



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Alexsandra Zanetti

**O processo de transição das creches da Assistência Social para a Educação  
em Juiz de Fora/MG (2008-2013)**

Rio de Janeiro

2015

Alexsandra Zanetti

**O processo de transição das creches da Assistência Social para a Educação em Juiz de Fora/MG (2008-2013)**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Infância, Juventude e Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Vera Maria Ramos de Vasconcellos

Rio de Janeiro

2015

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

Z32

Zanetti, Alexsandra.

O processo de transição das creches da Assistência Social para a Educação em Juiz de Fora/MG (2008-2013) / Alexsandra Zanetti. – 2015.  
129 f.

Orientadora: Vera Maria Ramos de Vasconcellos.  
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Faculdade de Educação.

1. Educação de crianças – Teses. 2. Creches – Teses. 3. Educação e Estado – Teses. I. Vasconcellos, Vera Maria Ramos de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

es

CDU 372

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Alexsandra Zanetti

**O processo de transição das creches da Assistência Social para a Educação em Juiz de Fora/MG (2008-2013)**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Infância, Juventude e Educação.

Aprovada em 26 de fevereiro de 2015.

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Vera Maria Ramos de Vasconcellos (Orientadora)  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Miriam Leite Soares  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Ilka Schapper Santos  
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Teresa Paula Nico Rego Gonçalves  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Vania Carvalho de Araújo  
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Rio de Janeiro

2015

De todo o amor que eu tenho  
Metade foi tu que me deu  
Salvando minh'alma da vida  
Sorrindo e fazendo o meu eu.  
*Maria Gadu*

Para Olívia, Alexandre e Paulina (*in memoriam*)  
pelos alicerces da minha história.

Quero colo! Vou fugir de casa  
Posso dormir aqui com vocês?  
Estou com medo, tive um pesadelo  
Só vou voltar depois das três.  
*Renato Russo*

Para Thatiana e Anaís,  
pelo complexo e feliz aprendizado da maternidade.

Meu riso é tão feliz contigo.  
O meu melhor amigo  
É o meu amor.  
*Marisa Monte*

Para Ricardo,  
pelo incentivo e companheirismo.

## AGRADECIMENTOS

A Vera Maria Ramos de Vasconcellos pela forma atenciosa e gentil como orientou este trabalho. Por ter respeitado os meus limites e mostrado que posso ir literalmente mais longe.

Às professoras Ilka Schapper Santos, Miriam Leite Soares, Teresa Paula Nico Rego Gonçalves, Vania Carvalho de Araújo pela leitura atenta e pelas interlocuções que evocaram novos acabamentos.

Aos muitos colegas do GP LEFoPI pelas reflexões e aprendizados compartilhados. Pelo apoio que fez da construção desta pesquisa uma feliz parceria. Um agradecimento especial à Alice, Jéssica, Letícia, Lilian, Luciana Andrade, Rafaela, Valéria, Vanessa pelas exaustivas descrições dos vídeos das sessões reflexivas.

Aos colegas do NEI: P&E Adelaide, Alessandra, Andrea, Anne, Antônia, Aretusa, Erika, Flávia, Ghisleny, Maciel, Márcia Gil, Márcia Maria, Mariana, Maria Ignez pelas discussões sobre nossas pesquisas e pelos momentos de confraternização.

Às coordenadoras das creches públicas de Juiz de Fora pelos diálogos tecidos sobre um tema tão delicado.

À professora Léa Stahlschmidt Pinto Silva pela acolhida no GP LEFoPI e por suas contribuições para minha formação acadêmica.

A Núbia Schaper por ter tornado nossas viagens ao Rio encontros agradáveis. Pela escuta e valiosas considerações.

A Bruna Sola pelo apoio e diálogo na fase de elaboração do projeto desta pesquisa.

Ao professor Jader Janer Moreira Lopes pelo apoio na seleção do estágio doutoral.

À professora Nair Rios de Azevedo pelas contribuições no exame de qualificação e pela orientação durante o estágio doutoral na Universidade Nova de Lisboa.

À professora Mariana Gaio Alves pela atenção e discussões durante o estágio doutoral na Universidade Nova de Lisboa.

A Mônica Dias Pereira pela atenção e oportunidade de conhecer mais de perto as creches e pré-escolas de Portugal.

Aos amigos e amigas que, durante o doutorado, me acompanharam mesmo quando eu não pude estar tão próxima.

A Iolanda Santos pelo incentivo e revisão do texto.

A Anelise Monteiro por tornar o trabalho mais bonito e organizado.

Ao CNPq pelo auxílio recebido durante o curso, e para o custeamento do estágio de doutoramento na Universidade Nova de Lisboa.

