publicação do mesmo. Assim como as crianças, os profissionais que trabalham nas instituições de educação infantil têm nestas um espaço de formação continuada e, como as crianças com as quais trabalham,

também devem ser vistos como sujeitos de direito, produtores de cultura e de saberes. Para que isso ocorra, é preciso propiciar aos profissionais de educação infantil as condições para o pleno exercício de sua profissão.

A formação desse profissional deve ser concebida, assim, como um processo contínuo que envolve e articula sua formação inicial com aquela que se constitui quotidianamente em seu ambiente de trabalho, por meio da elaboração coletiva dos projetos e propostas de trabalho, das trocas de experiências, nas ações conjuntas. Além disso, é importante que esse processo de profissionalização se reverta tanto em melhoria da qualidade dos serviços oferecidos quanto em benefícios de remuneração e planos de carreira para os profissionais.

Para assegurar, assim, que os profissionais da educação sejam sujeitos ativos no processo de formação das crianças e no seu próprio processo de formação continuada, deve-se assegurar sua participação na política pedagógica da instituição:

(...) os projetos pedagógicos das instituições devem conter propostas de formação elaboradas com a participação de seus profissionais; pensadas, definidas e assumidas coletivamente. Diferentes estratégias de formação, quando bem planejadas, asseguram a qualidade do trabalho a ser desenvolvido. Com objetivo de atender à demanda das diferentes instituições e do conjunto de seus profissionais, essas estratégias deverão ser diversificadas (PBH, 2001, p. 24).

Esse aspecto demonstra a preocupação da PBH e da SMED em atender à diversidade de instituições e demandas de Educação Infantil, ao mesmo tempo em que se procura garantir, no seio dessa diversidade, um mínimo de elementos em comum definidos pelos eixos que devem nortear a elaboração dos projetos político-pedagógicos de cada instituição.

O terceiro eixo norteador indicado é a questão da instituição, suas relações e articulações na perspectiva da gestão democrática. A instituição de Educação Infantil precisa estar aberta a parceiros com os quais o estabelecimento de relações é fundamental para o desenvolvimento de um atendimento de qualidade e adequado à comunidade na qual está inserida, dentre os quais se destacam as famílias das crianças e a comunidade. Para tanto, é necessário que se estabeleça com esses parceiros uma relação marcada pelo diálogo, pelo respeito, pela autonomia e pela solidariedade.

A instituição de educação infantil e a família devem ser vistas, assim, como espaços complementares de apoio e atendimento às crianças, que não devem pretender substituir um ao outro e sim trabalhar conjuntamente, observando os valores culturais das comunidades nas quais se inserem, para permitir que as crianças de 0 a 6 anos possam se desenvolver plenamente e ter garantidos seus direitos de cidadãs. Para tanto, é imprescindível que as instituições se pautem por um modelo democrático de gestão, que possibilite a construção coletiva das ações voltadas para a concretização de metas coletivamente tratadas para a instituição, ou seja, “significa pensar experiência e prática de democracia permeando todo o processo de ensino e aprendizagem e o conjunto das relações que se desenvolvem no seu interior e com a comunidade” (PBH, 2001, p. 25).

Assim, como a responsabilidade pelo processo de educação da criança menor de seis anos é tarefa compartilhada pela família e pelo poder público, torna-se fundamental e extremamente enriquecedor para o processo de formação dessa criança que família, escola e comunidade estejam articuladas e trabalhem como parceiras:

Deve ser considerada a multisetorialidade da Educação Infantil devido à sua trajetória, às especificidades da população de 0 a 5 anos, ao perfil do atendimento e às políticas públicas dessa área, assim como pelo formato de financiamento e a marcante participação da sociedade no aperfeiçoamento da política desse nível de ensino. É preciso reafirmar a instituição de Educação Infantil em suas múltiplas relações e articulações como um espaço de vivência coletiva. Nesse sentido, é importante considerar que as relações democráticas das instituições se colocam como eixo para a construção dos projetos político-pedagógicos (PBH, 2001, p. 26).

Finalmente, o último aspecto a ser observado refere-se à organização e às condições para o trabalho educativo, que implicam na criação de condições para que o projeto político-pedagógico das instituições se realize e seja realmente efetivado na instituição de Educação Infantil. Para que isso se concretize é necessária a organização da dinâmica escolar de acordo com os princípios norteadores do projeto educativo da instituição.

Para que essa organização dos tempos e espaços da Educação Infantil possibilite a plenitude do trabalho pedagógico e do processo de formação e aprendizagem das crianças, é necessário que ela contemple a vivência plena da

infância, o que pressupõe observar os interesses e as necessidades das crianças e de suas famílias, assim como dos profissionais das instituições de Educação Infantil:

Na Educação Infantil é preciso organizar rotinas atentas aos ritmos biológicos das crianças, relacionados às necessidades de sono, higiene, alimentação, controle de esfíncteres e outras necessidades fisiológicas, respeitando a integridade física e emocional das crianças, proporcionando-lhes privacidade e segurança. Também é importante afirmar sua identidade pessoal e cultural, planejando celebrações, festas, homenagens, vivências artísticas. A atenção aos processos de aprendizagem, que incluem percepções e elaborações mentais, só será assegurado se houver uma organização do trabalho que inclua observação dos ritmos, características e comportamentos tanto individuais quanto grupais (PBH, 2001, p. 27).

Ou seja, a criança deve ser o centro do planejamento, com suas necessidades direcionando a organização das rotinas e do trabalho educativo, que deve ser ao mesmo tempo flexível, dinâmico e propiciador da construção de noções de regularidade. Para tanto, é fundamental que sejam planejadas atividades lúdicas e prazerosas, a serem realizadas pelas crianças em grupo ou individualmente, estimulando sua curiosidade com o mundo que as cerca e ampliando seu universo cultural e social.

Outro aspecto da organização do planejamento escolar que o documento ressalta como passível de reflexão é a questão das formas de agrupamento das crianças na instituição, que deve observar a flexibilização temporal proposta pela Escola Plural, cuja organização baseia-se nos ciclos de idade de formação, conforme vimos anteriormente, e não num modelo linear e seriado. Conforme esse modelo, a Educação Infantil é parte do primeiro ciclo de formação, que é o ciclo da Infância, que por sua vez se subdivide em três subciclos: o 1º Ciclo da Educação Infantil, que agrupa crianças de 0, 1 e 2 anos; o 2º Ciclo da Educação Infantil, com crianças de 3, 4 e 5 anos; e o 1º Ciclo do Ensino Fundamental, com crianças de 6, 7 e 8 anos de idade.

Mesmo sob a égide da organização por ciclos de formação, é preciso que as instituições estejam atentas e não permitam que esse modelo se solidifique, criando uma rigidez que pode ser prejudicial às crianças:

É fundamental que a instituição oportunize momentos de interação das crianças com seus pares da mesma idade e de idades diferenciadas. Entretanto, para que se organizem agrupamentos e reagrupamentos das crianças, alguns aspectos necessitam ser observados. (...)

Na organização das crianças, os agrupamentos devem possibilitar as mais diversas formas de socialização entre diferentes idades em variadas situações, assim como devem considerar uma adequada proporção do número de crianças por adulto (PBH, 2001, p. 30).

4.2.4 Financiamento da educação infantil em Belo Horizonte

Uma questão a ser apontada antes da finalização deste capítulo, ainda que não vá ser aprofundada por nós e contribua apenas para introduzir uma idéia de grandeza, é a questão do financiamento da educação e do repasse de recursos para a educação infantil no município de Belo Horizonte.

Segundo, dados da Gerência Administrativa Financeira da SMED, desde o ano 2000 a PBH vem aumentando os recursos próprios destinados à educação, movimento no qual é acompanhada pelo aumento dos recursos de transferência do governo federal. A Rede Municipal de Educação é financiada através dos recursos oriundos das receitas⁴² de tributos municipais, bem como pelo repasse de recursos do governo federal. Assim, o financiamento é realizado a partir de recursos próprios do município, originados das receitas dos impostos municipais de acordo com a LOM (correspondendo a cerca de 30% dos mesmos, ou seja, 25% obrigatórios pela Constituição + 5% da LOM), além de contar com recursos oriundos do Governo Federal, com destinação específica para a execução de atividades de formação, aquisição de materiais permanentes e aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar.

É certo que há uma relação direta entre as receitas dos tributos e os recursos da educação, uma vez que um aumento no primeiro corresponde um acréscimo diretamente proporcional no último, aspecto que pode ser percebido ao se analisar a TABELA 4:

⁴² A metodologia para apurar o Total das Receitas é (A + B + C + D), sendo: **A – Impostos:** Impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Renda Proventos de Qualquer Natureza (IRPQN), Impostos sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), outros Impostos. **B - Transferências Correntes:** Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Transferência do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural Transferência Financeira - Lei Complementar 87/96, Participação no ICMS, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Cota-Parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), outras Transferências Correntes. **C - Outras Receitas Correntes:** Multas e Juros de Mora dos Impostos, Receitas da Dívida Ativa dos Impostos. **D - Transferências de Capital:** Cota Parte do Fundo de Participação dos Municípios, outras Transferências de Capital.

TABELA 4
Receita de Tributos e Aplicação de Recursos na Educação Municipal
de Belo Horizonte (em R\$) – 2002 / 2007

Ano	Receitas de Tributos, Transferências e Receita Corrente	(1*) Aplicação Manutenção Desenvolvimento do Ensino	(2*) Recursos de Tributos (valor legal mín. - 30%)	Diferença Entre (1*) e (2*)
2002	1.078.304.718,73	326.761.282,24	323.491.415,62	3.269.866,62
2003	1.175.449.227,99	356.723.907,60	352.634.768,40	4.089.139,20
2004	1.407.042.060,97	428.139.613,58	422.112.618,29	6.026.995,29
2005	1.556.709.082,70	471.702.492,50	467.012.724,81	4.689.767,69
2006	1.742.988.732,45	528.890.048,15	522.896.619,74	5.993.428,41
2007	2.036.231.684,51	620.466.480,07	610.869.505,35	9.596.974,72

Fonte: PBH - SIAFI - Demonstrativo Consolidado da Despesa por Origem de Recurso disponível no site: www.pbh.gov.br – última consulta em agosto de 2008.

A TABELA 4 apresenta os dados nominais consolidados da receita de tributos, transferência e receita corrente e de capital do período de 2002 a 2007. Nota-se um crescimento das receitas de tributos a cada ano, perfazendo uma elevação em 2007 correspondente a 2 bilhões de Reais. Isso significou um aumento nos recursos da educação na mesma ordem, conforme já foi anunciado, no mínimo de 30% das receitas dos tributos, totalizando 610 milhões de Reais. Há ainda um incremento incorporado aos recursos da Educação municipal destinados a Manutenção do Desenvolvimento do Ensino⁴³, que corresponderam a 3 milhões em 2002 e que foram, em 2007, da ordem de 9,5 milhões de Reais.

Dos recursos destinados à educação em 2002, provenientes de receitas de tributos - que foram da ordem de 1 bilhão de Reais - foram utilizados 10,23% na educação infantil, correspondendo a 33,4 milhões de Reais. Segundo a tabela, em 2005, 2006 e 2007 ocorreu sistematicamente um acréscimo no montante investido de, respectivamente, 62, para 73, e 96 milhões de Reais, correspondendo a 13,15%, 13,94% e 15,56% dos recursos da educação, como podemos observar na TABELA 5:

⁴³ Art. 212 - CF/88, Lei 9394/96 e Lei 9424/96, substituída pela lei 11494/07.

TABELA 5

Comparação entre Receita de Tributos, Aplicação de Recursos na Educação e Total Gasto na Educação Infantil em Belo Horizonte (em R\$) – 2002 / 2007.

Ano	Receitas de Tributos, Tranf. e Receitas Corrente	Aplicação Manutenção Desenvolvimento do Ensino	Total Gasto com Educação Infantil
2002	1.078.304.718,73	326.761.282,24	33.443.650,93
2003	1.175.449.227,99	356.723.907,60	41.977.496,74
2004	1.407.042.060,97	428.139.613,58	50.428.881,22
2005	1.556.709.082,70	471.702.492,50	62.014.927,02
2006	1.742.988.732,45	528.890.048,15	73.719.196,45
2007	2.036.231.684,51	620.466.480,07	96.531.030,73

Fonte: PBH - SIAFI - Demonstrativo Consolidado da Despesa por Origem de Recurso disponível no site: www.pbh.gov.br - consulta em agosto de 2008.

A fonte pesquisada não especifica, dentre o montante de recursos aplicados, quanto destinou-se à ampliação da rede física e quanto foi aplicado na manutenção do ensino; no entanto, como discutiremos no próximo capítulo, entre os anos de 2004 e o primeiro semestre de 2008, foram construídas em Belo Horizonte 23 Unidades Municipais de Educação Infantil, de onde pode-se inferir a aplicação de parte significativa desses recursos na ampliação da rede física.

No caso da Educação Infantil em Belo Horizonte, os repasses dos recursos são distribuídos entre as Redes Própria e Conveniada. Entre 1996 e 1998, os recursos eram distribuídos correspondendo a um repasse de 6 milhões para cada rede, o que pode ser visualizado na TABELA 6 a seguir. A partir de 1999, e até 2005, ocorreu um maior aporte de recursos na Rede Própria, situação que se acentuou a partir de 2006, ocasionando a dilatação da diferença de distribuição de recursos entre as redes de atendimento:

TABELA 6
Gastos com a Educação Infantil na Rede Própria e Rede Conveniada
em Belo Horizonte (em R\$) – 1996 / 2007

Ano	Rede Própria	Rede Conveniada	Total Gasto
1996	6.183.042,00	6.113.096,65	12.296.138,65
1997	6.775.352,00	6.637.326,71	13.412.678,71
1998	5.443.643,00	5.288.160,00	10.731.803,00
1999	16.539.293,00	5.863.606,00	22.402.899,00
2000	16.283.089,00	6.202.838,99	22.485.927,99
2001	20.590.772,00	6.848.939,52	27.439.711,52
2002	24.774.975,93	8.668.675,00	33.443.650,93
2003	31.096.888,74	10.880.608,00	41.977.496,74
2004	37.301.327,22	13.127.554,00	50.428.881,22
2005	46.226.687,27	15.788.239,75	62.014.927,02
2006	55.775.750,33	17.943.446,12	73.719.196,45
2007	76.913.584,61	19.617.446,12	96.531.030,73

Fonte: SMED dados de 1996 a 2001 / PBH - SIAFI dados de 2002 a 2007- Demonstrativo Consolidado da Despesa por Origem de Recurso disponível no site: www.pbh.gov.br – última consulta em agosto de 2008.

Percebe-se, assim, que a ampliação do atendimento público de educação infantil em Belo Horizonte se ancora, por um lado, na consolidação da concepção da criança como sujeito de direitos e, por outro, nas possibilidades e limites de investimento nessa etapa da educação básica. As questões a respeito do financiamento foram determinantes para definir tanto a ampliação desse atendimento quanto seu formato, como destacado por Coelho:

Esta questão do financiamento é estrutural. Ela é uma das questões complementares que soma com a questão política. Por quê? Fica claro que o município tem dever de ofertar. Fica claro que tem que ofertar na educação. E fica claro que recursos vinculados da educação só podem ser aplicados com manutenção, e desenvolvimento do ensino. E só podem ser gerenciados, a lei é clara, pela educação, pelo órgão responsável pela educação, e fica claro, que é prioridade de investimento. Para as contas do município serem aprovadas, tem que investir o restante 10%, que não estão comprometidos com o ensino fundamental, prioritariamente na educação infantil. Ou seja, para Belo Horizonte manter uma rede de ensino médio, ela tem que acertar a conta dela com a educação infantil. Se não, Belo Horizonte passa a ter problemas seriíssimos com o tribunal de contas. E esta foi uma questão fundamental. (COELHO, Rita de Cássia Freitas. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 04 ago. 2006).

Esse debate se reveste de fundamental importância, pois sem recursos não há a possibilidade de diminuirmos a distância entre o que está preconizado nos documentos legais e a realidade do atendimento (ou falta deste) na educação

infantil. O momento atual pode ser fecundo para esse debate, principalmente para se aprofundar a análise sobre o FUNDEB e seus desdobramentos no financiamento da educação básica, assim como acerca do impacto desse modelo de financiamento na garantia ao direito à educação para as crianças pequenas.

Essa apresentação do atendimento à infância em Belo Horizonte e dos processos de implementação de um Sistema Municipal de Ensino tocante à regulamentação da Educação Infantil e a indicação dos eixos norteadores definidos pela PBH para a implantação de um projeto político-pedagógico da Educação Infantil, pretendem servir como pano de fundo que subsidie e crie parâmetros para a análise a ser efetivada no próximo capítulo, acerca da ampliação do atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. Acreditamos que os Estudos técnicos refletiram e incorporam algumas das concepções aqui presentes, assim como apresentaram novas perspectivas, em especial o *Estudo técnico para a ampliação do atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte*, que foi o instrumento de base para a atual situação do atendimento à infância no município, como demonstraremos a seguir.

5 - PARÂMETROS PARA AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO PÚBLICO MUNICIPAL À EDUCAÇÃO INFANTIL

Além das reflexões e ações que vieram perpassando os processos de implementação do atendimento em educação infantil no município de Belo Horizonte, conforme vimos ao longo do capítulo anterior, outros instrumentos e projetos foram criados e utilizados especificamente como parâmetros para a ampliação do atendimento público municipal nessa área.

É a partir das alterações decorrentes de todos esses instrumentos e projetos que precisamos pensar na atual situação do atendimento em educação infantil no município de Belo Horizonte, uma vez que é a somatória de aspectos decorrentes de todos eles que dá a atual configuração desse atendimento. Dentre esses instrumentos, destacaremos a seguir os mais representativos, como a Lei Orgânica Municipal de Belo Horizonte; o projeto “Diretrizes para implantação de creches públicas no município de Belo Horizonte”, elaborado em 1990 (mas não implantado); a “Cenários de Atendimento Público Municipal para a Educação Infantil em Belo Horizonte”, elaborada por uma equipe técnica da SMED, em 2001; e o “Estudo técnico para a ampliação do atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte”, de 2002, estudo este que foi o instrumento de base para a atual situação do atendimento à infância no município, como discorreremos a seguir.

5.1 O atendimento à infância na Lei Orgânica Municipal

A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (LOMBH), promulgada em 21 de março de 1990, no tocante à educação infantil reafirma os preceitos da Constituição Federal de 1988. Ao tratar da Ordem Social e Econômica, no Título VI, a LOMBH começa por reafirmar a educação e a proteção à infância como direitos sociais, seguindo os mesmos parâmetros da Constituição Federal, conforme vimos no Capítulo 2.

À educação é dedicado o Capítulo V do Título VI, “Da educação”, apontada como direito de todos os cidadãos e dever do Estado. Já no primeiro parágrafo do Artigo 157, com o qual é iniciado o Capítulo, a LOMBH destaca alguns pontos relativos à educação infantil:

Art. 157 – (...)

§ 1º - O dever do Município com a educação implica a garantia de:

(...)

II - atendimento obrigatório e gratuito em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade, em horário integral, bem como acesso automático ao ensino de primeiro grau;

(...)

V - atendimento à criança em creche, pré-escola e no ensino de primeiro grau, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, de assistência à saúde e de alimentação, inclusive, para a carente, nos períodos não-letivos.

Com isso, a LOMBH afirma o atendimento público em creches e pré-escolas e explicita, com clareza, a intenção do município em assumir o atendimento público à educação infantil, conforme se pode perceber através da leitura do inciso II, § 1º, do artigo 157 citado acima. Esse compromisso com o atendimento público às crianças de 0 a 6 anos é ainda reforçado no § 2º do mesmo artigo, que afirma que “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito, bem como o atendimento em creche e pré-escola, é *direito público subjetivo*” (grifo meu).

No artigo 159 a LOMBH aborda questões específicas da educação infantil, que definem as ações a serem tomadas pelo município no sentido de tornar efetivo o direito à educação para as crianças de 0 a 6 anos, assim como dá indicações gerais das formas com que deve ser organizado e construído esse atendimento:

Art. 159 - Para o atendimento de crianças de zero a seis anos de idade, o Município deverá:

I - criar, implantar, implementar, manter, orientar, supervisionar e fiscalizar as creches;

II - atender, por meio de equipe multidisciplinar, composta por professor, pedagogo, psicólogo, assistente social, enfermeiro e nutricionista, às necessidades da rede municipal de creches;

III - propiciar cursos e programas de reciclagem, treinamento, gerenciamento administrativo e especialização, visando à melhoria e ao aperfeiçoamento dos trabalhadores de creches;

IV - estabelecer normas de construção e reforma de logradouros e dos edifícios para o funcionamento de creches, buscando soluções arquitetônicas adequadas à faixa etária das crianças atendidas;

V - estabelecer política municipal de articulação junto às creches comunitárias e às filantrópicas.

§ 1º - O Município fornecerá instalações e equipamentos para creches e pré-escolas, observados os seguintes critérios:

- I - prioridade para as áreas de maior densidade demográfica e de menor faixa de renda;
 - II - escolha do local para funcionamento de creche e pré-escola, mediante indicação da comunidade;
 - III - integração de pré-escolas e creches.
- (...)
- § 4º - A execução da política de atendimento em creche pública é de responsabilidade de organismo único da administração municipal.

Além disso, a LOMBH não deixa de prever a destinação de recursos específicos para as instituições de educação infantil:

Art. 161 - Fica assegurada a cada unidade do sistema municipal de ensino, *inclusive às creches*, a destinação de recursos necessários à sua conservação, manutenção e vigilância e à aquisição de equipamentos e materiais didático-pedagógicos, conforme dispuser a lei orçamentária. (grifo meu)

Dessa maneira, a LOMBH prevê e indica alguns parâmetros para a implementação e a ampliação da oferta de serviços de educação infantil por parte do município em Belo Horizonte, ampliando as determinações constitucionais.

5.2 Proposta de implantação de creches públicas na década de 1990

De acordo com Silva (2002), até os anos 1990 não foram encontrados indicativos de investimento da prefeitura em uma rede própria de educação infantil. O primeiro projeto que apresentou propostas nesse sentido foi o projeto “Diretrizes para implantação de creches públicas no município de Belo Horizonte”, elaborado, em 1990, pela equipe do então secretário municipal de Ação Social, Carlos Becker, na gestão do prefeito Eduardo Azeredo.

Na introdução do documento fazia-se menção à Constituição de 1988 e à Lei Orgânica Municipal. O projeto conceituava a criança como sujeito de direitos, prevendo diretrizes educativas associadas ao cuidado, preocupação com a priorização de áreas onde seriam implantados os equipamentos, bem como critérios para admissão das crianças. O projeto previa um prédio amplo e adequado às necessidades das mesmas. O quadro de profissionais foi pensado em número suficiente, com preparação e formação adequada, além de supervisão do trabalho.

Havia, aliás, uma ênfase na formação desses profissionais, que se daria através de programas de supervisão e treinamento. Além do quadro de pessoal, previa-se ainda um conselho de pais para promover a integração entre creche e família.

A tônica do projeto era uma preocupação com o aspecto educacional e o desenvolvimento global da criança, com o conhecimento de sua realidade e com a integração entre creche e família. Destacava-se, ainda, o aspecto preventivo e educativo, de assistência à saúde, que deveria ser desenvolvido através de atividades psicopedagógicas. Para isso, o projeto propunha um programa psicoeducativo e um programa de atenção integral à saúde. Previa-se, também, um estudo da realidade socioeconômica e o levantamento da infra-estrutura existente e necessária para a implantação das creches. Para que esse planejamento fosse realizado da maneira mais detalhada e eficaz possível, propunha-se uma ação integrada com os órgãos de pesquisa e planejamento.

O projeto descrevia as funções relativas a cada unidade de atendimento, que deveriam atender até 140 crianças. Para o cumprimento destas funções, cada unidade contaria com os seguintes cargos: supervisor (nível central) e coordenador (nível local), que deveriam ter formação nas áreas da saúde ou educação; monitor, com Magistério (2º grau) ou pedagogia; auxiliar de monitor, com formação de 1º grau e na área da saúde; agente administrativo, formação contabilidade (2º grau); auxiliar administrativo, com a formação de 1º grau; cozinheira; auxiliar de cozinha; lavadeira; porteiro; faxineira e braçal, cargos para os quais não se exigia formação específica. Além do quadro de pessoal para cada unidade, haveria uma equipe de supervisão técnica a ser composta por profissionais das seguintes áreas: médico, pediatra, psicólogo, assistente social, pedagogo, terapeuta ocupacional e nutricionista, de modo a se constituir uma equipe intersetorial para o acompanhamento às instituições.

Um aspecto importante a ser destacado é a preocupação que se demonstrava no projeto com os critérios de admissão das crianças nessas instituições, como relata Silva:

O projeto previa um levantamento socioeconômico das famílias candidatas às vagas das creches, por meio de entrevistas e questionários. Sugeria parâmetros gerais para os estabelecimentos de critérios de aceitabilidade como: a mãe ou único responsável pela criança trabalhar fora a família contar com apenas um responsável; a família ter mais de um filho entre zero e seis anos; o responsável pela família ser portador de doença grave ou crônica, a

família contar com renda de até três salários mínimos; a família residir em imóvel alugado (SILVA, 2002, p. 105).

É importante destacar que esses critérios tentam conjugar, nessas instituições, aspectos históricos desse atendimento com aspectos educacionais do atendimento em creches às crianças entre 0 a 6 anos. Já era perceptível, por exemplo, a preocupação com as crianças em risco social, ressaltada no momento em que o projeto propõe a garantia de acesso para os mais necessitados. Tais critérios, porém, também podem ser interpretados na perspectiva de reforçar a idéia de creches como equipamentos destinados apenas para as crianças pobres, o que iria em sentido contrário à perspectiva do atendimento à educação infantil como direito da criança.

Apesar de demonstrar uma preocupação legítima e propor várias contribuições à situação do atendimento em educação infantil na época em que foi proposto, o projeto não chegou a apresentar um estudo de custo e, como ressaltava Silva, não foi implementado:

De acordo com Becker, naquele período não havia uma defesa da creche pública por parte dos gestores municipais e o repasse de recursos financeiros para entidades filantrópicas, religiosas ou comunitárias representava um grande potencial de cooptação política, de manipulação dos agentes sociais. (...) Havia uma inversão de valores, ou seja, a agência de caridade oficial tinha poder político, que prevalecia sobre o corpo técnico da área social (SILVA, 2002, p. 107).

5.3 Os estudos técnicos de ampliação do atendimento público em Belo Horizonte

Como vimos anteriormente, a importância da ampliação do atendimento público em educação infantil e a necessidade de construir esse atendimento para as crianças de 0 a 3 anos no município de Belo Horizonte eram perceptíveis nas discussões e reflexões ocorridas em âmbito municipal, mas também se faziam presentes em caráter nacional. Na Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte essa questão estava bastante presente, conforme pontua Isa Teresinha Ferreira Rodrigues Silva, componente da equipe técnica da Coordenação de Política Pedagógica da SMED:

Na secretaria, naquele momento, tinha-se uma preocupação grande em consolidar a questão da educação infantil no sentido do que estava posto na legislação. Já tínhamos uma LDB promulgada desde 1996, já tínhamos um processo de discussão da educação infantil muito forte desde 1998 com a criação do Conselho Municipal de Educação. O Conselho trabalhou durante um ano e oito meses no processo de regulamentação da educação infantil. A educação infantil já estava regulamentada desde novembro de 2000. A Lei Orgânica do Município que é muito anterior a tudo isso, que é de 1990, colocava a educação infantil como uma atribuição da área da Educação. (...) Então, acho que já existia uma clareza, uma premência dos gestores de cuidarem mais efetivamente da educação infantil. Com certeza, uma clareza grande do que a prefeitura tinha que cumprir, estava posto na legislação que ela tinha uma dívida, ela tinha uma dívida social, isso se reiterava em vários discursos oficiais, que ela tinha de fato de implantar o atendimento na rede pública municipal. (SILVA, Isa Teresinha Ferreira Rodrigues. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 04 ago. 2006).

Ao mesmo tempo em que se discutia, internamente à SMED, a necessidade da implantação do atendimento público para a educação infantil, a mesma estava se organizando para gerenciar a rede conveniada e estruturar o Sistema Municipal de Ensino (SME). A incorporação de todas as instituições de educação infantil – inclusive privadas com fins lucrativos – ao SME e a transferência do gerenciamento de convênios da SMAS para a SMED colocava em pauta o desafio do estabelecimento de critérios e da elaboração de estruturas, dentro da própria Secretaria de Educação, que permitissem o acompanhamento de toda uma nova demanda de trabalho. Esse processo foi fundamental para consolidar e fortalecer as discussões da educação infantil dentro da SMED, como se percebe no trecho do depoimento reproduzido a seguir:

Eu acho que a transferência do convênio para a educação fez com que educação infantil entrasse na pauta da educação de uma forma completamente diferente que entrava antes. Entrava como formação como o CEI. (...) A educação tinha que assumir esta rede conveniada e assumir na inteireza dela. Da formação, de fechar o processo da formação, do acompanhamento. Ter informações a respeito dos recursos que iam para a creche e garantir no repasse de recursos a importância do vínculo da educadora com as crianças. Então, para mim apesar de ser um trabalho muito burocrático, ele tinha um sentido humano e pedagógico. (MELO, Regina Lúcia Couto. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 04 set. 2006).

Apesar de estarem ocorrendo, nesse momento, diversas discussões no âmbito do governo municipal sobre a ampliação do atendimento público em educação infantil, ao longo desse período não se conseguiu construir uma proposta viável para essa ampliação, pois a criação de estrutura e fluxos para a transferência do gerenciamento dos convênios era aspecto premente:

Eu cheguei à SMED em março de 2001 e dois dias depois se iniciou um seminário interno sobre a educação infantil. Toda essa questão da necessidade de ampliação do atendimento foi muito trabalhada durante esse seminário (...). Naquele primeiro momento, naquele primeiro seminário de março, as coisas estavam assim ... efervescendo! Mas, a política não estava muito delimitada, não estava muito traçada. Via-se a necessidade de ações urgentes! De que forma elas seriam trabalhadas?! Estávamos no processo de construção. Tanto que os desdobramentos daí, eles tiveram uma relação direta com a perspectiva de trazer os convênios com as creches comunitárias e filantrópicas da área da Assistência Social para a Educação. Durante o primeiro ano trabalhou-se muito na construção de critérios de conveniamento e na perspectiva de se elaborar aquele convênio suplementar (...). Em 2001 trabalhamos com duas comissões: uma para pensar o convênio e a outra para pensar na expansão da educação pública, da educação infantil pública. (SILVA, Isa Teresinha Ferreira Rodrigues. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 04 ago. 2006).

Apesar dessas dificuldades iniciais, a urgência em se ampliar a oferta do atendimento público à educação infantil levou a comissão responsável por planejar a expansão pública desse atendimento a elaborar, durante o ano de 2001, um documento interno à SMED em que se apresentavam cenários variados para a ocorrência e efetivação dessa ampliação, como veremos a seguir.

5.3.1 “Cenários de Atendimento Público Municipal para a Educação Infantil”

O documento “Cenários de Atendimento Público Municipal para a Educação Infantil” “de circulação interna, foi elaborado em 2001 por uma equipe técnica da SMED, composta por membros da Coordenação de Política Pedagógica e por dois representantes das Gerências Regionais de Educação, e apresentou várias versões⁴⁴. A primeira versão do documento apresentou as diretrizes e concepções da proposta sob a seguinte organização: introdução, na qual se explicitam as origens e o embasamento legal que nortearam o trabalho; os princípios e as finalidades da educação infantil; as concepções de infância e criança; a caracterização do público e a organização do trabalho nas instituições. Para finalizar o documento são apresentados os espaços e equipamentos necessários para a efetivação das propostas.⁴⁵

⁴⁴ Deteremos-nos, para a análise aqui proposta, sobre a primeira, a terceira e a última versão do documento.

⁴⁵ Na primeira versão do documento será discutido o tópico da organização do trabalho nas instituições. As questões conceituais e de concepção serão abordadas na última versão do documento, onde essa discussão é retomada.

No tópico referente à organização e dinâmica do trabalho na primeira versão do documento, apresentam-se alguns cenários de atendimento que levam em consideração, para sua conformação, os seguintes aspectos: o número de crianças a ser contemplado em cada unidade de atendimento; o quadro de profissionais; o regime de atendimento; a forma de gerenciamento; o espaço físico e a materialidade. Apresentaremos um quadro-síntese das propostas e analisaremos mais detalhadamente cada proposta no decorrer do texto.

Propostas	Cenários	Nº crianças atendidas	Horário atendimento	Quadro de professores	Formação
Proposta I (escola de educação infantil, com o quadro de professores de acordo com a portaria 008/97.	Cenário 1	150 (0 a 5 anos)	Integral	O nº de professores foi calculado multiplicando o nº de turmas por 1.5, conforme portaria 008/97.	Ensino Superior ou Ensino Médio – Modalidade Normal.
	Cenário 2	230 (0 a 5 anos)	Integral (0 a 3) Parcial (3 a 5)	O nº de professores foi calculado multiplicando o nº de turmas por 1.5, conforme portaria 008/97.	Ensino Superior ou Ensino Médio – Modalidade Normal.
Proposta II (escola de educação infantil com professor conforme o nº de turmas, acrescido de um coordenador)	Cenário 1	150 (0 a 5 anos)	Integral	O quadro seria organizado com um professores por turma, acrescido de um coordenador pedagógico.	Ensino Superior ou Ensino Médio – Modalidade Normal.
	Cenário 2	230 (0 a 5 anos)	Integral (0 a 3) Parcial (3 a 5)	O quadro seria organizado com um professores por turma, acrescido de um coordenador pedagógico.	Ensino Superior ou Ensino Médio – Modalidade Normal.
Proposta III (carreira específica para a educação infantil)	Cenário 1	150 (0 a 5 anos)	Integral	O quadro seria organizado com um professores por turma, acrescido de um coordenador pedagógico.	Ensino Superior ou Ensino Médio – Modalidade Normal.
	Cenário 2	230 (0 a 5 anos)	Integral (0 a 3) Parcial (3 a 5)	O quadro seria organizado com um professores por turma, acrescido de um coordenador pedagógico.	Ensino Superior ou Ensino Médio – Modalidade Normal.
Proposta IV (parceria entre poder público e uma fundação)	Cenário 1	150 (0 a 5 anos)	Integral	O quadro seria organizado com um professores por turma, acrescido de um coordenador pedagógico.	Ensino Superior ou Ensino Médio – Modalidade Normal.
	Cenário 2	230 (0 a 5 anos)	Integral (0 a 3) Parcial (3 a 5)	O quadro seria organizado com um professores por turma, acrescido de um coordenador pedagógico.	Ensino Superior ou Ensino Médio – Modalidade Normal.
Proposta V (escola da Infância)	cenário 1	470 (0 a 8 anos)	Integral (0 a 3) Parcial (3 a 8)	O nº de professores foi calculado multiplicando o nº de turmas por 1.5, conforme portaria 008/97.	Ensino Superior ou Ensino Médio – Modalidade Normal.

Quadro 4: Quadro-síntese dos Cenários de Atendimento Público Municipal para a Educação Infantil - Versão I.

FONTE: elaborado pela autora.

Na proposta I, primeiro cenário, a instituição funcionaria atendendo 150 crianças de 0 a 5 anos e oito meses, em tempo integral, em 10 turmas (duas turmas por faixa etária)⁴⁶. O quadro de profissionais deveria ser composto por 15 professores; 2 estagiários, por turno, de uma das seguintes áreas: Pedagogia, Psicologia, Letras, História, Teatro, Música, Belas Artes, e outras afins; 1 diretor; 1 secretária (ou auxiliar de secretária); 1 cozinheira; 3 auxiliares de cozinha (sendo 2 lactaristas); 2 faxineiras; 1 auxiliar de serviços gerais; 1 posto de vigilância (2 vigias). A formação exigida para o cargo de diretor era o ensino superior; para o cargo de professor o ensino superior ou ensino médio – modalidade normal; para os estagiários, exigia-se que estivessem cursando o ensino superior; para secretária, o ensino médio; e, para os outros cargos, a formação exigida seria o ensino fundamental.

No segundo cenário dessa proposta, a instituição atenderia 230 crianças, em 14 turmas. As crianças de 0 a 3 anos seriam atendidas em horário integral, com duas turmas para cada faixa etária, enquanto as crianças de 3 a 5 anos e oito meses seriam atendidas em 4 turmas de horário parcial. O quadro de profissionais seria o mesmo proposto no primeiro cenário, apenas com a indicação da organização dos professores da seguinte forma: 10 professores em sala de aula, 4 professores de apoio e 1 professor na coordenação pedagógica.

Em relação a essa proposta, o documento apresenta ainda as seguintes observações:

a) A quantidade de professores foi calculada de acordo com o art. 14 da portaria SMED/SMAD 008/97, que define que o número de professores deve ser calculado multiplicando-se o número de turmas por 1,5;

b) o diretor e os professores devem pertencer ao quadro da Rede Municipal de Ensino, enquanto os demais funcionários podem ser terceirizados;

c) a carga horária do professor da RME é de 4:30 horas diárias de trabalho, o que indica que, no primeiro cenário, o professor deve ser contratado em tempo integral, permanecendo na instituição nos dois turnos, e no segundo cenário pode

⁴⁶ A referência de divisão etária para organização das turmas, em todas as propostas e cenários apresentados, é a seguinte: 0 a 12 meses; 1 a 2 anos; 2 a 3 anos; 3 a 4 anos; 4 a 5 anos e oito meses. A razão adulto/criança foi definida de acordo com a resolução 01/2000 do CME; porém, nas turmas de 4 a 5 anos, apesar da resolução definir 25 crianças, na primeira e última versão do documento sugere-se 20 crianças por turma.

ser contratado em tempo integral ou parcial, dependendo do número de turmas e da organização do atendimento;

d) a instituição deve contar com a supervisão e o acompanhamento da Gerência Regional de Educação e do Centro de Educação Infantil/SMED; nutricionista da Secretaria Municipal de Abastecimento; e também apoio de médico, enfermeiro e dentista do Posto de Saúde vinculado à Secretaria Municipal de Saúde.

Na proposta II, o primeiro cenário apresentava o atendimento a 150 crianças, em tempo integral, divididas em dez turmas, sendo duas turmas por faixa etária. O quadro de pessoal seria composto pelo número de professores calculado a partir do número de turmas, não se considerando, dessa forma, o índice de 1.5 professores por turma proposto para a RME no Programa Escola Plural. Acrescentar-se-ia, a esse quadro, a lotação de um professor para o cargo de coordenação, além de quatro estagiários por turno. Diante dessas alterações, o quadro de pessoal seria composto da seguinte forma: 11 professores (10 em salas de aula e um na coordenação); 4 estagiários, por turno, de uma das seguintes áreas: Pedagogia, Psicologia, Letras, História, Teatro, Música, Belas Artes, e outras afins; 1 diretor; 1 secretária (ou auxiliar de secretária); 1 cozinheira; 3 auxiliares de cozinha (sendo 2 lactaristas); 2 faxineiras; 1 auxiliar de serviços gerais; 1 posto de vigilância (2 vigias). A formação exigida para o cargo de diretor e coordenador é ensino superior; para o cargo de professor é ensino superior ou ensino médio – modalidade normal; para os estagiários seria exigido o ensino superior em curso; para secretária, o ensino médio e, para os outros cargos, ensino fundamental.