## RESUMO

ZANETTI, Alexandra. *O processo de transição das creches da Assistência Social para a Educação em Juiz de Fora/MG (2008-2013)*. 2015. 164 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

Esta pesquisa que se insere na linha Infância, Juventude e Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro/RJ buscou analisar como as coordenadoras/diretoras das 23 creches públicas de Juiz de Fora/MG compreendem o recente processo de transição da gestão das creches vinculadas à assistência social através da Associação Municipal de Apoio Comunitário (Amac) para a Secretaria de Educação, quando confrontadas com as perspectivas anunciadas na política oficial. Alguns objetivos específicos orientaram este estudo: (1) analisar a política oficial de inserção das creches ao sistema de ensino no município em questão; (2) Compreender como as coordenadoras/diretoras de creches percebem e vivenciam a implementação das políticas de inserção das creches ao sistema de ensino; (3) Identificar os principais embates e desafios que surgiram no contexto da prática após a implementação da transição e como as coordenadoras/diretoras lidam com eles. Como referencial para análise da política em foco, adotou-se a abordagem do *ciclo de políticas (policy cycle approach)* formulada por Stephen Ball e seus colaboradores. Segundo essa matriz as políticas educacionais são tratadas como textos, discursos e práticas produzidos em três contextos articulados entre si: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. O contexto de influência foi acessado a partir de pesquisas bibliográficas. O contexto da produção de texto ganhou visibilidade pela via da análise documental. Os dados do contexto da prática, foco principal desta pesquisa, foram produzidos em três sessões reflexivas realizadas entre 2008 e 2013 com as coordenadoras/diretoras das 23 creches públicas de Juiz de Fora/MG. As análises apontaram que o processo de transição das creches tem sido produzido em meio a discursos e textos sujeitos a influências e inter-relações com as políticas locais, nacionais e globais. Mostrou também que a ausência de representantes do contexto da prática na elaboração inicial da política gerou apreensão e insegurança nos profissionais das creches. A produção da política foi marcada por conflitos entre as coordenadoras/diretoras e a Secretaria de Educação, e dificuldades advindas do modelo fragmentado de gestão da rede de creches em duas instâncias (Amac e Secretaria de Educação). A redução desses conflitos demandou negociações e adaptações de ambos os lados. A formação continuada no contexto das creches emergiu como uma contribuição para o avanço das práticas educativas. No entanto, a necessidade do poder público rever a carreira e as condições de trabalho dos profissionais dessas instituições foi ressaltada como uma questão fundamental para a construção de um atendimento com qualidade.

Palavras-chave: Políticas de educação infantil. Creches. Sistemas de ensino.

## ABSTRACT

ZANETTI, Aleksandra. *The transition process the day care centers linked to social assistance for Education, in the city of Juiz de Fora, state of MG(2008-2013)*. 2015. 164 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

The objective of this study, which is included in the Childhood, Adolescence and Education segment of the Post-Graduation Program in Education of the Federal University of Rio de Janeiro/RJ, is to analyze how coordinators/principals at 23 public day care centers in the city of Juiz de Fora, state of MG, understand the recent transition process in the management of day care centers linked to social assistance through the Municipal Association of Community Support (Amac) for the Department of Education, when faced with the prospects announced in the official policy. Some specific objectives guided this study as follows: (1) Reviewing the official policy for inclusion of daycare centers in the city education system; (2) Understanding how day care center coordinators/principals perceive and experience the implementation of policies to include daycare in the educational system; (3) Identifying key struggles and challenges that have arisen in the context of practice after implementing the transition and how coordinators/principals cope with them. As a reference in analyzing this policy, we adopted the “policy cycle” approach as formulated by Stephen Ball and colleagues. According to this approach, educational policies are treated as texts, discourses and practices which are produced in three contexts that are integrated with each other: the context of influence; the text production context; and the context of practice. The context of influence was accessed from literature investigation. The text production context gained visibility by means of document analysis. Data for the context of practice – the main focus of this research – were produced in three reflective sessions held between 2008 and 2013 with coordinators/principals at 23 public day care centers in Juiz de Fora/MG. Analyses showed that the day care center transition process has been taking place amid discourses and texts that are subject to influences and interrelations with local, national and global policies. It also showed that the absence of practical context representatives in the initial drafting of the policy generated apprehension and insecurity for day care center professionals. The drafting of the policy was marked by conflicts between coordinators/principals and the Department of Education, as well as difficulties arising from the fragmented model of managing the day care network in two instances (Amac and Department of Education). Mitigating these conflicts demanded negotiations and adjustments on both sides. Continued education in the context of day care has emerged as a contribution to the advancement of educational practice. However, the need for the government to review the career and working conditions for professionals in these institutions was emphasized as a key issue to build a quality service.