No segundo cenário dessa proposta a instituição atenderia 230 crianças distribuídas em 14 turmas. Dentre estas, as crianças de 0 a 3 anos seriam atendidas em horário integral, com duas turmas para cada faixa etária, enquanto as crianças de 3 a 5 anos e oito meses seriam atendidas em 4 turmas de horário parcial. O quadro de profissionais seria o mesmo proposto no primeiro cenário.

Em relação a essa proposta, as observações apresentadas pelo documento foram as seguintes:

- a) o número de professores deve ser calculado pelo número de turmas;
- b) é necessária a contratação de um professor para exercer a coordenação pedagógica;
- c) a equipe seria composta com quatro estagiários, por turno, que desenvolveriam projetos específicos relacionados à sua área de formação;

d) o diretor, o coordenador pedagógico e os professores devem pertencer ao quadro da Rede Municipal de Ensino, podendo os demais funcionários ser terceirizados;

e) a carga horária do professor da RME é de 4:30 horas diárias de trabalho; portanto, no primeiro cenário, o professor deve ser contratado em tempo integral, permanecendo na instituição nos dois turnos, ao passo que no segundo cenário pode ser contratado em tempo integral ou parcial, dependendo do número de turmas e da organização do atendimento;

f) a instituição deve contar com a supervisão e o acompanhamento da Gerência Regional de Educação e do Centro de Educação Infantil/SMED; nutricionista da Secretaria Municipal de Abastecimento; apoio de médico, enfermeiro e dentista do Posto de Saúde vinculado a Secretaria Municipal de Saúde.

A proposta III apresenta maiores diferenciações em relação às anteriores, nela propõe-se a realização de um concurso público específico para a educação infantil. No primeiro cenário dessa proposta seriam atendidas 150 crianças, divididas em dez turmas, sendo 2 turmas por faixa etária. O quadro de pessoal seria organizado com 10 professores, um para cada turma (mais uma vez, não se considerou o 1,5 por turma proposto para a RME no Programa Escola Plural). Acrescentar-se-ia um professor para o cargo de coordenação e 4 estagiários por turno. O quadro de pessoal ficaria, diante dessas alterações, com a seguinte configuração: 11 professores (10 em salas de aula e 1 na coordenação); 4 estagiários, por turno, de uma das seguintes áreas: Pedagogia, Psicologia, Letras, História, Teatro, Música, Belas Artes, e outras afins; 1 diretor; 1 secretária (ou auxiliar de secretária); 1 cozinheira; 3 auxiliares de cozinha (sendo 2 lactaristas); 2 faxineiras e 1 auxiliar de serviços gerais; 1 posto de vigilância (2 vigias). A exigência de formação foi a mesma da Proposta II.

No segundo cenário, a instituição atenderia 230 crianças em 14 turmas, sendo as crianças de 0 a 3 anos atendidas em horário integral, com duas turmas para cada faixa etária, e as crianças de 3 a 5 anos e oito meses atendidas em 4 turmas de horário parcial. O quadro de profissionais seria o mesmo proposto no primeiro cenário.

São as seguintes as observações em relação a essa proposta:

a) essa proposta requereria a realização de um concurso público específico para a docência em educação infantil, cargo que apresentaria um plano de carreira diferenciado em relação ao dos demais docentes da Rede Municipal de Ensino;

b) o número de professores deve ser calculado pelo número de turmas;

c) seria necessária a contratação de um professor para exercer a coordenação pedagógica;

d) a equipe seria composta, a cada turno, com quatro estagiários que desenvolveriam projetos relacionados à sua área de formação;

e) o diretor, o coordenador pedagógico e os professores deveriam pertencer ao quadro da Rede Municipal de Ensino; os demais funcionários poderiam ser terceirizados;

f) a carga horária do professor da RME é de 4:30 horas diárias de trabalho, de forma que no primeiro cenário o professor deve ser contratado em tempo integral permanecendo na instituição nos dois turnos. No segundo cenário, o professor pode ser contratado em tempo integral ou parcial, dependendo do número de turmas e da organização do atendimento;

g) a instituição deve contar com a supervisão e o acompanhamento da Gerência Regional de Educação e do Centro de Educação Infantil/SMED; com nutricionista da Secretaria Municipal de Abastecimento; com o apoio de médico, enfermeiro e dentista do Posto de Saúde vinculado a Secretaria Municipal de Saúde.

A proposta de uma carreira diferenciada para a educação infantil criou muita polêmica, pois se colocava na contramão das discussões de fortalecimento da educação infantil e da efetiva articulação da educação infantil e do ensino fundamental para a consolidação da educação básica em Belo Horizonte, tensão que é explicitada no próprio documento:

Esta proposta apresenta problemas de ordem jurídica, cria conflitos com a categoria de profissionais e com o sindicato dos Professores. Além disso, desvincula o profissional da Educação Infantil dos profissionais de outros níveis de ensino, reforça a discriminação relacionada à educação para a criança pequena e está na contramão da discussão nacional de valorização da educação infantil. (SMED, 2001, p. 25).

Na proposta IV apresentou-se a discussão de uma parceria entre o poder público e uma fundação⁴⁷. Nessa parceria, o poder público construiria, manteria e

⁴⁷ A Associação Municipal de Assistência Social (AMAS) seria a fundação responsável pelo gerenciamento das instituições.

equiparia as instituições, enquanto a fundação gerenciaria o atendimento. No primeiro cenário dessa proposta seriam atendidas 150 crianças, distribuídas em dez turmas, sendo 2 turmas por faixa etária, com atendimento em tempo integral. O quadro de pessoal seria organizado com 10 professores, sendo um para cada turma, além de um professor para o cargo de coordenação e 4 estagiários por turno. O quadro de pessoal apresentaria, assim, a seguinte composição: 11 professores (10 em salas de aula e um na coordenação); 4 estagiários, por turno, de uma das seguintes áreas: Pedagogia, Psicologia, Letras, História, Teatro, Música, Belas Artes, e outras afins; 1 diretor; 1 secretária (ou auxiliar de secretária); 1 cozinheira; 3 auxiliares de cozinha (sendo 2 lactaristas); 2 faxineiras; 1 auxiliar de serviços gerais; 1 posto de vigilância (2 vigias). Manteve-se a mesma exigência de formação apresentada nas propostas anteriores.

No segundo cenário, a instituição atenderia 230 crianças em 14 turmas. As crianças de 0 a 3 anos teriam atendimento em horário integral, com duas turmas para cada faixa etária, e as crianças de 3 a 5 anos e oito meses seriam atendidas em 4 turmas de horário parcial. O quadro de profissionais seria o mesmo proposto no primeiro cenário.

Em relação a essa proposta foram feitas as seguintes observações no documento:

a) nessa proposta, o poder público constrói, equipa e mantém as instituições de educação infantil; o gerenciamento é feito através de uma fundação, para a qual são repassados os recursos a serem geridos. Essa fundação deve respeitar o Projeto Político Pedagógico da Secretaria Municipal de Educação;

b) a instituição deve contar com a supervisão e o acompanhamento da Gerência Regional de Educação e do Centro de Educação Infantil/SMED; com nutricionista da Secretaria Municipal de Abastecimento e com o apoio de médico, enfermeiro e dentista do Posto de Saúde vinculado a Secretaria Municipal de Saúde;

c) a contratação e pagamento dos profissionais não apresentariam, necessariamente, as mesmas formas e valores da RME;

d) a seleção e contratação dos profissionais seria responsabilidade da fundação;

e) o número de professores deve ser calculado conforme o número de turmas;

f) seria necessária a contratação de um professor para exercer a coordenação pedagógica.

A quinta e última proposta seria a Escola da Infância. De acordo com essa proposta seria construída uma escola para atender crianças de 0 a 8 anos e oito meses. Essa proposta foi apresentada com apenas um cenário, no qual seriam atendidas 470 crianças. As crianças de 0 a 3 anos seriam atendidas em horário integral, com duas turmas para cada faixa etária; as crianças de 3 a 8 anos e oito meses seriam atendidas em 4 turmas, de horário parcial, divididas por faixa etária, sendo 2 turmas no turno da manhã e 2 turmas no turno da tarde ⁴⁸. O quadro de pessoal ficaria com a seguinte formação: 39 professores (em sala, na equipe de apoio e na coordenação); 2 estagiários, por turno, das seguintes áreas: Pedagogia, Psicologia, Letras, História, Teatro, Música, Belas Artes, e outras afins; 1 diretor; 1 secretária (ou auxiliar de secretária); 1 cozinheira; 4 auxiliares de cozinha (sendo 3 lactaristas); 3 faxineiras e 2 auxiliar de serviços gerais; 1 posto de vigilância (2 vigias). Manteve-se a exigência de formação das propostas anteriores.

Foram apresentadas as seguintes observações em relação a essa proposta:

a) de acordo com o art. 14 da portaria SMED/SMAD 008/97, o número de professores deve ser calculado multiplicando-se o número de turmas por 1.5;

b) o diretor e os professores devem pertencer ao quadro da Rede Municipal de Ensino; os demais funcionários podem ser terceirizados;

c) a carga horária do professor da RME é de 4:30 horas diárias de trabalho, de forma que o professor pode ser contratado em tempo integral ou parcial, dependendo do número de turmas e da organização do atendimento;

d) a instituição deve contar com a supervisão e o acompanhamento da Gerência Regional de Educação e do Centro de Educação Infantil/SMED; com nutricionista da Secretaria Municipal de Abastecimento e com o apoio de médico, enfermeiro e dentista do Posto de Saúde vinculado a Secretaria Municipal de Saúde.

No documento argumenta-se, ainda, que essa proposta possibilita uma integração entre a educação infantil e o primeiro ciclo do ensino fundamental, além de possibilitar a potencialização dos recursos dessa etapa da educação básica com o atendimento na educação infantil.

⁴⁸ Nessa proposta, a razão professor/criança da educação infantil foi definida de acordo com a resolução 01/2000 do CME, ao passo que as turmas do ensino fundamental seriam organizadas com 20 crianças cada.

Como finalização do documento é apresentada a especificação dos espaços físicos, assim como a definição e organização dos mesmos, além de uma lista de equipamentos necessários para o funcionamento das instituições.

A terceira versão do documento não apresenta os princípios e concepções que nortearam o trabalho. Os cenários apresentados são redimensionados, além de se apresentarem outros tipos de cenários e os argumentos para se pensar em cada proposta. Em todos os cenários apresentados nessa proposta o quadro de pessoal foi redimensionado tendo como referência o número de crianças atendidas. Pela primeira vez, também, acrescentou-se ao quadro de pessoal proposto na primeira versão um auxiliar de biblioteca. Em todos os cenários é apresentado um estudo de custo tendo como referência o quadro de professores com Ensino Superior e outro com o quadro de professores com Ensino médio – Modalidade Normal.

Propostas	Cenários	Nº crianças atendidas	Horário atendimento	Quadro de professores	Formação exigida
Estudo técnico I (Escola da Infância)	Cenário 1	588 (0 a 8 anos)	Integral (0 a 3) Parcial (3 a 8)	O nº de professores foi calculado multiplicando o nº de turmas por 1.5, conforme portaria 008/97.	Ensino Superior ou Ensino médio - Modalidade Normal
Estudo técnico II	Cenário 1	188 (0 a 5 anos)	Integral	O nº de professores foi calculado multiplicando o nº de turmas por 1.5, conforme portaria 008/97.	Ensino Superior ou Ensino médio - Modalidade Normal
	Cenário 2	288 (0 a 5 anos)	Integral (0 a 3) Parcial (3 a 5)	O nº de professores foi calculado multiplicando o nº de turmas por 1.5, conforme portaria 008/97.	Ensino Superior ou Ensino médio - Modalidade Normal
Estudo técnico III	Cenário 1	656 (0 a 5 anos)	Integral	O nº de professores foi calculado multiplicando o nº de turmas por 1.5, conforme portaria 008/97.	Ensino Superior ou Ensino médio - Modalidade Normal
	Cenário 2	656 (0 a 5 anos)	Integral (0 a 2) Parcial (3 a 5)	O nº de professores foi calculado multiplicando o nº de turmas por 1.5, conforme portaria 008/97.	Ensino Superior ou Ensino médio - Modalidade Normal
	Cenário 3	1.128 (0 a 5 anos)	Uma turma de horário integral e duas turmas de horário parcial para todas as faixas etárias	O nº de professores foi calculado multiplicando o nº de turmas por 1.5, conforme portaria 008/97.	Ensino Superior ou Ensino médio - Modalidade Normal

Quadro 5: Quadro-síntese dos Cenários de Atendimento Público Municipal para a Educação Infantil - Versão III.

Fonte: elaborado pela autora.

O estudo técnico I é o da Escola da Infância, sendo a primeira modificação referente ao número de crianças atendidas: no total, 588 crianças entre os 0 e 8 anos e oito meses. A referência para o cálculo é a resolução 01/00 do CME. As turmas de 6 anos a 8 anos e 8 meses teriam 25 crianças, a mesma quantidade das turmas de 3 anos a 4 anos, e da turma de 4 anos a 5 anos e oito meses. As crianças de 0 a 3 anos seriam atendidas em horário integral e as demais em horário parcial. O custo médio aluno/mês, com o quadro de professores com nível superior, é de R\$ 142,31; com o quadro de professores com ensino médio, esse custo cai para R\$120,40.

Os aspectos destacados nessa proposta foram os seguintes:

a) esta escola pode ser criada a partir da rede física existente, através de uma reorganização da oferta e do funcionamento, e/ou por construção de novos prédios projetados para atender as crianças de 0 a 8 anos e 8 meses;

b) o quadro de profissionais foi baseado na portaria 008/97 SMED/SMAD, não contemplando as especificidades do atendimento da educação infantil e o funcionamento em horário integral. Portanto, algumas alterações podem ser necessárias;

c) para o cálculo do número de professores, uma turma em tempo integral equivale a duas turmas de tempo parcial;

d) a carga horária do professor da RME é de 4:30 horas de trabalho. O professor poderia trabalhar em regime de dobra ou com dois cargos, além da possibilidade da existência de horários diferenciados entre os professores para atender as especificidades da organização do trabalho;

e) o coordenador pedagógico deve ser eleito a partir do quadro de professores da instituição;

f) esse cenário é coerente com a concepção de educação do Programa Escola Plural, consolidando os avanços no campo da educação infantil das discussões sobre razão adulto/ criança. Além disso, garantiria o tempo de formação do professor e o trabalho coletivo;

g) esse cenário possibilita a integração entre a educação infantil e o primeiro ciclo do ensino fundamental, potencializando o uso de recursos sub-vinculados dessa etapa da educação básica (recursos do ensino fundamental compartilhando os gastos da educação infantil);

h) esse cenário possibilitaria, ainda, o atendimento a um número maior de crianças, de forma a otimizar o quadro de direção.

No estudo técnico II são apresentados dois cenários. No primeiro deles seriam atendidas 188 crianças, de 0 a 5 anos e oito meses, em tempo integral. O custo médio aluno/mês, com um quadro de professores com ensino superior, seria de R\$ 274,86; o custo médio aluno/mês, com um quadro de professores com ensino médio, seria de R\$ 206,32.

No segundo cenário seriam atendidas 288 crianças, de 0 a 5 anos e oito meses. As crianças de 0 a 3 anos seriam atendidas em tempo integral, enquanto as de 4 a 5 anos e oito meses seriam atendidas em tempo parcial. O custo médio aluno/mês, com o quadro de professores com nível superior, seria de R\$ 179,42 e, com o quadro de professores com ensino médio, de R\$ 134,68. O documento destaca para essa proposta os mesmos aspectos apontados no estudo anterior, apesar de o segundo estudo indicar o atendimento apenas das crianças da faixa etária da educação infantil.

No estudo técnico III propõe-se a construção de um prédio amplo, com blocos distintos, mas que constituiria uma única escola de educação infantil. Seria construído um bloco administrativo, além de quatro blocos nos quais seriam atendidas crianças de 0 a 5 anos e oito meses. Para esse estudo, são apresentados três cenários. No primeiro cenário seriam atendidas 656 crianças, de 0 a 5 anos e oito meses, em tempo integral. Nos blocos um e dois seriam atendidas, em cada um deles, 188 crianças de 0 a 5 anos e oito meses. Nos blocos três e quatro seriam atendidas 140 crianças de 2 anos a 5 anos e oito meses. O custo médio aluno/mês, com um quadro de professores com ensino superior, seria de R\$ 242,67, enquanto o custo médio aluno/mês, com um quadro de professores com ensino médio, seria de R\$ 179,81.

No segundo cenário seriam atendidas 656 crianças de 0 a 5 anos e oito meses, em tempo integral e parcial. Em cada bloco seriam atendidas 164 crianças. As crianças de 0 até 2 anos seriam atendidas em horário integral, e as crianças a partir de 2 até 5 anos e oito meses, em horário parcial. O custo médio aluno/mês, com um quadro de professores com ensino superior, seria de R\$ 163,21; o custo médio aluno/mês, com um quadro de professores com ensino médio, seria de R\$ 123,92.

No terceiro cenário propõe-se a articulação do atendimento em tempo integral e parcial para todas as faixas etárias. Cada bloco teria uma turma, de todas as faixas etárias, em tempo integral, e duas turmas, de todas as faixas etárias, em tempo parcial. A opção pelo horário de atendimento, integral ou parcial, seria da família. Seriam atendidas, assim, 282 crianças por bloco, totalizando 1.128 crianças atendidas, sendo 564 por turno. O custo médio aluno/mês, com um quadro de professores com ensino superior, seria de R\$ 169,90, e o custo médio aluno/mês, com um quadro de professores com ensino médio, seria de R\$ 124,21.

Relativamente a essa proposta são destacados os seguintes aspectos:

a) essa proposta pressupõe a construção de uma escola de grande porte, projetada com blocos ou prédios articulados, em uma área comum. A proposta é, com isso, potencializar alguns aspectos, como direção, secretaria, portaria, área externa e biblioteca, sem comprometer os espaços de atendimento às crianças, que ocorreria nos prédios/blocos menores e autônomos, do ponto de vista das atividades pedagógicas;

b) essa proposta deverá ser completada com estudo técnico da SMAB sobre as demandas da alimentação;

c) o quadro de profissionais foi baseado na portaria 008/97 SMED/SMAD, e não contempla as especificidades do atendimento da educação infantil e o funcionamento em horário integral. Portanto, algumas alterações podem ser necessárias;

d) para o cálculo do número de professores, uma turma em tempo integral equivale a duas turmas de tempo parcial;

e) a carga horária do professor da RME é de 4:30 horas de trabalho. O professor pode, assim, trabalhar em regime de dobra ou com dois cargos, além da possibilidade de horários diferenciados entre os professores para o atendimento de especificidades da organização do trabalho;

f) esta proposta é coerente com a concepção de educação do Programa Escola Plural, consolidando os avanços no campo da educação infantil das discussões sobre razão adulto/criança e garantindo tanto o tempo de formação do professor quanto o trabalho coletivo;

g) esta proposta permite à família optar pelo atendimento em tempo integral ou parcial para todas as faixas etárias.

Em sua versão final, o documento foi estruturado da seguinte forma: uma introdução, na qual se discorre sobre o embasamento legal relativo à educação infantil; em seguida são apresentados os princípios e concepções que reafirmam a criança como sujeito de direitos e a infância como um tempo próprio de formação; um tópico com a caracterização do público e outro sobre a organização e dinâmica do trabalho, no qual são apresentadas as propostas e os cenários, especificando em relação aos mesmos: número de crianças atendidas, quadro de profissionais, regime de atendimento, forma de gerenciamento, espaço físico e materialidade do trabalho nas instituições. A finalização do documento é feita através da apresentação dos espaços e equipamentos necessários à efetivação de cada uma das propostas.

O primeiro aspecto a ser discutido em relação a esse documento é a fundamentação legal da proposta apresentada. Faz-se uma retrospectiva da abordagem da educação infantil na Lei 4024/61, com o intuito de apresentar as definições legais presentes na Constituição de 1988 e nas leis posteriormente promulgadas, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a LDB 9394/96, além da retomada de todas as discussões da LOM referentes à educação infantil. Toda essa apresentação é feita com o objetivo de ressaltar a consonância da Lei Orgânica Municipal com as diretrizes nacionais, como destaca o próprio documento:

Embora em 1990 o atendimento à criança em creches estivesse vinculado a então Secretaria Municipal de Ação Social, a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte não situa no capítulo da Assistência Social, mas sim da Educação, acompanhando as diretrizes constitucionais e antecipando-se às deliberações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (SMED, 2001, p. 5)

A resolução 001/2000 do CME também é destacada como uma referência para a organização e estruturação da proposta de atendimento. Além disso, reafirma-se a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, em articulação com outras secretarias municipais, de garantir o direito a educação à criança pequena.

Em relação aos princípios e concepções, o documento reafirma o reconhecimento da criança como sujeito sócio-cultural e de direitos públicos. Reapresenta a discussão da infância como tempo de formação presente no documento “Subsídios para o Projeto Político Pedagógico da Educação Infantil”, discutido no Capítulo 4. Nesse documento, argumenta-se que a infância é um tempo

em si, e não apenas um período de preparação para o futuro. A infância é um tempo de vivência da criança em sua plenitude. Dessa forma, a criança deixa de ser pensada como futuro cidadão para ser vista como sujeito de direitos.

Na caracterização da clientela é apresentado o formato do atendimento de educação infantil no município que, segundo o documento, deve ser analisado em suas múltiplas articulações, que devem incorporar a trajetória histórica, o perfil do atendimento e as políticas públicas da área, bem como as especificidades das crianças dessa faixa etária e o formato do financiamento. Ressalta-se, ainda, que o grande desafio em Belo Horizonte, para essa etapa da educação básica, é a garantia do atendimento público. Passa-se, então, a discutir a demanda por esse atendimento, através da apresentação dos dados da pesquisa "Demanda por atendimento educacional à população menor de oito anos de idade em Belo Horizonte", do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), da UFMG, realizada em 1999⁴⁹.

Através de uma amostragem estratificada investigou-se, nessa pesquisa, o ingresso e não ingresso em creches e pré-escolas, o tipo do estabelecimento, as estratégias da família quando a criança não está freqüentando creches ou pré-escolas e o interesse, bem como a percepção, da população em relação aos serviços para as crianças pequenas. Analisaram-se os dados da oferta de atendimento na educação infantil e dados desse atendimento na Rede Pública Municipal (RME), para identificar que parcela da população deverá ser atendida nas instituições públicas municipais de educação infantil:

Neste sentido, a população a ser atendida nas instituições públicas de educação infantil deve ser as crianças de 0 a 5 anos e oito meses de idade, de famílias dos diferentes segmentos sociais, prioritariamente as de maior vulnerabilidade social, com atendimento integral ou parcial visando atender às demandas e necessidades das famílias e das crianças. (SMED, 2001, p. 16)

É importante destacar que, dentre esses critérios, está presente a noção de direito da criança, perceptível no momento em que se afirma que o atendimento é para crianças de diferentes segmentos sociais, assim como a preocupação com a equidade social, visível quando se pontua a questão de priorizar as crianças de maior vulnerabilidade social através da construção de critérios de acessibilidade das

⁴⁹ Segundo DALBEN (2002), esse é um dos raros estudos a respeito da demanda na educação infantil existentes no País.

famílias. Além desses critérios, aponta-se como parâmetro ofertar o atendimento para as crianças de 0 a 5 anos e oito meses, prioritariamente em tempo integral, e conforme necessidade em tempo parcial. No tópico de organização e dinâmica do trabalho são apresentados seis estudos técnicos. Como veremos a seguir:

Propostas	Cenários	Nº crianças atendidas	Quadro de profissionais	Formação exigida	Horário atendimento
Estudo Técnico I (Escola da Infância)	Cenário 1	530 (0 a 8 anos)	1 professor por turma	Ensino Superior ou Ensino médio - Modalidade Normal	Integral e Parcial
Estudo técnico II	Cenário 1	150 (0 a 5 anos)	1 professor por turma	Ensino Superior ou Ensino médio - Modalidade Normal	Integral
	Cenário 2	230 (0 a 5 anos)	1 professor por turma	Ensino Superior ou Ensino médio - Modalidade Normal	Integral (0 a 3) Parcial (3 a 5)
Estudo técnico III	Cenário 1	150 (0 a 5 anos)	1 professor por turma	Ensino Superior ou Ensino médio - Modalidade Normal	Integral
	Cenário 2	230 (0 a 5 anos)	1 professor por turma	Ensino Superior ou Ensino médio - Modalidade Normal	Integral (0 a 3) Parcial (3 a 5)
Estudo técnico IV	Cenário 1	150 (0 a 5 anos)	1 professor por turma	Ensino Superior ou Ensino médio - Modalidade Normal	Integral
	Cenário 2	230 (0 a 5 anos)	1 professor por turma	Ensino Superior ou Ensino médio - Modalidade Normal	Integral (0 a 3) Parcial (3 a 5)
Estudo técnico V	Cenário 1	150 (0 a 5 anos)	1 professor por turma	Ensino Superior ou Ensino médio - Modalidade Normal	Integral
	Cenário 2	230 (0 a 5 anos)	1 professor por turma	Ensino Superior ou Ensino médio - Modalidade Normal	Integral (0 a 3) Parcial (3 a 5)
Estudo técnico VI (proposta de anexos)	Cenário 1	600 (0 a 5 anos)	O nº de professores foi calculado multiplicando o nº de turmas por 1.5, conforme a portaria 008/97.	Ensino Médio- Modalidade Normal	Integral
	Cenário 2	920 (0 a 5 anos)	O nº de professores foi calculado multiplicando o nº de turmas por 1.5, conforme a portaria 008/97.	Ensino Médio- Modalidade Normal	Integral (0 a 3) Parcial (3 a 5)

QUADRO 6: Quadro- síntese dos Cenários de Atendimento Público Municipal para a Educação Infantil - Versão final.

Fonte: elaborado pela autora.

O estudo técnico I é o da Escola da Infância, que propõe atender 530 crianças de 0 a 8 anos e 8 meses, em tempo parcial e integral. A razão adulto/criança foi calculada de acordo com a resolução 01/2000 do CME e, para as turmas do 1º ciclo, considera-se o cálculo de 25 crianças por turma. Propõe-se um professor por turma.

Os estudos técnicos II, III, IV e V são apresentados, cada um, em dois cenários. No primeiro cenário propõe-se o atendimento de 150 crianças de 0 a 5

anos e 8 meses, em tempo integral, enquanto no segundo cenário seriam atendidas 230 crianças, sendo as de 0 a 3 anos atendidas em tempo integral e as de 4 a 5 anos e oito meses em horário parcial. Em todos os cenários a razão adulto/criança foi calculada de acordo com a resolução 01/2000 do CME, e calculou-se um professor por turma.

O estudo técnico VI foi construído com as sugestões apresentadas no Colegiado da Secretaria Municipal de Educação (CESMED)⁵⁰. Nesse estudo, propõe-se a contratação de professores habilitados em nível médio, mas sem alteração no plano de carreira e com a possibilidade de reorganização na escola municipal de educação infantil. Esta funcionaria com várias unidades (anexos) com autonomia pedagógica, mas com um corpo administrativo comum. Cada anexo contaria com um coordenador pedagógico.

No cenário 1, teríamos uma unidade central com três anexos, sendo atendidas, em cada unidade, 150 crianças de 0 a 5 anos e oito meses, em tempo integral, totalizando o atendimento de 600 crianças nas quatro unidades. No cenário 2 haveria também uma unidade central e três anexos, atendendo crianças de 0 a 3 anos em tempo integral e de 3 a 5 anos e oito meses em tempo parcial, de forma a atender no total 920 crianças nas quatro unidades. As observações em relação a esse estudo são as seguintes:

- a) a razão adulto/criança foi calculada de acordo com a resolução 01/2000 do CME;
- b) o número de professores foi calculado de acordo com a portaria 008/97, que define que o número de professores deve ser calculado multiplicando-se o número de turmas por 1.5;
- c) a unidade central seria a responsável pela direção de todas as unidades;
- d) o diretor, o vice-diretor, a secretária, a bibliotecária e os auxiliares e os professores devem pertencer ao quadro da Rede Municipal de Ensino;
- e) a carga horária do professor da RME é de 4:30, de maneira que os professores podem ser lotados em regime de dobra ou possuir dois cargos;
- f) a unidade deve contar com o acompanhamento das demais instâncias municipais que tenham interface com o atendimento à infância.

⁵⁰ O CESMED é um órgão colegiado da SMED, composto por representantes dos órgãos internos do gabinete e pelos gerentes regionais de educação, que se reúnem periodicamente para discutir e encaminhar questões da política educacional.

Após a apresentação dos cenários, o documento passa a especificar os espaços e equipamentos necessários para o funcionamento das instituições. É interessante destacar que, nessa versão do documento, não se apresenta nenhum estudo de custo.

As versões do documento “Cenários de Atendimento Público Municipal para a Educação Infantil em Belo Horizonte”, apresentadas acima, expressam as discussões dentro da SMED em torno do atendimento público de educação infantil. Percebe-se que, na primeira versão, existe uma grande preocupação em explicitar as polêmicas em torno da efetivação desse atendimento. Para isso, foram apresentadas cinco propostas que colocavam em discussão todo o leque de possibilidades do formato desse atendimento. Na proposta I discutiu-se o atendimento em uma escola de educação infantil em tempo integral ou em tempo integral e parcial, com quadro de professores da RME e com cálculo de profissionais baseado na portaria 008/97, que define que o número de professores deve ser calculado multiplicando-se o número de turmas por 1.5.

A proposta II apresentou o atendimento em uma escola de educação infantil em tempo integral ou em tempo integral e parcial, com quadro de professores da RME e com cálculo de professores baseados no número de turmas acrescido de um professor para exercer o cargo de coordenador. Na proposta III apresentou-se a possibilidade do atendimento em uma escola de educação infantil em tempo integral ou em tempo integral e parcial, com quadro de professores com carreira específica, tendo sido proposto um concurso para a educação infantil. Na proposta IV apresentou-se a possibilidade do atendimento em uma escola de educação infantil, em tempo integral ou em tempo integral e parcial, através de uma parceria entre o poder público e uma fundação. O poder público construiria, equiparia e manteria as instituições, enquanto a fundação gerenciaria o atendimento. A proposta V apresentou a Escola da Infância, com atendimento em tempo integral e parcial para crianças de 0 a 8 anos e oito meses.

A terceira versão do documento traz como uma de suas características de maior destaque a apresentação de um estudo de custo de cada proposta apresentada. O quadro de pessoal passa a contar, em todos os cenários, com um auxiliar de biblioteca. Nessa versão são apresentados três estudos técnicos, que contemplam apenas as propostas de organização com quadro de professores da RME e com cálculo de profissionais baseado na portaria 008/97. Os estudos

diferem entre si apenas pela faixa etária e quantidade de crianças atendidas, e pelo atendimento em tempo integral ou integral e parcial. No estudo I é apresentado o estudo de custo da Escola da Infância, com quadro de atendimento redimensionado para 588 crianças de 0 a 8 anos e oito meses, em tempo integral e parcial. O estudo II apresenta o estudo de custo de uma escola de educação infantil, enquanto o estudo III apresenta o estudo de custo de uma escola de educação infantil de grande porte.

É interessante ressaltar que não se apresentou, nesta versão, o estudo de custo das propostas II, III e IV da primeira versão do documento, propostas estas que apresentavam, respectivamente, o cálculo dos números de professores baseado no número de turmas e não multiplicado por 1.5, uma carreira específica para a educação infantil e uma parceria entre poder público e fundação.

A última versão do documento vai retomar as propostas das versões anteriores que apresentam o quadro de profissionais vinculados ao quadro da Rede Municipal de Ensino, apresentando seis estudos. O estudo técnico I é o da Escola da Infância, com atendimento a 530 crianças de 0 a 8 anos e 8 meses, em tempo parcial e integral. Os estudos II, III, III,IV e V são apresentados, cada um, em dois cenários: o primeiro cenário propõe atender 150 crianças de 0 a 5 anos e 8 meses em tempo integral e o segundo cenário 230 crianças, das quais as de 0 a 3 anos atendidas em tempo parcial e as de 4 a 5 anos e oito meses em horário parcial. Não há nenhuma observação que destaque as diferenças e nuances entre esses estudos.

No estudo técnico VI apresenta-se a proposta de construções de uma unidade central com anexos, com autonomia pedagógica (cada anexo funcionaria com um coordenador pedagógico) e corpo administrativo comum. O cenário 1 apresenta uma unidade central com três anexos, sendo atendidas, em cada unidade, 150 crianças de 0 a 5 anos e oito meses em tempo integral. No cenário 2 haveria a mesma distribuição física, sendo que cada unidade atenderia 230 crianças. As crianças de 0 a 3 anos seriam atendidas em tempo integral e as de 3 a 5 anos e oito meses em tempo parcial.

A análise desse documento torna visíveis as questões que se colocavam como pano de fundo para o debate sobre a implementação e ampliação do atendimento público à infância no município, destacando suas possibilidades e limitações, assim como os embates que permearam esse processo. Esse

documento, que foi apresentado à Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SCOMPS), apesar de ter tido pouquíssima divulgação, acabou por fomentar as discussões dentro do governo, abrindo assim caminhos para a construção de uma proposta de ampliação do atendimento da Educação Infantil:

No ano de 2001 chegamos a elaborar vários cenários, na tentativa de consolidar um projeto de atendimento público de educação infantil, contemplando crianças de zero até seis anos. Esses cenários foram submetidos à apreciação da Secretaria de Coordenação de Políticas Sociais (SCOMPS). Na verdade, a SCOMPS estava se constituindo naquela época. Fizemos uma fundamentação, apresentando os aspectos legislativos referentes à educação infantil, explicitando a importância da ampliação do atendimento e a urgência da implementação do atendimento à criança de zero a três anos. Apontamos caminhos, diretrizes pedagógicas que pretendíamos construir e montamos os cenários, todos eles contando com o quadro de pessoal já instituído na rede. Os cenários construídos em 2001 foram analisados e não tivemos um retorno objetivo até o final daquele ano. Somente em 2002, quando a Pilar assumiu a Secretaria Municipal de Educação é que voltamos a discutir a expansão da oferta de educação infantil. Pilar colocou que tinha vindo para a Secretaria com objetivos muito claros e definidos pelo governo, sendo um deles o de implementar o projeto de expansão da educação infantil na Rede Pública. (SILVA, Isa Teresinha Ferreira Rodrigues. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 04 ago. 2006).

Essa fala foi reforçada pela própria secretária de Educação acima referida, que aponta:

Quando Fernando Pimentel me chamou ele falou: Pilar, nós temos duas prioridades, uma é a educação infantil, a outra é a requalificação da Escola Plural. Em relação à educação infantil, dentro da gaveta da secretaria, tinham vários estudos, todos sigilosos, mas todos apontavam o seguinte: com o quadro de pessoal que temos e com o orçamento que se tem não é possível ampliar a educação infantil. Então começamos a discutir quais seriam as alternativas. (LACERDA, Maria do Pilar. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 27 set. 2006)

Dessa forma, apesar do estudo aqui apresentado não ter sido implementado nem ter tido efetivadas nenhuma de suas propostas, ele serviu de base para as discussões na esfera do governo acerca da ampliação do atendimento em Educação Infantil, abrindo e indicando os caminhos para a elaboração, em 2002, do “Estudo técnico para a ampliação do atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino”, estudo este que subsidiou a implantação do Programa Primeira Escola, a partir de 2003, em Belo Horizonte.

5.3.2 Estudo técnico para a ampliação do atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte de 2002

Em agosto de 2002, a portaria 056/02 da SMED instituiu o grupo de trabalho da Secretaria Municipal de Educação, com a finalidade de elaborar e apresentar uma proposta de expansão e funcionamento da educação infantil na Rede Pública Municipal. O grupo teve um prazo de um mês, a partir da data de publicação, para apresentar a referida proposta. As discussões anteriores e a urgência da apresentação de uma proposta para o governo marcaram a elaboração desse estudo:

Durante um mês esse grupo produziu esse estudo técnico, discutiu-se como seria o funcionamento, como seria a organização, onde seriam, as áreas para construção, um levantamento das áreas (...), uma lista dos equipamentos necessários, uma rotina mínima para a partir dessa rotina pensar no próprio projeto arquitetônico. Isso era necessário, essa discussão do pedagógico com o arquitetônico. Mesmo sabendo que as instituições é que constroem a sua rotina, o seu PPP, mas era necessário ter uma rotina mínima para se pensar o arquitetônico. (JULIÃO, Flávia. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 09 jan. 2006).

Com essas questões perpassando as discussões, o grupo de trabalho apresentou um documento de subsídio, para a definição do governo, com a proposta de atendimento na Rede Pública Municipal para a educação infantil, a partir dos eixos: rede física; funcionamento escolar; organização escolar; custo; rotina de atendimento e considerações finais.

No primeiro tópico – Rede Física – realizou-se um levantamento de todos os espaços da rede municipal para a implantação, ampliação e/ou reforma, assim como o levantamento de terrenos que poderiam ser adquiridos para a construção de escolas de educação infantil. Esse levantamento foi feito pelas gerências regionais e encaminhado ao grupo de trabalho, que verificou *in loco* a viabilidade do uso dos terrenos.

Juntamente com o grupo de trabalho instituído pela portaria 056/2002, foi instituído um grupo gerencial de educação infantil na SUDECAP. Esse grupo foi responsável pela concepção arquitetônica do projeto, que foi construído tendo como referência os parâmetros sobre espaços físicos da regulamentação 01/2000 do CME, além de proposta da SMAB sobre os espaços de alimentação e das

orientações e diretrizes da Secretaria Municipal de Saúde. Existiu uma grande preocupação em se construir uma escola que atendesse as necessidades das crianças, conforme afirma Marcelo Amorim, coordenador do grupo gerencial de escolas de educação infantil da SUDECAP:

Em primeiro lugar, nós não queríamos diminuir a qualidade da escola porque era escola pública, não existia uma instrução para que diminuíssemos a qualidade. Obviamente, pensamos em custo. (...) Nós tínhamos a preocupação de criar um padrão que marcasse um projeto, uma vez que não tínhamos nenhuma referência, em escola infantil pública em Belo Horizonte. Esse projeto seria referência para os outros. Então, buscamos uma escola que tivesse um conforto térmico. Nós tivemos a preocupação de fazer uma escola confortável termicamente, que atendesse às necessidades das crianças, que elas pudessem andar em segurança e nem sempre, o tempo todo, acompanhadas por adultos. As tomadas são baixas, as pias são baixas, tudo na altura delas. (...) A preocupação com esse jogo lúdico. (...) Então tinha essa preocupação em criar uma marca, uma preocupação de a escola ser lúdica, atender às necessidades das crianças. Preocupamos também com o que normalmente já se preocupávamos que é a acessibilidade. (AMORIM, Marcelo Otávio de. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 31 jul. 2006).