Keywords: Childhood education policies. Day care centers. Education systems.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Composição da amostra de coordenadoras/diretoras quanto à idade.....	107
Tabela 2 –	Composição da amostra de coordenadoras/diretoras de acordo com a renda.....	108
Tabela 3 –	Composição da amostra de Coordenadoras/diretoras quanto à formação .....	108
Tabela 4 –	Composição da amostra de Coordenadoras/diretoras quanto ao tempo de experiência na educação infantil.....	108

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAC	Agente Auxiliar de Creche
AM	Amazonas
Amac	Associação Municipal de Apoio Comunitário
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação
BM	Banco Mundial
CBIA	Centro Brasileiro para Infância e Adolescência
CE	Ceará
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNCC	Comissão Nacional Criança e Constituinte
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNE	Conselho Nacional de Educação
Coedi	Coordenação Geral de Educação Infantil
Coepre	Coordenação de Educação Pré-escolar
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Confenen	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
Consed	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
Contee	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
Crub	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DCA	Direitos da Criança e do Adolescente
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DI	Desenvolvimento Infantil
DNCr	Departamento Nacional da Criança
DOEI	Diretrizes Operacionais da Educação Infantil
DPE	Departamento de Políticas Educacionais
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EFoPI/UFJF	Educação, Formação de Professores e Infância/Universidade Federal de Juiz de Fora

Emeis	Escolas Municipais de Educação Infantil
FAE	Fundação de Apoio ao Educando
Febem	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDC	Frente Nacional dos Direitos da Criança
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
Fundef	Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental
GP	Grupo de Pesquisa
Inan	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
Ipai	Instituto de Proteção e Assistência à Infância
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LEFoPI	Linguagem, Educação, Formação de Professores e Infância
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
Mesp	Ministério da Educação e Saúde Pública
MG	Minas Gerais
Mieib	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MNCC	Movimento Nacional Criança Constituinte
MNMMR	Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
Mobral	Movimento Brasileiro de Alfabetização de Adultos
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
MS	Mato Grosso do Sul
NEI:P&E	Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)
OEA	Organização dos Estados Americanos
OEI	Organização dos Estados Ibero-Americanos
Omep	Organização Mundial para a Educação Pré-escolar
PAC	Programa Atenção à Criança
Pappe	Programa de Atendimento e Promoção do Pré-Escolar
PC/EJA	Proposta Curricular para a Educação de Jovens e Adultos
PCCol	Pesquisa Crítica de Colaboração
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PEI	Professores de Educação Infantil
Peppe	Projeto Especial de Promoção do Pré-escolar
Pnad/IBGE	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
Proenpe	Programa do Ensino Pré-Escolar
Proinfantil	Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
Proped	Programa de Pós-Graduação em Educação
Propre	Programa de Educação do Pré-Escolar
PSB	Proteção Social Básica à Infância
Psec	Plano Setorial de Educação e Cultura
RCN	Referencial Curricular Nacional
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SBP	Sociedade Brasileira de Pediatria
SC	Santa Catarina
SE/JF	Secretaria de Educação/Juiz de Fora
Seas	Secretaria de Assistência Social
SEF/MEC	Secretaria de Ensino Fundamental/Ministério da Educação
Sepespe/MEC	Secretaria de Projetos Especiais/Ministério da Educação
Setas	Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social
SNAS	Secretaria Nacional Assistência Social
Suas	Sistema Único de Assistência Social

UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	União dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)
Unicef	United Nations Children's Fund (Fundo das Nações Unidas para Infância)