Existia ainda uma marcante preocupação de que houvesse atendimento em todas as regionais, com prioridade para as áreas mais carentes e com maior demanda por esse tipo de atendimento:

Teve-se uma preocupação em distribuir esses equipamentos na cidade, em todas as regionais. A Regional Barreiro apresentou mais terrenos, mas nós fizemos apenas uma escola lá. A Norte tinha pouca cobertura e construímos duas unidades na regional norte e duas na regional nordeste. Primeiro foi uma para cada regional. As duas seguintes foram uma na Norte e outra na Nordeste. (AMORIM, Marcelo Otávio de. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 31 jul. 2006).

As Gerências Regionais de Educação fizeram um levantamento das áreas institucionais para construção e das escolas com possibilidades de ampliação e reformas. Essas propostas foram analisadas e o grupo apresentou um consolidado das propostas viáveis por regional:

TABELA 7

Áreas e Escolas Apontadas pelo Grupo de Trabalho para Ampliação da Educação Infantil nas Regionais Administrativas de Belo Horizonte

Regional	Nº de Salas	Nº de Vagas	Distribuição de Novas Turmas			Escolas com Berçário
			0 a 3 anos	3 a 5 anos	Nº de Turmas	
Barreiro	52	2.060	240	1.820	84	6
Centro-Sul	21	810	120	690	34	3
Leste	22	900	80	820	40	2
Nordeste	31	1.190	240	950	54	2
Noroeste	42	1.640	200	1.440	72	5
Norte	17	730	40	690	34	1
Oeste	26	930	120	810	50	4
Pampulha	18	720	80	640	28	2
Venda Nova	21	850	80	770	34	2
Total	250	9.830	1.200	8.630	430	27

Fonte: SMED – Estudo Técnico para Ampliação do Atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte, 2002.

Nas observações em relação ao espaço foi destacado que, para a ampliação de salas, seria necessário também que se ampliasse a acessibilidade, o número de sanitários, a cantina e o refeitório; na ampliação de 0 a três anos deveria se considerar que o atendimento seria em tempo integral, e que os berçários deveriam ter capacidade para atender 12 crianças. Destacou-se, ainda, que a listagem apresentada no documento poderia ser acrescida com novas sugestões das Gerências Regionais de Educação (GERED's). Segundo relato do coordenador do Grupo Gerencial da Educação Infantil na SUDECAP, esta listagem sofreu várias alterações, tanto para incorporar as sugestões apresentadas como para incluir áreas para construção, pois durante o processo percebeu-se que a ampliação na rede existente não garantia o atendimento para a faixa etária e 0 a três anos, exatamente a faixa que apresentava a menor cobertura.

No segundo tópico abordado no documento, referente ao funcionamento escolar, foi apresentada a proposta de uma nova forma de organização escolar que levasse em consideração as características dos espaços existentes, que não garantiam a possibilidade de construção de unidades autônomas. Propôs-se a criação de turmas vinculadas para o atendimento exclusivo da educação infantil. A turma vinculada integraria, administrativa e pedagogicamente, uma escola municipal, podendo estar localizada num mesmo terreno, fora do prédio da escola, ou ainda em outro local. A SMED seria o órgão responsável pela autorização da abertura de

turmas vinculadas, que deveriam estar condicionadas às mesmas exigências que vigoram para a Rede Municipal de Ensino. O documento destacou, em relação a esse ponto, os seguintes aspectos e necessidades:

- a) a existência de prédios adequados para o atendimento, que devem atender a proposta pedagógica e respeitar as especificidades de cada faixa etária e as necessidades de desenvolvimento das crianças;
- b) o quadro de profissionais deve ter a habilitação exigida e ser organizado em número diretamente proporcional ao número de crianças;
- c) deve-se garantir a regularidade de funcionamento da escola;
- d) a coordenação pedagógica e administrativa das turmas vinculadas deve ser assumida pela direção da escola, juntamente com uma coordenação própria, que deve ser definida conforme o número de turmas.

No tópico da organização escolar, o grupo de estudo analisou o quadro de pessoal e suas características. Para essa discussão foi utilizada como referência a Lei 7235/96, de 27 de dezembro de 1996, que institui o plano de carreira da educação, além de estabelecer como parâmetro uma unidade de atendimento com as características descritas a seguir.

A instituição atenderia 170 crianças, de 0 a 5 anos e oito meses, sendo 40 crianças de 0 a 3 anos atendidas em tempo integral e 130 crianças de 3 a 5 anos e oito meses, atendidas em tempo parcial. O quadro de pessoal seria organizado tendo diretora, vice-diretora e secretária da escola municipal à qual as turmas estivessem vinculadas, e a própria unidade teria: 1 cozinheira; 3 auxiliares de cozinha; 2 auxiliares de serviços gerais e 1 zelador. Ao quadro da PBH pertenceriam 1 auxiliar de secretária e, para o cálculo de professores e coordenadoras, utilizou-se o índice de 1,6 professores por turma, excluindo-se a coordenação, e 1,9, considerando-se a coordenação. A proposta desse número de profissionais fundamenta-se, segundo o documento, na necessidade de professores de apoio pela própria rotina do atendimento, bem como pela faixa etária atendida. Ressaltou-se, ainda, que essa proposta de composição do quadro não esgota a possibilidade de envolvimento de outros profissionais, de acordo com o Projeto Político Pedagógico de cada instituição.

Tendo por base esse quadro, o grupo de trabalho discutiu o quadro de pessoal para a educação infantil, num processo muito polêmico, do qual a criação de

uma nova carreira absorveu grande parte do tempo de discussões. Esse contexto pode ser percebido com clareza nos depoimentos que se seguem:

Esse grupo gestor, ao mesmo tempo em que começou a fazer estudos sobre as possibilidades da carreira, começou também a fazer o levantamento das áreas necessárias e visitar diversos lugares que tinham projetos interessantes, inovadores de educação infantil. Passada essa fase, nós tínhamos a seguinte certeza. Nós temos que criar uma carreira específica de profissionais da educação infantil. Isso era um trauma porque nós conquistamos na RME uma carreira única. Temos o pagamento por habilitação, um professor e meio por turma, um plano de carreira, com avaliação de desempenho, quinquênio, pagamento por especialização, licença para mestrado e doutorado. Então, a partir disso, essa carreira, com tudo o que ela tem de bom, ela também tem um lado de inviabilizar uma ampliação dessa, desse quadro(...). Porque enquanto esse quadro é para o ensino fundamental não tem problema, porque não vai ampliar tanto. Se na educação infantil trabalharmos com a perspectiva que temos, 20.000 crianças, hoje, que querem vagas e que cada unidade de educação infantil inaugurada recebe no máximo 300 crianças e cada unidade de educação infantil custa em torno de um milhão e meio de reais. Você consegue imaginar o que significa isso em termos de investimento? Ao fazer essa conversa a opção por criar uma carreira da educação infantil era muito forte. E aí eu tinha clareza que não havia outro caminho. (LACERDA, Maria do Pilar. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 27 set. 2006.)

Quando o grupo foi constituído, o que nos foi colocado é que, todos os cenários anteriores, esbarravam na questão do financiamento. Então tinha um limite posto, mais do que concreto. Com o quadro existente na Rede não era possível expandir a educação infantil. Chegou-se até ao impasse de se dizer: ou se constrói uma alternativa ou vamos esquecer da expansão da educação infantil. Esquecer não tinha sentido, não tinha como! Ou se engavetava o projeto de expansão ou se tentava viabilizar esse projeto de uma outra forma. Não tinha outra saída, não tinha. (SILVA, Isa Teresinha Ferreira Rodrigues. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 04 ago. 2006).

Dessa forma, considerando a necessidade da criação de uma nova carreira, o grupo de trabalho passou a lidar com dois cenários apresentados pela assessoria jurídica, além de um terceiro por ele construído. Para a construção desses cenários e reflexão acerca dos mesmos considerou-se o quadro dos cargos de provimento efetivo da educação, que apresenta a seguinte estruturação:

- a) ingresso por concurso público;
- b) cargo Professor Municipal – escolaridade exigida: Ensino médio, modalidade normal ou Superior, licenciatura ou pedagogia;
- c) jornada semanal de trabalho de 22h30m; facultada a extensão de jornada até o limite de 22h30m;
- d) atribuições conforme o plano de carreira;
- e) índice: 1,5 servidores por turma;

f) carreira com 24 níveis. Progressão: nível 6, com licenciatura curta; nível 10, com curso superior. Progressão por pós-graduação: até 5 níveis. Demais progressões: por avaliação de desempenho.

O primeiro cenário analisado propunha a criação de um novo cargo de Professor de Educação Infantil, com uma carreira específica para esse cargo, a qual seria pautada pelos mesmos dispositivos do cargo de professor municipal. Esse cargo teria, portanto, as seguintes características:

- a) ingresso por concurso público;
- b) cargo Professor de Educação Infantil – escolaridade exigida: Ensino médio, modalidade normal;
- c) jornada semanal de trabalho de 30h, para horário integral; ou 22h30m, para horário parcial;
- d) índice: 1,5 servidores por turma;
- e) carreira com 24 níveis. Progressão: nível 6, com licenciatura curta; nível 10, com curso superior. Progressão por pós-graduação: até 5 níveis. Demais progressões: por avaliação de desempenho;
- f) vencimento inicial calculado com base na mesma referência do cálculo do professor municipal, ou seja, 0,963% a mais que o Técnico Superior de Ensino (TSE), que possui curso superior. Seguindo essa lógica, propôs-se que o valor do vencimento inicial do Professor de Educação Infantil seria 0,963% do vencimento do auxiliar de biblioteca, para o qual também se exige nível médio.

No segundo cenário analisado propunha-se a criação de um novo cargo, denominado Agente de Desenvolvimento de Educação Infantil, e de uma carreira para esse cargo. Como esse seria um cargo que não contaria com a denominação de professor, os parâmetros funcionais para o mesmo deveriam diferir daquele, apresentando as seguintes características:

- a) ingresso por concurso público;
- b) cargo: Agente de Desenvolvimento de Educação Infantil - escolaridade exigida: Ensino médio, modalidade normal;
- c) jornada semanal de trabalho: 22h30m;
- d) as atribuições do cargo deveriam ser menos complexas que as do cargo de professor municipal, de forma a evitar a isonomia por exercício de funções iguais;

e) carreira com 24 níveis. Progressão: nível 6, com licenciatura curta; nível 10, com curso superior. Progressão por pós-graduação: até 5 níveis. Demais progressões: por avaliação de desempenho;

e) vencimento inicial calculado da mesma maneira que no cenário anterior;

f) alteração da escolaridade mínima exigida para o cargo de professor para novos concursos: Curso superior de Licenciatura ou pedagogia; carreira do professor Municipal: para 15 níveis.

No Cenário III também se apresenta a proposta de criação de um novo cargo, Professor da escola da infância, assim como de uma carreira para esse novo cargo, determinada pelas seguintes características:

a) ingresso por concurso público (servidor do Quadro Especial da Secretaria Municipal da Educação);

b) cargo: Professor da escola da infância - escolaridade exigida: Ensino médio, modalidade normal;

c) carreira com 24 níveis. Progressão: nível 6, com licenciatura curta; nível 10, com curso superior. Progressão por pós-graduação: até 5 níveis. Demais progressões: por avaliação de desempenho;

d) vencimento inicial menor que o do professor municipal (R\$ 420,00);

e) alteração da escolaridade mínima exigida para o cargo de professor para novos concursos: Curso superior de Licenciatura ou pedagogia; carreira do professor Municipal: para 15 níveis.

Conforme as observações e análises elaboradas pelo grupo de trabalho, a criação do cargo de professor da escola da infância seria a mais adequada aos princípios da política educacional:

Diante dos cenários trabalhados o grupo considera que o cenário III – A e B – apresenta maior coerência com a concepção e os princípios da política educacional. Uma vez que não segrega a primeira etapa da Educação Básica, por meio de uma carreira exclusiva. A necessária articulação da Educação Infantil com o 1º ciclo do Ensino Fundamental, expressa na proposta da Escola da Infância, possui maior identidade com a rede municipal e evita um tratamento discriminatório em relação aos professores que atuam na Educação Infantil. (SMED, 2002, p. 20).

O estudo de custo apresentado no documento baseou-se no cenário III. Todos os cálculos tiveram como referência o professor da escola da infância, apesar de nos cálculos serem contabilizados o atendimento e os custos apenas para as

crianças da faixa etária da educação infantil. A diferença entre os estudos de custos no mesmo cenário é o número de crianças atendidas, além de, entre os cenários A e B, o salário inicial do professor. Foram apresentados quatro estudos de custo, como veremos na TABELA 8 a seguir:

TABELA 8

Estudo de custos para o “Estudo técnico para a ampliação do atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte”, de 2002

	Cenário III (A)*		Cenário III (A)*		Cenário III (B)**		Cenário III (B)**	
Atendimento (Quant. de alunos)	170		300		170		300	
Quantidade de Turmas	10		16		10		16	
Custo Total Prof. + Coord.	22.009,63		27.670,06		19.301,49		24.265,45	
Custo Total Adm./Operac.	6.206,37		6.206,37		6.206,37		6.206,37	
Custo Total	28.216,00		33.876,43		25.507,86		30.471,82	
Custo Per Capita Prof. + Coord.	129,47		92,23		113,54		80,88***	
Custo Per Capita Adm./Operac.	36,51		20,69		36,51		20,69	
Custo Unitário por Aluno	165,98		112,92		150,05		101,57	
	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial
Custo Per Capita Final	325,01	117,04	293,16	128,73	289,51	107,13	259,64	115,44

Fonte: SMED – Estudo Técnico para Ampliação do Atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte, 2002.

*Salário inicial R\$ 420,00, enquadramento no nível 10 - R\$ 651,56.

** Salário inicial R\$ 368,32, enquadramento no nível 10 - R\$ 571,39.

***Valor apresentado no documento: 89,14. Valor apresentado na tabela através do cálculo do excel.

Ainda no tópico da organização escolar, foi apresentada uma listagem dos espaços e equipamentos que seriam necessários ao funcionamento das instituições. Os espaços sugeridos no estudo técnico foram: berçário com sala para repouso, sala de atividades e fraldário; rouparia; 5 salas de atividades (uma para cada faixa etária); sala multiuso; sala de coordenação; sala de funcionários; sanitários de funcionários; sanitários infantis; área de circulação interna; lavanderia/área de serviços gerais; refeitório; cozinha; despensa e lactário⁵¹.

O quarto tópico tratou da rotina de atendimento, e apresentou uma discussão da importância de cada instituição construir coletivamente seu Projeto Político-Pedagógico. É nessa construção que efetivamente se define o funcionamento de cada instituição; no entanto, apesar dessa ênfase na construção coletiva do PPP, o

⁵¹ Ao longo do processo de implementação das escolas, esses espaços foram sendo aprimorados, redefinidos e redimensionados. Com as referências dos projetos arquitetônicos das UMEI's, representantes do grupo de trabalho e do grupo gerencial de educação infantil da SUDECAP elaboraram o documento “Parâmetros Básicos de infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil” - encarte 1 – MEC (2005).

documento explicita alguns dos pressupostos a serem considerados na organização da rotina de trabalho⁵², como vemos a seguir:

- A realidade na qual a instituição está inserida;
- as concepções de educação infantil explicitadas na Proposta Político-Pedagógica;
- o “brincar” como estratégia privilegiada da criança se expressar e conhecer o mundo;
- atendimento permanente individualizado;
- ambiente aconchegante e desafiador;
- atendimento às necessidades de afeto, sono, alimentação e higiene, entendendo que cuidado e educação são indissociáveis;
- atividades que priorizem a formação da criança nas diversas dimensões: físicas, emocionais, afetivas, cognitivo/lingüísticos e sociais;
- atividades coletivas, contemplando o trabalho com as múltiplas linguagens;
- construção da autonomia das crianças;
- organização de tempos/espacos/recursos materiais que possibilitem o desenvolvimento pleno das crianças, levando em consideração as características pessoais, etárias, étnicas, religiosas e sócio-culturais das mesmas;
- organização de momentos de interlocução contínua com as famílias e entre os profissionais;
- organização de tempos/espacos de interação entre crianças de diferentes faixas etárias;
- organização de tempos/espacos de interação com pessoas da comunidade que possam contribuir na formação da criança;
- organização de tempos/espacos de discussão/planejamento/registro do trabalho desenvolvido pelos professores;
- prioridade para o trabalho com Projeto;
- desenvolvimento de valores éticos e de cidadania (solidariedade, respeito...);
- participação das crianças no planejamento das atividades, sempre que possível. (SMED, 2002, p. 27)

Essa definição dos eixos norteadores evidencia que as necessidades e especificidades das crianças dessa faixa etária devem ser os eixos organizadores dos tempos, espaços e das propostas de trabalho nas instituições de educação infantil. Referendando-se nesses eixos, o documento apresenta possibilidades de organização da rotina das crianças de cada faixa etária em tempo integral e parcial. Posteriormente, destacou-se que na rotina das crianças de zero a dois anos as atividades de hidratação, higiene e sono devem ser constantes e respeitar a individualidade de cada criança; nas atividades de cuidado, principalmente de zero a três anos, é importante a presença de um professor de apoio; nos momentos de uso do refeitório deve ser organizada uma escala, de acordo com o espaço e tempo necessários para as refeições; e o tempo de encontro entre os professores, o chamado tempo pedagógico, é indispensável e, apesar de ter sido sugerido que

⁵² As reflexões apresentadas na elaboração desse tópico contaram com a participação de representantes dos Centros de Educação Infantil (CEI).

ocorra das 12:00 às 13:00, este deve ser planejado de acordo com a organização de cada instituição.

Além de todas as questões abordadas nesses tópicos, nas considerações finais do documento são pontuadas questões que devem ser consideradas na implementação das propostas apresentadas:

a) Rede física: ressalta-se a importância das turmas vinculadas construírem o Projeto Político-Pedagógico em consonância com as diretrizes da RME e respeitando as crianças como sujeitos sócio-culturais e em desenvolvimento; pontua-se, ainda, que as obras devam ser distribuídas em toda a cidade e, sempre que possível, priorizando as áreas do BH Cidadania⁵³;

b) Funcionamento escolar: considerando que as turmas vinculadas provocam um impacto no planejamento geral das escolas, propõe-se a participação da direção das escolas em todo processo de decisão;

c) Profissional: pontua-se que a definição de uma nova carreira para o profissional da educação infantil não descaracteriza a função do professor e que esta perspectiva é decorrente de diversos fatores, dentre os quais destacam-se a grande demanda de educação infantil não atendida na rede pública; o comprometimento dos recursos com o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e a Bolsa Escola e a diminuição da arrecadação do município;

d) Financiamento: ressalta-se que, para a ampliação do atendimento da educação infantil, é imprescindível um acréscimo dos recursos vinculados à educação; propõe-se que as fontes de recursos sejam explicitadas para a população, diferenciando a aplicação em obras e manutenção. Ressalta-se, ainda, que as propostas apresentadas no documento devem ter um estudo de custo de execução mais consistente e que Belo Horizonte deve articular-se com a luta nacional por recursos financeiros sub-vinculados para a educação infantil.

O documento é finalizado com a indicação de que Belo Horizonte é um município que possui uma legislação que reflete concepções avançadas sobre a educação e o direito das crianças, mas que na execução da política educacional a oferta de atendimento às crianças pequenas evidencia uma grande dívida social. Essa proposta deve ser analisada considerando-se todos esses fatores e por meio de um amplo debate com a sociedade.

⁵³ O Projeto BH Cidadania busca articular ações para garantir, nas áreas de grande vulnerabilidade social, maior acessibilidade aos equipamentos sociais. Os eixos do Programa são: direito à educação, direito à saúde, inclusão produtiva, transferência de renda e sociabilidade.

Concluídos os trabalhos, o grupo apresentou esse documento e os projetos das UMEI's ao governo, tendo sido os mesmos discutidos em várias instâncias. Nesse intenso debate que se seguiu, a grande polarização foi em torno da questão da nova carreira a ser criada. A seguir, procuraremos delinear, em linhas gerais, os efeitos decorrentes desse projeto, identificando quais ações da Prefeitura, posteriormente implantadas tendo em vista a ampliação do atendimento público em educação infantil, tiveram como base o referido estudo.

5.4 O Programa Primeira Escola

Em novembro de 2003 foi sancionada a Lei 8.679, através da qual foram criadas as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI's) e o cargo de Educador Infantil, através do Programa Primeira Escola, cujo principal objetivo é ampliar o atendimento e garantir o direito à educação infantil pública às crianças com idade entre zero e 5 anos e 8 meses. Esta lei trouxe várias definições acerca do atendimento em educação infantil na rede pública, como mostraremos a seguir.

De acordo com o texto legal, as Unidades de Educação infantil têm o objetivo de garantir o pleno atendimento educacional às crianças de até 5 anos e oito meses. Essas unidades devem ficar vinculadas a uma escola municipal, sendo que a direção desta escola de vínculo é também a responsável pela direção da unidade vinculada, conforme indicara anteriormente o estudo técnico. A partir dessa definição e do trabalho do Grupo Gerencial de Educação Infantil, da SUDECAP, as UMEI's começaram a ser implantadas na cidade, de forma que foi inaugurado, em 2004, o atendimento público para crianças de zero a três anos no município de Belo Horizonte.

O Grupo Gerencial de Educação Infantil da SUDECAP propôs três tipologias diferentes como padrão para a construção de cada projeto, que deveria ser adaptado à área disponível. As maiores dificuldades na implantação das UMEI's foram a localização de áreas apropriadas para a construção e a elaboração dos projetos em tempo hábil. O coordenador do grupo destacou, em seu depoimento, que sem definir um padrão não seria possível elaborar os projetos solicitados.

As metas de ampliação do atendimento em educação infantil já estavam, inclusive, sendo definidas no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). O PPAG 2006-2009, por exemplo, prevê as seguintes metas de construção, ampliação e reformas em unidades de educação infantil no município: 11 unidades em 2006; 7 em 2007; 11 em 2008 e 9 em 2009. Segundo dados da Gerência de Rede Física Escolar, da SMED, em 2004 foram implantadas 15 UMEI's, seguidas dos seguintes números nos anos seguintes: 13 em 2005; 2 em 2006; 7 em 2007 e 3 em 2008⁵⁴, sendo que ainda estão em processo de implantação outras 23 Unidades, além de 9 que passam por reforma e/ou ampliação. Diante desse quadro, as metas definidas no PPAG podem ser, além de alcançadas, ultrapassadas com a construção de um número maior de unidades do que as inicialmente previstas⁵⁵.

Os dados relativos ao número de UMEI's construídas revelam um planejamento e um efetivo crescimento do atendimento em educação infantil. Porém, é preciso lembrar, como discutido no capítulo anterior, que a oferta do atendimento público no município de Belo Horizonte para essa etapa da educação não se restringe às UMEI's: ele se realiza também nas Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI's) e nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF) que contam com turmas de Educação Infantil, e que também passam a compartilhar das diretrizes pedagógicas e operacionais do Programa Primeira Escola, como nos mostra a TABELA 9:

⁵⁴ Até o primeiro semestre de 2008 foram implantadas 40 UMEI's, sendo 23 construídas e 17 municipalizadas.

⁵⁵ Além de verbas próprias para construção, reforma e ampliação das UMEI's, a PBH tem contado com parcerias para essa ampliação. É o caso, por exemplo, da parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para construção de unidades de educação infantil nas áreas do BH Cidadania.

TABELA 9
Atendimento por Estabelecimento da Educação Infantil
da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte – 2000 / 2008

Estabelecimento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UMEI's	0	0	0	0	2.599	3.216	4.905	6.635	6.829
EMEI's	3.380	3.339	3.403	3.439	3.536	3.656	3.695	3.627	3.624
EMEF's	1.360	2.093	2.938	3.952	4.213	4.199	3.809	3.855	3.839
Total	4.740	5.492	6.341	7.391	10.438	11.071	12.409	14.117	14.292

Fonte: SMED/GCPF/GECEDI/SGE/GPLI

A análise da TABELA 9 torna visível, através dos números de atendimentos realizados, o impacto do Programa Primeira Escola na estruturação do atendimento em educação infantil no município. Se no ano 2000 atendia-se a 4.740 crianças na rede pública, em 2008 esse número passou para 14.292. Esses dados demonstram um grande investimento realizado pelo poder público municipal para garantir a ampliação do atendimento, principalmente se considerarmos que o número de crianças atendidas por faixa etária, na educação infantil, é bem menor que nas outras etapas da educação básica, e também que a necessidade do atendimento em tempo integral, principalmente para as crianças de 0 a três anos, também é um aspecto que pesa para a diminuição dessa cobertura.

Porém, apesar do grande avanço verificado no sentido da oferta do atendimento e da alteração do quadro de privatização desse atendimento, ainda há muito a ser feito, pois a cobertura do atendimento público ainda é pequena, como demonstra a TABELA 10:

TABELA 10
Atendimento da Educação Infantil na Rede Pública Municipal e na Rede Privada em Belo Horizonte – 2000 / 2007

Ano	Rede Municipal		Total Municipal	Rede Privada		Total Privada	Total Rede Municipal e Privada		Total Geral
	Creche	Pré-escola		Creche	Pré-escola		Creche	Pré-escola	
2000	0	4.818	4.818	0	32.093	32.093	0	36.911	36.911
2001	0	5.493	5.493	15.625	34.144	49.769	15.625	39.637	55.262
2002	0	6.167	6.167	17.315	37.456	54.771	17.315	43.623	60.938
2003	387	8.079	8.466	18.961	39.294	58.255	19.348	47.373	66.721
2004	0	7.749	7.749	18.979	37.867	56.846	18.979	45.616	64.595
2005	900	10.874	11.774	15.294	39.487	54.781	16.194	50.361	66.555
2006	1.045	11.351	12.396	15.795	33.766	49.561	16.840	45.117	61.957
2007	1.371	12.113	13.484	16.378	24.564	40.942	17.749	36.677	54.426

Fonte: INEP.

Se compararmos o número de crianças atendidas nas redes pública municipal e privada, a cobertura é respectivamente 86,95% e 13,05% em 2000; em 2005, após a implantação do Programa Primeira Escola, esses números passam a corresponder 82,31% na rede privada e 17,69% na rede pública, chegando a 2007 com a rede privada atendendo 75,23% e a rede municipal 24,77%. Tais dados demonstram, por um lado, que o atendimento na rede privada ainda é bem mais significativo do que o da rede municipal mas, por outro lado, é visível o crescimento gradativo e constante do atendimento na rede municipal⁵⁶. É importante destacar ainda, como discutido no Capítulo 4, que parte do atendimento privado é realizado pela rede conveniada, a qual conta com um investimento significativo da Prefeitura de Belo Horizonte. Das 32.093 crianças atendidas em 2000 pela rede privada, 18.237 eram atendidas na rede conveniada, o que corresponde a 56,83% do atendimento. Em 2005, a rede conveniada atendia a 20.018 crianças, correspondendo a 36,5% do total das 54.781 crianças atendidas, e em 2007 chegou-se a atender, na rede conveniada, 21.218 crianças, o equivalente a 51,82% do total do atendimento nessa rede. Se levarmos em consideração estes dados e

⁵⁶ Nos anos de 2003 e 2004 os dados do atendimento da educação infantil na rede pública municipal apresentados pelo INEP estão incorretos. Em 2003, não existia atendimento público em creches em Belo Horizonte. Em 2004, ano em que efetivamente começa esse atendimento, os dados não são lançados. No ano de 2004 não foram computadas 2.689 crianças atendidas na educação infantil pública municipal. Conforme informações da Gerência de Cadastro Escolar/SMED, foi encaminhado um pedido para a alteração desses dados, mas essa mudança ainda não foi efetivada no sistema.

proporções, percebe-se um aumento significativo da participação do poder público municipal no atendimento de educação infantil.

A análise do atendimento das crianças de 0 a três anos evidencia a dívida histórica com a oferta desse atendimento pelo poder público municipal: esse atendimento foi inaugurado na rede pública em 2004 e chegou-se ao ano de 2007 com o atendimento de 1.371 crianças, o que corresponde a 7,72% das 17.749 crianças dessa faixa etária atendidas no município. Ao analisar o número de crianças atendidas nas creches, podemos dimensionar o desafio que se coloca tanto para que se atinja a meta definida no PNE - de atender 50% da população de 0 a três anos até 2011 - como para se aproximar do anunciado na LOM - a educação infantil como direito público subjetivo.

Para consolidar o direito da criança à educação infantil ainda há, portanto, um longo caminho a ser percorrido e, ainda que se pesem todos os esforços e a importância do Programa Primeira Escola para a cidade, há que se pontuar a urgência em ampliar, de maneira significativa, a oferta do atendimento às crianças de 0 a três anos em Belo Horizonte.

Outro aspecto importante a ser ressaltado é a diferença entre os dados apresentados pela SMED e pelo INEP, como veremos a seguir:

TABELA 11

Comparação do Dados do INEP e SMED do Atendimento da Educação Infantil na Rede Pública Municipal em Belo Horizonte – 2000 / 2007

Ano	Total INEP	Total SMED	Diferença INEP - SMED
2000	4.818	4.740	78
2001	5.493	5.492	1
2002	6.167	6.341	-174
2003	8.466	7.391	1.075
2004	7.749	10.438	-2.689
2005	11.774	11.071	703
2006	12.396	12.409	-13
2007	13.484	14.117	-633

Fonte: INEP e SMED

Tal divergência de dados nos leva a ressaltar, primeiramente, a inconsistência dos dados da educação infantil: se as instâncias apresentam e trabalham com dados diferenciados e, algumas vezes, até discrepantes, isso implica em distorções nas

análises desses mesmos dados, assim como na definição das ações, metas e repasse de recursos, dentre outros.

Na comparação dos dados destacamos os seguintes aspectos: o INEP para organização dos dados considera a faixa etária da criança atendida, o que gera distorções entre os dados apresentados e o atendimento realizado. Outro aspecto que deve ser considerado é o período da coleta dos dados - os dados repassados para o INEP são coletados no começo do primeiro semestre de cada ano letivo, enquanto os dados consolidados na SMED apresentam a realidade do atendimento e as alterações ocorridas até o final do ano letivo.

A outra definição da Lei 8679/03 foi a criação do cargo de educador infantil. O estudo técnico indicava a criação do cargo do professor da infância, mas a definição da criação do cargo de educador infantil foi uma decisão tomada no âmbito do governo:

Quanto mais você adia a decisão, mais o grupo de poder que tem a obrigação, a responsabilidade de decidir, se fecha, numa casaca pra não ter muitos embates em cima da hora, bate o martelo em cima daquilo que é mais viável(...). Não adiantava fazer uma creche em cada regional segundo um modelo ideal. O que seria um modelo ideal? Mais colado na carreira do magistério e a expansão estaria inviabilizada. Então, eu acho que são decisões que estão ligadas com todo esse momento político, neste contexto, e que o grupo se fecha e bate o martelo. (MELO, Lúcia Couto. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 04 set. 2006).

O cargo de educador infantil integra o Quadro Especial da Secretaria de Educação, como classe de provimento efetivo do Plano de Carreira dos Servidores da Educação. Para incorporar a nova carreira, foram feitas alterações na carreira do professor municipal: para ingresso deste será exigida a formação em nível superior, com habilitação em magistério, e sua área de atuação serão as escolas e serviços pedagógicos públicos municipais de ensino fundamental e médio da Rede Municipal de Educação.

A carreira do educador infantil conta com 15 níveis, sendo a habilitação mínima exigida o curso de nível médio, modalidade normal, ocorrendo a progressão de dois níveis por formação em curso superior. A área de atuação do educador infantil são as Unidades Municipais de Educação Infantil e o serviço público municipal de educação infantil da Rede Municipal de Educação.

A definição do cargo de educador infantil e respectivamente de uma nova carreira foi muito polêmica e suscitou muitos debates e embates em torno dessa

questão. Os argumentos em defesa dessa proposta, durante todo tempo, referiram-se à questão do financiamento, como ressaltam os depoimentos a seguir:

O que definiu esse formato para a ampliação do atendimento público de educação infantil foi a questão financeira. Também veio o jurídico e as questões que eles apresentavam, eram questões legais que precisavam ser cercadas para que as educadoras não recorressem desse concurso. (...) o que definiu foi a questão financeira, porque a carreira diferenciada ficava mais barata. O atendimento de educação infantil é caro. (MORAIS, Fernanda Ribeiro. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 11 ago. 2006).

Foi necessário criar o novo cargo por causa do custo. Por causa da carreira do professor de Belo Horizonte. Por causa do pagamento por habilitação. Se não fosse isso, não precisaria ter criado. Não tem jeito de ampliar a quantidade de vagas pagando 1.5 e por habilitação. Qualquer concurso que você faz, todo mundo tem mestrado (...). Foi a primeira opção para ampliar. Para viabilizar e para ampliar a base da luta pela melhoria da Educação Infantil. Porque uma coisa é cem pessoas lutando. Hoje são duas mil lutando. (COELHO, Rita de Cássia Freitas. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 04 ago. 2006).

Apesar dessa definição a respeito do novo cargo a ser criado naquele momento, a discussão não se encerrou e, posteriormente, assistiu-se a um fortalecimento da carreira em questão, pois a discussão da educação infantil estava efetivamente presente em diversos setores da cidade. Ainda hoje essa questão continua na pauta das discussões da educação infantil, tanto no nível municipal como no nacional, com a tramitação, desde 2003, do projeto de lei 1.592, que estabelece os princípios e as diretrizes dos planos de carreira para os profissionais da educação básica pública. Tendo já passado por diversas comissões, até o final da elaboração dessa dissertação o projeto de lei, que traz várias contribuições para a valorização dos profissionais da educação básica pública, ainda estava no plenário da Câmara para votação.

Dentre essas contribuições, destacaremos as mais diretamente relacionadas com nossa discussão. O artigo 2º define os profissionais da educação básica e, em seu inciso I, coloca todos os profissionais habilitados para a docência como professores: “professores habilitados para a docência na educação infantil e para os primeiros anos do ensino fundamental, em nível médio ou superior”. Não se difere, assim, o profissional por etapa da educação básica e também não se utiliza outra nomenclatura para esses profissionais.

O inciso VI do artigo 4 afirma, por sua vez, que a fixação de vencimentos iniciais por jornada integral, não poderá ter valores inferiores aos do Piso Salarial

Profissional Nacional, diferenciados pelo nível das habilitações, vedada qualquer diferenciação em virtude da etapa ou modalidade de atuação profissional.

As discussões sobre os profissionais da educação básica ocorridas nacionalmente colocam a questão do profissional da educação infantil em outro patamar. Se é possível afirmar a necessidade de uma diferenciação nas funções e mesmo na formação dos professores da educação infantil para que atuem com as crianças pequenas, essa diferença não deve servir para separar esses profissionais e colocá-los em uma carreira que apresenta um piso salarial diferenciado dos docentes das outras etapas da educação básica.

Em Belo Horizonte esse debate continua polêmico, como enfatiza o depoimento abaixo:

Na verdade tínhamos dúvida se o profissional da Rede Municipal de Ensino estava preparado para atuar com uma clientela muito mais nova do que a clientela com a qual até então ele atuava. Se ele estava preparado para trabalhar com a criança de zero a três anos. Nos ponderávamos, questionávamos o perfil do profissional da rede para esta faixa etária(...). Agora em termos de salário e, em termos de carreira, nós defendíamos, todos nós da educação, defendíamos a manutenção de uma carreira única e um patamar salarial que também fosse igual ao do profissional que já atuava (...). Em relação aos profissionais temos pela frente um caminho a percorrer. Acho que essa opção política de construir uma carreira diferenciada, ela traz desdobramentos para o cotidiano. São questões que a SMED vem enfrentando e vai continuar enfrentando posteriormente (...). Temos a esperança de que, com o tempo, esse profissional tenha um melhor salário. Esse trabalho exige muito, é uma responsabilidade muito grande. Acho que cada vez precisamos batalhar por melhores condições para todos os profissionais. ((SILVA, Isa Teresinha FerreiraRodrigues. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 04 ago. 2006).

Procuramos, assim, ao apresentar o Programa Primeira Escola, pontuar as discussões priorizadas no programa e os debates em torno das mesmas. Um aspecto que consideramos relevante para tecer algumas considerações foram as discussões político-pedagógicas no bojo dos debates a respeito da ampliação do atendimento público à educação infantil em Belo Horizonte.

Conforme discutimos no Capítulo 4, a atual concepção político-pedagógica da educação infantil se fortaleceu, em especial, a partir de sua incorporação às reflexões da Escola Plural. Foi naquele momento que, em Belo Horizonte, o governo reafirmou a criança como um sujeito de direitos e a infância como um tempo próprio de formação. Retomada na elaboração dos “Subsídios para o Projeto Político Pedagógico da Educação Infantil”, em 2001, essa discussão foi objeto de um amplo

debate. O documento “Cenários de Atendimento Público Municipal para a Educação Infantil” retoma essa discussão e a sistematiza, reafirmando os eixos propostos como estruturantes do trabalho pedagógico na educação infantil.

No documento “Estudo técnico para a ampliação do atendimento da Educação Infantil”, elaborado em 2002, não é apresentado um tópico de fundamentação teórica ou normativa. A discussão pedagógica é pontuada no tópico da organização escolar, onde se apresentam os eixos norteadores da rotina e, posteriormente, uma possibilidade de organização dessa rotina de acordo com cada faixa etária. A elaboração desse tópico contou com a participação de representantes dos CEI’s, sendo a discussão muito consensual, fato que se explica pelo próprio processo de discussão coletiva desses aspectos no âmbito do SME. Nas discussões da implementação do Programa Primeira Escola as questões relacionadas à rede física e à carreira do educador infantil foram as mais evidenciadas. A primeira, pela necessidade de sua operacionalização, que absorveu tanto a equipe técnica da SMED como a da SUDECAP, e a segunda pelas polêmicas suscitadas para sua efetivação. Nesse contexto de construção de um atendimento público para a educação, que inclusive inaugura o atendimento as crianças de 0 a três anos na RME, a discussão político-pedagógica deve ser recolocada no centro dos debates do Programa Primeira Escola que, embora ainda esteja em seus primeiros passos, torna-se um marco na busca de um atendimento de qualidade na educação infantil em Belo Horizonte.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões a respeito da educação como um direito e da criança como sujeito de direitos não podem ser desvinculadas de sua dimensão mais ampla e histórica, que diz respeito aos direitos humanos e à cidadania. A abordagem histórica da conquista dos direitos humanos corrobora a idéia de que uma demanda se constitui direito conforme a sociedade a percebe e a ressignifica. Nessa perspectiva, a afirmação do atendimento de educação infantil como direito da criança passa exatamente pela importância e mobilização da sociedade em torno desse atendimento. Assim como ocorreu com outros sujeitos sociais, a criança não era considerada um sujeito de direitos e, para chegar a essa condição, foram necessárias diversas mudanças sociais, mudanças estas que redefinem o lugar e o papel da criança na sociedade - desde o lugar do infante, da não fala, passando pela invisibilidade e pelo vir a ser, até que viesse a ser considerado um sujeito de direitos.