## SUMÁRIO

	<b>DA CONSTRUÇÃO DE UM PROBLEMA: INDAGAÇÕES QUE MOVEM A PESQUISA</b> .....	15
1	<b>CICLO DE POLÍTICAS: UM CAMINHO TEÓRICO - METODOLÓGICO</b> .....	23
1.1	<b>Investigação no campo das políticas educacionais: alguns apontamentos</b> .....	23
1.2	<b>Abordagem do ciclo de políticas: redimensionando o olhar para compreender as políticas educacionais</b> .....	25
1.3	<b>O percurso metodológico: em busca dos contextos da política</b> .....	30
1.3.1	<u>A gênese da pesquisa e o local de produção dos dados</u> .....	30
1.3.2	<u>Produção e procedimentos de análise dos dados dos contextos da política</u> .....	33
1.3.2.1	O contexto de influência .....	34
1.3.2.2	O contexto da produção de texto .....	34
1.3.2.3	O contexto da prática .....	35
1.3.3	<u>As sessões reflexivas como <i>locus</i> de produção de dados</u> .....	35
2	<b>A INTEGRAÇÃO DE EDUCAÇÃO E CUIDADO NO ATENDIMENTO À CRIANÇA PEQUENA</b> .....	39
2.1	<b>Aproximações e distanciamentos na construção da integração de educação e cuidado</b> .....	40
2.2	<b>Entre debates e embates: as mudanças conceituais e um novo arcabouço legal para a educação infantil</b> .....	55
2.3	<b>Educação infantil pós-LDB: caminhos e descaminhos da integração no contexto nacional</b> .....	62
3	<b>A PRODUÇÃO DA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO DAS CRECHES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL AO SISTEMA DE ENSINO DE JUIZ DE FORA</b> .....	90
3.1	<b>Os antecedentes da integração no contexto local</b> .....	90
3.2	<b>O contexto de produção do texto da política de integração</b> .....	100
4	<b>O ENCONTRO COM A PALAVRA DAS COORDENADORAS/DIRETORAS DAS CRECHES</b> .....	106
4.1	<b>Coordenadoras/diretoras: profissionais do contexto da prática</b> .....	107
4.2	<b><i>Dormiu uma coisa, acordou outra</i> - a recepção da política</b> .....	110

4.3	<i>Tem hora que nem a gente sabe. [...] somos funcionárias da Assistência, prestamos serviço à Secretaria. Em que sentido? – implicações da segmentação da gestão da rede de creches para o contexto da prática</i> .....	113
4.4	<i>Não foi uma relação tranquila, né? - A difícil acolhida da Secretaria de Educação</i> .....	119
4.5	<i>Nós fomos ouvidas, sim. E ouvimos muito também – A formação continuada no contexto da creche</i> .....	125
4.6	<i>Será que a gente está na Educação para isso? Avanços e permanências</i> .....	132
	<b>MAIS ALGUMAS PALAVRAS</b> .....	137
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	145
	<b>APÊNDICE A – Planejamento das sessões reflexivas</b> .....	158
	<b>APÊNDICE B – Questionário - perfil socioeconomico das Coordenadoras/Diretoras</b> .....	160
	<b>ANEXO A – Parte do Convênio nº 02.2009.002</b> .....	162
	<b>ANEXO B – Informe do Ministério Público Estadual a respeito da situação da Amac</b> .....	163

## DA CONSTRUÇÃO DE UM PROBLEMA: INDAGAÇÕES QUE MOVEM A PESQUISA

São os olhares que colocamos sobre as coisas que criam os problemas do mundo. Em outras palavras, não há problemas em si [...], pairando numa exterioridade, inertes num grande depósito à sombra, à espera de serem, antes, encontrados pela luz que lançamos sobre eles e, depois, solucionados pela razão.

*Alfredo Veiga-Neto*

Se a realidade é esculpida a partir do olhar lançado sobre ela, as *lentes* e o ângulo de visão de cada sujeito interferem na percepção dos elementos e problemas que a constituem. Por isso, acredito ser pertinente iniciar este trabalho fazendo um breve relato de minha trajetória acadêmica e profissional, pois nela identifico as experiências mais significativas que, alinhavadas às reflexões que têm me acompanhado, deram origem à questão central desta tese.

Privilegiarei a cronologia dos fatos, apesar de entender que minha trajetória vem sendo permanentemente tecida nos diferentes espaços e tempos, nem sempre lineares, que se interpenetram. O diálogo com professores, crianças, alunos em universidades, escolas, grupos de pesquisa se constitui nos muitos *fiões* que, em vários momentos, deram sentido às minhas vivências acadêmicas e profissionais e que, ao se juntarem a outros tantos, foram compondo uma *colcha de retalhos* costurada a muitas mãos, que chamo de trajetória pessoal.

Iniciei o curso de Pedagogia na Universidade Federal de Juiz de Fora em 1989. Nesse período, o debate dos professores e alunos da Faculdade de Educação centrava-se na reformulação do curso até então organizado em habilitações, modelo herdado da Reforma Universitária implantada durante o regime militar. Por me identificar com aqueles que acreditavam que essa estrutura reforçava uma organização do trabalho escolar pautada na fragmentação do planejamento (especialistas) e execução (professores) sem terem ambos uma visão do processo educativo como um todo, defendia que o curso deveria formar o professor e optei pela habilitação magistério.