Nesse processo histórico de formação e mudanças relativas aos conceitos de infância e de criança, podem ser destacados alguns documentos, de âmbito internacional, que em muito contribuíram para garantir à criança essa condição. Essa discussão assume um caráter mais universal no século XX, e já em 1924 a Liga das Nações, preocupada com a vulnerabilidade das crianças na Primeira Guerra Mundial, adotou uma declaração sobre seus direitos que, apesar de seu caráter generalista, preconizava cuidados e assistência especiais para a maternidade e a infância. Em 1948, a Organização das Nações Unidas proclama a Declaração Universal dos Direitos Humanos, na qual já se delimitam as especificidades dos direitos da infância. Em 1959, indicando a retomada da Declaração dos Direitos da Criança de Genebra (1924) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim como os estatutos das agências especializadas e das organizações internacionais interessadas no bem-estar da criança, a ONU proclama a Declaração Universal dos Direitos da Criança, na qual são enumerados 10 princípios que servem, até os dias de hoje, como marco referencial para as discussões e trabalhos em torno dos direitos da criança.

Em 1979, a Assembléia Geral da ONU aprovou a elaboração de um projeto que viesse a dar efeito jurídico e força obrigatória aos direitos específicos da criança, o que levou à aprovação, em 20 de novembro de 1989, da Convenção sobre os

Direitos da Criança, que tem sido o documento normativo com maior capacidade mobilizadora desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, efetivando internacionalmente a conscientização sobre a necessidade de medidas concretas para que os direitos por ela consagrados possam ser consubstanciados. Através dela, se consolida juridicamente a noção de proteção integral à criança e o reconhecimento à mesma de direitos individuais de natureza civil, política, econômica, social e cultural.

No Brasil, os preceitos da Declaração Universal dos Direitos da Criança foram incorporados especialmente na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O ECA foi um ganho político e social no plano da passagem das normas aí estabelecidas para o campo de políticas voltadas para a efetivação dos direitos da infância. Considerado “a carta dos direitos da Criança”, esse documento lança um novo olhar sobre a infância e a adolescência na perspectiva da proteção integral.

Esse contexto internacional, sem dúvida, marcou de forma significativa a situação da percepção da criança como um sujeito de direitos também no Brasil. A chegada aos termos do ECA conheceu antecedentes históricos em nossa evolução que nem sempre significaram formas de atenção à infância. Ao longo da história no Brasil, os discursos e as práticas foram marcados pela assistência e não pelo direito. Mesmo marcadas por esse ideário e vinculadas a órgãos assistenciais, as instituições de educação infantil não deixaram de conhecer uma diferenciação marcada pela origem social das crianças: o tipo de estabelecimento escolar e o modelo de educação destinado às crianças da classe média e das elites e o tipo de estabelecimento e o modelo ofertado às crianças das classes populares.

Foi a partir da década de 1980, marcada por intensa mobilização social e pela redemocratização do país, que os movimentos sociais passaram a reivindicar não só a guarda, mas também a educação das crianças menores. Nesse contexto, a ausência do Estado no atendimento à primeira infância e, de outro lado, as reivindicações dos movimentos sociais - em especial das associações comunitárias e do movimento feminista - em favor dessa causa, marcam a construção de uma concepção de atendimento que rompe com essas duas redes paralelas de atendimento construídas historicamente. Essas modificações irão refletir em um novo ordenamento jurídico no tocante à educação infantil, o qual incorporará o atendimento às crianças de 0 a 6 anos sob o signo do direito. Ou seja, a educação

infantil passa a ser abordada, a partir de então, como um direito universal, redimensionando as ações e as políticas dessa esfera e incorporando à lei uma discussão que já vinha ocorrendo na sociedade.

O principal marco legal dessa mudança de concepção na legislação brasileira foi a Constituição Federal de 1988, a partir da qual houve todo um reordenamento jurídico que se sistematizou por meio de vários documentos e diplomas legais, que são os responsáveis pela atual orientação do atendimento à infância. Esse arcabouço teórico, legal e normativo, se por um lado contribuiu para a efetivação do direito à educação infantil, por outro lado gerou inúmeros desafios relacionados tanto às metas quantitativas quanto à qualidade desse atendimento, principalmente para os municípios, como entes federados responsáveis, em regime de colaboração com o Estado e a União, pela oferta desse atendimento segundo a legislação vigente.

Ao percorrer a trajetória histórica do atendimento à educação infantil em Belo Horizonte percebe-se uma íntima relação da mesma com a política nacional de educação infantil, tanto no que se refere à constituição de duas redes paralelas de atendimento quanto na ausência do Estado em sua oferta. Ainda em princípios da década de 1990 a realidade do atendimento à infância estava muito distante do que preconizava o campo jurídico, tanto municipal como nacional, seja em relação às metas quantitativas ou às qualitativas. Em relação à cobertura do atendimento, mesmo sendo atribuição administrativa do município ofertar esse atendimento, a partir da LDB 9394/96, não existiam creches públicas e na pré-escola a oferta na rede pública sempre foi restrita em Belo Horizonte. Dessa forma, as ações para ampliação do atendimento público para a educação infantil ainda eram muito pontuais e não refletiam um planejamento que respondesse adequadamente à demanda do mesmo.

É apenas a partir de 1993 que se inicia um processo de articulação das instâncias responsáveis pelo atendimento à infância, evidenciando-se uma preocupação com a formulação de políticas de educação infantil no município e, posteriormente, com o processo de estruturação e organização do Sistema Municipal de Ensino, com a regulamentação da educação infantil. Nesse período houve um grande investimento tanto na organização quanto na qualificação do atendimento prestado na rede conveniada, mas não se avançou na discussão da ampliação da oferta propriamente pública de educação infantil.

Ao longo da década de 1990 e já no início dos anos 2000, em decorrência tanto do reordenamento jurídico que enfoca o direito à educação infantil como fundamental para a construção da cidadania quanto da incorporação, pelos movimentos sociais, da reivindicação de creches públicas em Belo Horizonte, instaura-se uma ampla discussão do governo sobre a importância e urgência da ampliação do atendimento público em educação infantil e sobre a necessidade de se criar esse atendimento para as crianças de 0 a 3 anos no município.

Essas discussões, sistematizadas em diversos documentos, projetos e programas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, desembocam no Programa Primeira Escola, criado em 2003, com o objetivo de garantir o direito à educação infantil pública às crianças com idade entre zero e 5 anos e 8 meses. A implantação desse Programa irá colocar em questão novos elementos para a discussão sobre a educação infantil em Belo Horizonte. Se, por um lado, o poder público municipal assume sua responsabilidade na oferta desse atendimento, por outro se explicita o desafio para que em Belo Horizonte se possa garantir o atendimento público de educação infantil, principalmente para as crianças de 0 a três anos de idade.

Com os novos elementos trazidos pela estruturação da política de educação infantil abrem-se novas perspectivas para a construção de um atendimento, sob a ótica do direito, na educação infantil em Belo Horizonte. Dentre esses elementos destacamos a criação do Sistema Municipal de Ensino e o investimento na ampliação do atendimento na rede pública municipal.

A opção por constituir um SME reafirma a responsabilidade do poder público municipal em garantir um atendimento de qualidade na rede própria e, através da normatização referente ao funcionamento dessas instituições, pelo CME, e da definição da atribuição da Secretaria Municipal de Educação, o órgão executivo do SME, de supervisionar e acompanhar as instituições privadas, também se co-responsabiliza o Estado pela qualidade do atendimento realizado nestas instituições. Nesse sentido, é importante destacar a relevância da resolução CME 01/2000 para consolidar uma nova concepção de atendimento à educação infantil em Belo Horizonte.

O investimento na ampliação do atendimento de educação infantil na Rede Municipal de Ensino começa a reverter, ainda que de maneira tímida, a tendência à privatização desse atendimento em Belo Horizonte e indica caminhos voltados para superar a estratégia utilizada historicamente nesse município, de ofertar esse

atendimento na rede conveniada. Além disso, a proposta de ampliação considera o direito das crianças a um atendimento de qualidade com profissionais, espaços e tempos apropriados as suas necessidades de desenvolvimento.

É certo que o trajeto de implementação de políticas públicas de atendimento à infância não percorre um caminho linearmente progressivo. Esse processo, tanto no nível nacional como no municipal, tem sido cercado por conflitos e ambigüidades. A cada patamar que se alcança, surgem novos desafios a serem enfrentados.

Ainda que seja notável o avanço no processo de garantia do direito a um atendimento de qualidade em Belo Horizonte, ainda há muito que fazer para consolidar o direito da criança à educação infantil. Não há possibilidade de se avançar nessa efetivação sem que se façam concorrer, no âmbito das políticas públicas, a ampliação do financiamento com definição de fontes, vontade política e gestão responsável e participada.

Longe de esgotar as questões suscitadas a partir da análise desse processo de construção do atendimento público de educação infantil em Belo Horizonte, observamos ao longo da pesquisa aspectos que ainda se mostram lacunosos nesse movimento: assegurar financiamento adequado, com a definição de recursos que garantam a continuidade do processo de ampliação desse atendimento na rede pública; construir estratégias para ampliar, principalmente, o atendimento público para as crianças de 0 a três anos; realizar ajustes na carreira do educador infantil, na perspectiva de construção de uma carreira única para os profissionais da educação básica; consolidar uma proposta político-pedagógica que tenha como eixo organizador as especificidades dessa faixa etária. Todos esses aspectos, ainda não encaminhados para uma necessária resolução, são fundamentais para a consolidação do direito ao atendimento na educação infantil em Belo Horizonte.

É importante, por fim, ressaltar que a análise desse trabalho se ateve a formulação das políticas públicas. Investigações posteriores contribuiriam amplamente para o aprofundamento dessas reflexões, voltando-se para a análise dos modos pelos quais os atores sociais ressignificam, em seu cotidiano e nas práticas pedagógicas, nas instituições públicas e privadas, as determinações legais acerca da questão, assim como seriam muito interessantes pesquisas sobre o financiamento da educação infantil e sobre a identidade e valorização dos profissionais da educação infantil. As reflexões aqui apresentadas, mais do que a conclusões, levam à abertura de questões para novas pesquisas, que em muito

poderão contribuir para a discussão e consolidação do atendimento de educação infantil em Belo Horizonte.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Alberto Lima de. **A política de proteção integral da criança e do adolescente e sua relação com a educação no Brasil.** Disponível em: http://www.linhadireta.com.br/novo/livro/parte2/artigos.php?id_artigo6. Acesso: 05 de out. 2007.

ANDREOTTI, Azilde L. **O Governo Vargas e o equilíbrio entre a pedagogia tradicional e a pedagogia nova.** Disponível em: www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/periodo_era_vargas_intro.html. Acesso em: <11 dez. 2007>.

AQUINO, Líbia. As políticas sociais para a infância a partir de um olhar sobre a história da criança no Brasil. In: ROMAN, Eurilda Dias; STEYER, Vivian Edite (Orgs.). **A criança de 0 a 6 anos e a educação infantil: um retrato multifacetado.** Canoas: INEP/ULBRA, 2001. p. 29-33.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família.** 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ARROYO, Miguel Gonzáles. A construção social da infância In; **Caderno Infância na Ciranda da Educação.** N° 1, p-11-17, Belo Horizonte: CAPE/S, ED/PBH, 1994.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal Dos Direitos Humanos.** Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: http://11conferenciadh.com.br/pndh/sis_int/onu/convencoes/Declaracao%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos-%201948.pdf.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.** Adotado pela Resolução n.º 2.200-A da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 226, de 12.12.1991. Ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Em vigor no Brasil em 24.4.1992. Promulgado pelo Decreto n.º 592, de 6.7.1992. Disponível em: http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Adaptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução N.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/cpr/asilo2/2pidesc.html>.

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal de Educação. **Resolução CME nº 01/2000, de 11 de novembro de 2000.** Fixa normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte.

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal de Educação. **Resolução CME nº 02/2003, de 26 de junho de 2003.** Regulamenta a renovação da autorização de funcionamento da educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte.

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.** Belo Horizonte: Câmara Municipal, 1990.

BELO HORIZONTE. **Portaria SMED Nº 056/2002 - Dispõe sobre a criação de Grupo de Trabalho da Secretaria Municipal de Educação.** Belo Horizonte: PBH, 2002.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. SMED. **Cenários de Atendimento Público Municipal para a Educação Infantil.** Belo Horizonte : PBH/SMED 2001.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. SMED. **Estudo Técnico para ampliação do Atendimento Público Municipal para a Educação Infantil na Rede de Ensino de Belo Horizonte.** Belo Horizonte : PBH/SMED, 2002.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. SMED. **Infância: o primeiro ciclo da idade de formação.** Belo Horizonte: PBH/SMED, 1999.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. SMED. **Referenciais Curriculares para a Educação Básica: Escola Plural.** Belo Horizonte: PBH/SMED, 2003.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. SMED/CAPE. A formação dos professores das creches conveniadas com a PBH. **Infância na Ciranda da Educação**, Belo Horizonte, 5, p. 33-44, 2003.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **II Congresso Político-Pedagógico da Rede Municipal de Ensino/Escola Plural.** Belo Horizonte: PBH/SMED, 2002.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Subsídios para o projeto político-pedagógico da educação infantil.** Belo Horizonte, 2001. 40p.

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

BRASIL, Conselho Nacional de Educação. **Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil.** Parecer 04/2000, Conselho Nacional de Educação. Brasília, 16 de fevereiro de 2000. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PCB04_2000.pdf.

BRASIL, Conselho Nacional de Educação. Resolução 1 de 7 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação infantil. Diretrizes Curriculares Nacionais – Educação Básica, Conselho Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 de abr.1999.p. 24-25.

BRASIL, Conselho Nacional de Educação. Resolução Nº 3, de 3 de agosto de 2005. Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos

de duração. Diretrizes Curriculares Nacionais – Educação Básica, Conselho Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, de 08 de ago.2005.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. INEP. **A Educação Infantil no Brasil – 1994-2001**. Brasília, 2001.15p.

BRASIL. Lei n. 4.024 de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 de dezembro 1961.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. 1968. (Revogada pela Lei nº 9.394, de 1996, com exceção dos artigos 16º alterado pela Lei nº 9.192, de 1995). **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 de nov. 1968. Disponível em URL: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L5540.htm>.

BRASIL. Lei n. 5692 de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus , e dá outras providencias. **Diário oficial da União**, Brasília, 12 de agosto 1971.

BRASIL. Lei n. 8.069 de 13 de jul. 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**, Brasília 16 de jul. 1990.

BRASIL. Lei n. ° 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei n. 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Brasília, 25 de dez. 1996.

BRASIL. Lei n. 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação e a década da educação. **Diário Oficial do Município**, Brasília, 10 de janeiro de 2001.

BRASIL. *Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS*. Lei 8.742 de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 dez. 1993.

BRASIL. Lei n.º 11114/05 de 16 de maio de 2005. *Altera os artigos 6º, 30º, 32º, e 87º da Lei 9.394 de 1996 com objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos 6 anos de idade*. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 maio de 2005.

BRASIL. Lei n.º 11494/07 de 20 de junho de 2007. *Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB*. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de junho de 2007.

BRASIL. Lei n.º 11274/06 de 6 de fevereiro de 2006. *Altera a redação dos artigos os artigos 29º, 30º, 32º, e 87º da Lei 9.394 de 1996, que estabelece as diretrizes e*

bases da educação nacional dispendo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, 7 de fevereiro de 2006.

CABRAL, Karina Melissa. **A Justiciabilidade do Direito à Qualidade do Ensino Fundamental no Brasil**. 2008. 195f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciência e Tecnologia da UNESP, Presidente Prudente.

CAMPOS, Maria M. A regulamentação da Educação Infantil. In: BRASIL. MEC. SEF/DPE/COEDI. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil**. Brasília: SEF/DPE/COEDI, 1998. v.2.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, Marta Maria Chagas de. Reformas da instrução pública. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p.225-251.

CERISARA, Ana Beatriz. Políticas Públicas para a Educação: Olhares Diversos Sobre o Período de 1995 a 2002. **Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação**. Campinas: Cedes. V. 23, n.80, 2002. 440 p.

CHAMBOULEYRO, Rafael. Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004. p. 55-83.

CLARK, Jorge Uilson. **A primeira república, as escolas graduadas e o ideário do iluminismo republicano: 1889-1930**. Disponível em: www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/período_primeira_republica_intro.html. Acesso em: <11 dez. 2007>

COTRIM, Gilberto. **Educação para uma escola democrática**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

CRAIDY, Carmem Maria e KAERCHER, Gládis Elise P. da Silva (Org.). **Educação Infantil Pra Que Te Quero**. Porto Alegre: Ed. Arimed, 2001. 166 p.

CUNHA, Marcus Vinicius da. A escola contra a família. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p.447-468.

CURY, Carlos Roberto Jamil, HORTA, José Silvério Bahia e BRITO, Vera Lúcia Alves de. **Medo à Liberdade e Compromisso Democrático: LDB e Plano Nacional da Educação**. São Paulo: Editora do Brasil S/A. 1997. 320 p.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação infantil como direito. In: BRASIL. **Subsídios para o credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Brasília: MEC/SEF/DPEF/COEDI, 1998. v. 2, p.9-15.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p.567-584.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Parecer CNE/CEB nº 30/2000 de 5 de novembro de 2000. In: BRASIL. Conselho Nacional da Educação. **Diário Oficial da União**. Brasília, 6 de novembro de 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000a.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Políticas públicas para a educação: olhares diversos sobre o período de 1995 a 2002. Campinas: Cedes. Vol. 23, n.80, 2002. **Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação**, Campinas, v.23, n80, 2002. 440p.

DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas (Coord.); COSTA, Alda Crisyina Vilas Boas Ribeiro et al. **Singular ou Plural? Eis a escola em questão!** Belo Horizonte: GAME/FaE/UFGM, 2000. 124p

DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas (Coord.); AMARAL, Ana Lúcia et al. **Educação Infantil: O desafio da oferta pública**. Belo Horizonte: Segrac, 2002. 186p.

DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

DEL PRIORE, Mary. O cotidiano da criança livre no Brasil entre a Colônia e o Império. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004a. p. 84-106.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de. Instrução elementar no século XIX. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 135-150.

FERREIRA, Alexia Luciana. **Educação infantil: direito da criança, dever do estado, opção da família; a experiência do município de Belo Horizonte**. 2002.124p. Dissertação (Mestrado) - Fundação João Pinheiro. Escola de governo. Belo Horizonte.

HANSEN, João Adolfo. A civilização pela palavra. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 19-41.

HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: Período da Segunda República: O manifesto dos pioneiros da educação nova (1932). Pedagogia em Foco. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>>. Acesso em 15 dez. 2007.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil; a arte do disfarce**. 7ed. São Paulo: Cortez, 2003.

KUHLMANN, J. M.; FERNANDES, R. Sobre a história da infância. In: FARIA FILHO, L. M. (Org.); **A Infância e sua educação - Materiais, práticas e representações**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004. P. 15-33.

KUHLMANN JUNIOR, Moysés. Educando a infância brasileira. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p.469-496

KUHLMANN JUNIOR, Moysés. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

LYRA, Maria de Lourdes Viana. **O império em construção: primeiro reinado e regências**. São Paulo: Atual, 2000.

MACIEL, Lizete Shizue Bomura; SHIGUNOV NETO, Alexandre. A educação brasileira no período pombalino: uma análise histórica das reformas pombalinas do ensino. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 465-476, set./dez. 2006. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ep/v32n3/a03v32n3.pdf. Acesso em: <09 dez. 2007>

MARSHALL, Thomas. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, pág 53 -114.

MAUAD, Ana Maria. A vida das crianças de elite durante o império. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004. p. 137-176.

MIRANDA, Shirley Aparecida de. **O movimento de constituição da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte (1897-1992): progressivo avanço do direito à educação**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1998.

MOLLO-BOUVIER, Suzanne. Transformação dos modos de socialização das crianças: uma abordagem sociológica. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 91, p. 391-403, Maio/Ago. 2005.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. **Teoria jurídica e novos direitos**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

OLIVEIRA, Marcos Marques de. As origens da educação no Brasil: da hegemonia católica às primeiras tentativas de organização do ensino. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 945-958, out./dez. 2004.

PAIVA, José Maria de. Educação jesuítica no Brasil colonial. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 43-59.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004. p. 347-375.

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: Instituto Americano del Niño/CESPI-USU/Amais, 1995.

RIBEIRO, Arilda Inês Muranda. Mulheres educadas na colônia. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 79-94.

RIBEIRO, Darcy. Sobre o óbvio. In: **Encontros com a civilização brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Idéias Dispersas Sobre o Significado de Políticas Sociais. In: STENGEL, M et al. **Políticas Públicas de Apoio Sóciofamiliar**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2001.

ROSEMBERG, Fúlvia. A Educação Pré-escolar brasileira durante os governos militares. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Agosto, 1992, nº 82 p. 21 – 30.

ROSEMBERG, Fúlvia. Do embate para o debate: educação e assistência no campo da educação infantil. IN: MACHADO, Maria Lúcia de A. (org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002,

SECO, Ana Paula; AMARAL, Tânia Conceição Iglesias do. **Marquês de Pombal e a reforma educacional brasileira**. Disponível em: www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/periodo_pombalino_intro.html. Acesso em: < 9 dez. 2007>

SILVA, Isa T. F. Rodrigues da. **O processo de constituição de políticas públicas de educação infantil em Belo Horizonte: 1983 a 2000**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

SILVA, Isabel de Oliveira e. Profissionais da Educação Infantil: uma contribuição ao debate sobre a formação das educadoras de creches comunitárias. **Infância na Ciranda da Educação**, Belo Horizonte, 5, p. 45-48, 2003.

SINGER, Paul. "Evolução da economia e vinculação internacional". In: SACHS, Ignacy et. al. (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

VEIGA, Márcia Moreira. **O Movimento de Luta Pró-Creches e a política de educação infantil em Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

VIDAL, Diana Gonçalves. Escola nova e processo educativo. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 497-517.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. **Educação Infantil no município de Belo Horizonte: histórico e situação atual**. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Educação, 1998.

VIEIRA, Livia Maria Fraga; BAPTISTA, Mônica Correia; COELHO, Rita de Cássia Freitas. Regulamentação da Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte. **Infância na Ciranda da Educação**, Belo Horizonte, 5, p. 20-24, 2003.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. Educação Infantil em Minas Gerais. o regime de colaboração e o desafio de políticas municipais. In: CARVALHO, Alysson et all. **Políticas Públicas**. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p.87 -126.

WINCKLER, Carlos Roberto e SANTAGADA, Salvatore. **O Fundeb: Novos Horizontes para a educação básica?** Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 35, n2, p.39-46. 2007. Disponível em: www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/indicadores/3502/6-parte.pdf. Acesso em: 16 de abril de 2008.

WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Os Novos Direitos No Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ANEXOS

ANEXO 1

LISTA DAS PESSOAS ENTREVISTADAS

1 - Ângela Maria Souza Oliveira – Técnica da Associação Municipal Assistência Social – AMAS e representante do AMAS no grupo de trabalho do Estudo Técnico par Ampliação do Atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte.

2 – Flávia Julião – Integrante da Equipe Técnica da Coordenação de Políticas Pedagógicas - CPP⁵⁷/ SMED(2001-2006) e coordenadora do grupo de trabalho do Estudo Técnico par Ampliação do Atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte.

3 - Fernanda Ribeiro de Moraes – Integrante da equipe do Centro de Aperfeiçoamento dos profissionais de Educação – CAPE/SMED e representante do CAPE/SMED no grupo de trabalho do Estudo Técnico par Ampliação do Atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte.

4 - Isa Teresinha Ferreira Rodrigues da Silva – Integrante da Equipe Técnica da Coordenação de Políticas Pedagógicas - CPP/ SMED(2001-2008) passando pela Gerência de Autorização e Funcionamento Escolar. Atualmente ocupa o cargo de coordenadora de Projetos Especiais da Educação Infantil. Integrante do grupo de trabalho do Estudo Técnico par Ampliação do Atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte

5 - Maria do Pilar Lacerda – Secretaria Municipal de educação no período de 2001 a 2007.

6 - Marcelo Amorim – Coordenador do Grupo Gerencial de Escolas Infantis da SUDECAP.

7 - Regina Lúcia Couto de Melo – Coordenadora do Núcleo de Educação Infantil da SMED. Integrante do grupo de trabalho do Estudo Técnico par Ampliação do Atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte

8 - Rita de Cássia Coelho – Assessora da Secretaria Municipal de Educação no período de 1997 a 2000. Chefe de Gabinete de Secretaria de Educação Infantil no período de janeiro de 2001 a agosto de 2002. Assessora do grupo de trabalho do Estudo Técnico par Ampliação do Atendimento da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte

9 - Vera Maria Neves Victor – Presidente da Associação Municipal de Assistência Social (AMAS) no período de 1993 a 1996. Secretária Municipal de Desenvolvimento Social no período de 1997 a 2000.

⁵⁷ NO ANO DE 2005 a Coordenação Política Pedagógica passa a ser Gerência Coordenação da Educação Infantil.

ANEXO 2**LEI Nº 8.679 DE 11 DE NOVEMBRO DE 2003**

Poder Executivo
Secretaria Municipal de Governo
Lei nº 8.679 de 11 de novembro de 2003

LEI Nº 8.679 DE 11 DE NOVEMBRO DE 2003

Cria as unidades municipais de educação infantil e o cargo de Educador Infantil, altera as leis nºs 7.235/96 e 7.577/98 e dá outras providências.

O Povo do Município de Belo Horizonte, por seus representantes, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Ficam criadas as unidades municipais de educação infantil, com o objetivo de garantir pleno atendimento educacional às crianças de até 5 (cinco) anos e 8 (oito) meses de idade, na forma dos arts. 29 e 62 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e do § 1º do art. 157 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte - LOMBH.

Art. 2º - A unidade municipal de educação infantil será vinculada a uma escola municipal.

Parágrafo único - A direção da unidade municipal de educação infantil caberá à direção da escola municipal a que se vincular a unidade.

Art. 3º - Fica criado o cargo de Educador Infantil, que integra o Quadro Especial da Secretaria Municipal de Educação como classe de cargo de provimento efetivo do Plano de Carreira dos Servidores da Educação.

Parágrafo único - A composição numérica e as atribuições do cargo de Educador Infantil são as constantes dos anexos I e II da Lei nº 7.235, de 27 de dezembro de 1996, com as alterações promovidas por esta Lei.

Art. 4º - O Anexo I da Lei nº 7.235/96 passa a vigorar com as alterações que se seguem:

"ANEXO I**CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DA ÁREA DE
EDUCAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO
HORIZONTE**

CLASSES	Nº DE CARGOS
1. Professor Municipal	10.750
2. Auxiliar de Biblioteca Escolar	500
3. Auxiliar de Escola	1.600
4. Técnico Superior de Educação	460
5. Auxiliar de Secretaria Escolar	500
6. Educador Infantil	1.500
TOTAL	15.310 (NR)".

Art. 5º - O Anexo II da Lei nº 7.235/96 passa a vigorar com as alterações que se seguem:

"ANEXO II

NÍVEIS DE ESCOLARIDADE, ÁREAS DE ATUAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DA ÁREA DE EDUCAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

1. PROFESSOR MUNICIPAL

HABILITAÇÃO MÍNIMA: curso de nível superior com habilitação para o magistério, assegurados os direitos do servidor investido no cargo de Professor Municipal.

ÁREA DE ATUAÇÃO: escola e serviço pedagógico públicos municipais de ensinos fundamental e médio da Rede Municipal de Educação.

(...)

5. EDUCADOR INFANTIL

HABILITAÇÃO MÍNIMA: curso de nível médio completo na modalidade Normal.

ÁREA DE ATUAÇÃO: unidade municipal de educação infantil e serviço público municipal de educação infantil da Rede Municipal de Educação.

ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS, ENTRE OUTRAS:

I - atuar em atividades de educação infantil, atendendo, no que lhe compete, a criança que, no início do ano letivo, possua idade variável entre 0 (zero) e 5 (cinco) anos e 8 (oito) meses;

II - executar atividades baseadas no conhecimento científico acerca do desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos e 8 (oito) meses, consignadas na proposta político-pedagógica;

III - organizar tempos e espaços que privilegiem o brincar como forma de expressão, pensamento e interação;

IV - desenvolver atividades objetivando o cuidar e o educar como eixo norteador do desenvolvimento infantil;
V - assegurar que a criança matriculada na educação infantil tenha suas necessidades básicas de higiene, alimentação e repouso atendidas de forma adequada;
VI - propiciar situações em que a criança possa construir sua autonomia;
VII - implementar atividades que valorizem a diversidade sociocultural da comunidade atendida e ampliar o acesso aos bens socioculturais e artísticos disponíveis;
VIII - executar suas atividades pautando-se no respeito à dignidade, aos direitos e às especificidades da criança de até 5 (cinco) anos e 8 (oito) meses, em suas diferenças individuais, sociais, econômicas, culturais, étnicas, religiosas, sem discriminação alguma;
IX - colaborar e participar de atividades que envolvam a comunidade;
X - colaborar no envolvimento dos pais ou de quem os substitua no processo de desenvolvimento infantil;
XI - interagir com demais profissionais da instituição educacional na qual atua, para construção coletiva do projeto político-pedagógico;
XII - participar de atividades de qualificação proporcionadas pela Administração Municipal;
XIII - refletir e avaliar sua prática profissional, buscando aperfeiçoá-la;
XIV - desincumbir-se de outras tarefas específicas que lhe forem atribuídas. (NR)".

Art. 6º - O Anexo IV da Lei nº 7.235/96 fica acrescido dos seguintes níveis de vencimentos da classe de Educador Infantil:

CARGOS EFETIVO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Educador Infantil	424,24	445,45	467,72	491,11	515,67	541,45	568,52	596,95	626,80	658,14	691,04	725,59	761,87	799,97	839,97

(NR)".

Art. 7º - O art. 4º da Lei nº 7.577, de 21 de setembro de 1998, fica acrescido do seguinte inciso III-A:

"III-A - para o cargo de Educador Infantil: 4,5h (quatro horas e meia) diárias. (NR)".

Art. 8º - O inciso V do art. 9º da Lei nº 7.235/96 passa a vigorar com a seguinte redação:

"V - ao servidor ocupante de cargo cujo nível de escolaridade seja o fundamental ou médio e ao ocupante do cargo de Educador Infantil serão conferidos 2 (dois) níveis por curso superior

diretamente relacionado com suas atribuições legais; (NR)".

Art. 9º - O art. 9º da Lei nº 7.235/96 fica acrescido do seguinte inciso VI:
"VI - ao servidor ocupante de cargo cujo nível de escolaridade seja o fundamental ou médio e ao ocupante do cargo de Educador Infantil será conferido 1 (um) nível por curso superior seqüencial, ou equivalente, que seja diretamente relacionado com suas atribuições legais. (NR)".

Art. 10 - As despesas decorrentes desta Lei serão suportadas pelos recursos consignados nas dotações orçamentárias de pessoal, previstos na Lei nº 8.469, de 30 de dezembro de 2002, no montante de R\$4.300.000,00 (quatro milhões e trezentos mil reais), ficando o Executivo autorizado a abrir crédito suplementar para atender as despesas decorrentes do disposto nesta Lei, nos termos da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Art. 11 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Belo Horizonte, 11 de novembro de 2003

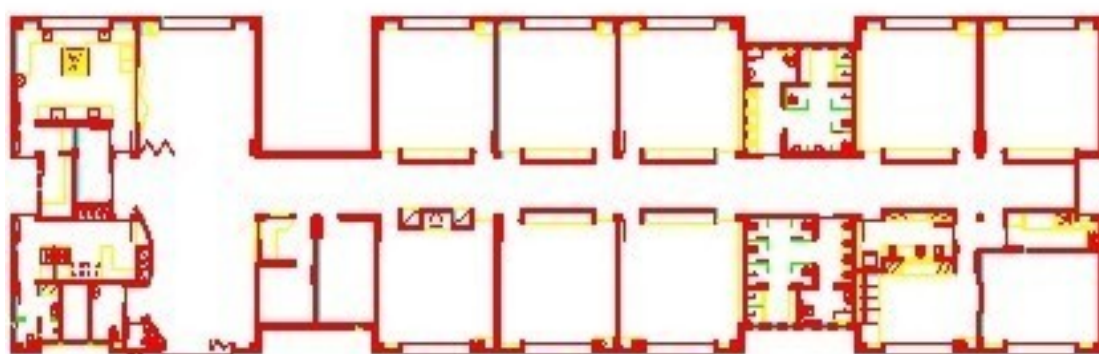
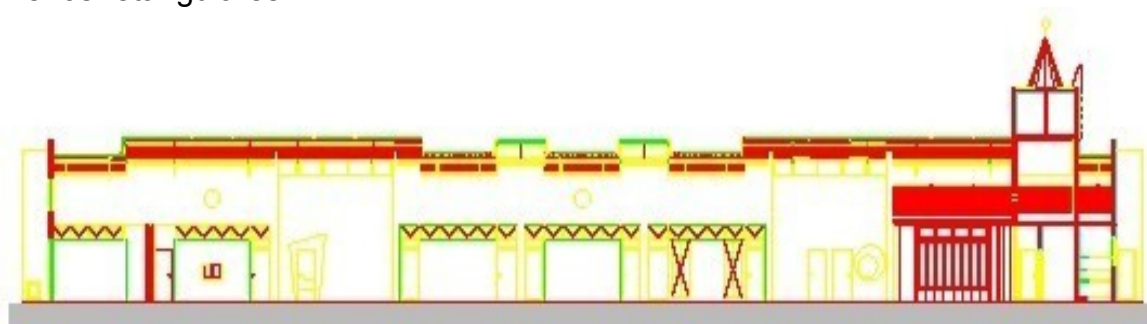
Fernando Damata Pimentel
Prefeito de Belo Horizonte

(Originária do Projeto de Lei nº 1.323/03, de autoria do Executivo)

O Presidente da Câmara Municipal submete ao Prefeito, para receber sanção, Proposições de Lei de iniciativa parlamentar que, em processo legislativo, com exame da documentação a elas relativa, obtiveram a aprovação dos Vereadores para declarar como de Utilidade Pública entidades sediadas neste Município.

ANEXO 3**PROJETOS ARQUITETÔNICOS DAS UNIDADES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL****TIPOLOGIA 1**

Na Tipologia 1, os blocos construtivos dispostos linearmente adaptam-se em terrenos retangulares.





Beto Magalhães – UMEI Caetano Furquim – EM Wladimir de Paula Gomes – Regional Leste



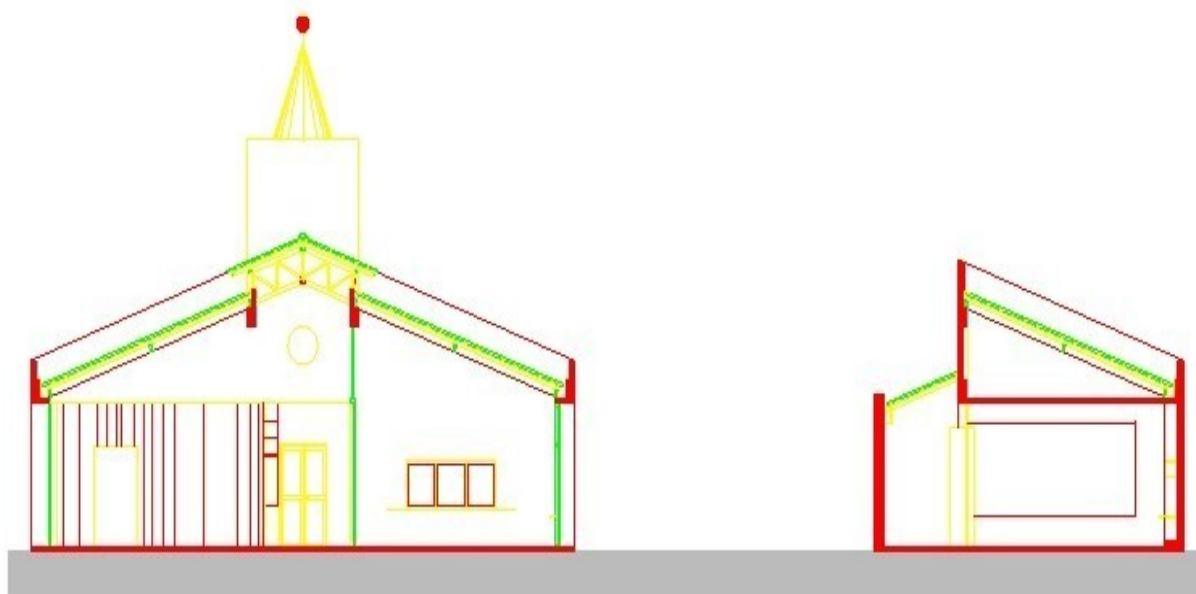
Beto Magalhães – UMEI Caetano Furquim – EM Wladimir de Paula Gomes – Regional Leste



Beto Magalhães – UMEI Caetano Furquim – EM Wladimir de Paula Gomes – Regional Leste
Fonte: Revista Arquitetura e Urbanismo. Escolas em série. Edição 134, maio 2005.

TIPOLOGIA 2

Ideal para terrenos quadrados, o "bloco de salas" é ligado aos demais por meio de passarelas.





Beto Magalhães – UMEI Padre Tarcísio - EM Levindo Coelho - Regional Centro-Sul



Beto Magalhães – UMEI Padre Tarcísio - EM Levindo Coelho - Regional Centro-Sul



Beto Magalhães – UMEI Padre Tarcísio - EM Levindo Coelho - Regional Centro-Sul

Fonte: Revista Arquitetura e Urbanismo. Escolas em série. Edição 134, maio 2005.

TIPOLOGIA 3

Mais complexa e a partir de um programa de necessidades extenso, foi desenvolvida em três blocos interligados por passarelas cobertas.





Rogério França UMEI Gameleira – EM Maria Salles Ferreira – Regional Oeste



Rogério França UMEI Gameleira – EM Maria Salles Ferreira – Regional Oeste

Fonte: Revista Arquitetura e Urbanismo. Escolas em série. Edição 134, maio 2005.