Durante o curso, atuei como monitora do Departamento de Fundamentos da Educação nas disciplinas História da Educação, Filosofia da Educação e Sociologia da Educação que

eram desenvolvidas de maneira interdisciplinar, tendo como referência períodos históricos. A monitoria me oportunizou um primeiro contato com as atividades ligadas à docência, tais como: apreciação de trabalhos, elaboração de textos didáticos e leituras.

A participação no movimento estudantil possibilitou-me entrecruzar os saberes construídos em algumas disciplinas e os produzidos nos debates, nas mobilizações e no convívio com pessoas de vários cursos e movimentos sociais. Dessa experiência carrego o interesse por questões políticas e sociais, a militância, os ideais e as ideias que no fluxo da história se reafirmam, desestabilizam, ganham formas outras e seguem orientando minhas escolhas.

A leitura de educadores inspirados na concepção dialética de educação proposta por Gramsci me ajudou a compreender a escola como um lugar de contradições, de reprodução e de transformação. Aprendi que a educação sozinha não resolve as mazelas sociais, mas tem um papel considerável nesse processo. Esperava ter uma prática comprometida com uma escola pública criativa, espaço de reconstrução dos conhecimentos sistematizados e de sua articulação com experiências e saberes locais. Foi imbuída dessas crenças e expectativas que, em 1991, ainda cursando Pedagogia, comecei a exercer o ofício de professora na Rede Municipal de Ensino de Juiz de Fora.

Assumi uma turma formada por crianças de seis anos. Tratava-se, na época, do terceiro período da educação infantil. Ser a única turma de pré-escola pode ter contribuído para a invisibilidade de suas especificidades na escola onde trabalhava. A começar pela organização da sala de atividades, cuja disposição remetia a um modelo tradicional de sala de aula do ensino fundamental, e a ideia de escolarização. O arranjo espacial era fechado, as carteiras eram inadequadas para a faixa etária e ficavam enfileiradas. Isso me fazia movimentar o mobiliário todos os dias de modo a possibilitar que as crianças interagissem com seus pares e circulassem mais livremente. Não havia preocupação com o tempo do brincar e nem com a aquisição de brinquedos, a ênfase da proposta pedagógica estava na realização de atividades de alfabetização. Com isso, pode-se inferir que na visão da escola mais do que crianças, ali circulavam alunos. Surgiram então alguns questionamentos como: O que caracterizava a educação infantil? Por que as crianças pequenas não eram reconhecidas como tais naquele espaço?

Apesar de naquele momento não ter muita clareza dos fundamentos teóricos e metodológicos da educação infantil, busquei construir minha prática no diálogo com as crianças, ouvindo-as, criando oportunidades de expressão, brincadeiras e narração de

histórias. Mesmo nas condições mencionadas, penso que consegui quebrar um pouco da rigidez da rotina, da racionalidade posta, da lógica de controle, ali presentes.

Minha inserção no complexo dia-a-dia de uma escola pública me instigou a pensar sobre as possibilidades de construção de relações mais democráticas entre os sujeitos que ali se encontravam e com as pessoas do seu contexto social imediato. Questões como participação, autonomia, democracia, descentralização passaram a ser o foco de meus estudos e me motivaram a ingressar no mestrado em Educação Brasileira da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, em 1994. Sob a orientação do Prof. Dr. José Carmelo Braz de Carvalho, analisei as propostas de democratização da gestão das escolas da rede municipal de São Paulo, situadas no âmbito da política educacional implementada no quadriênio 1989-1992. Buscava apreender os limites e contradições, bem como os avanços e possibilidades de sua consolidação.

Reassumi, em 1998, meu trabalho na rede municipal de ensino de Juiz de Fora. Fui convidada para integrar uma equipe que iria acompanhar o processo de criação do sistema municipal de educação, tornando-me técnica do Serviço de Orientação e Organização do Funcionamento Escolar da Secretaria de Educação. Posteriormente atuei nos Departamentos de Educação Infantil, Formação Continuada e Gestão Escolar, onde permaneci até dezembro de 2006.

No mestrado analisei as políticas de educação de São Paulo com o *distanciamento* de pesquisadora. Busquei nos documentos, na palavra dos participantes daquele processo e nos referenciais teóricos as respostas para as minhas questões. Em Juiz de Fora, como técnica da Secretaria de Educação passei a conviver com a dinâmica de formulação das propostas educacionais no âmbito governamental.

Esse momento marcou meu reencontro com a educação infantil. Desta vez, pude ampliar meus conhecimentos sobre o atendimento das crianças de zero a seis anos no município. Participei da elaboração de levantamentos estatísticos e da formulação de diagnósticos, necessários à organização do sistema municipal. Mas foi principalmente através de visitas realizadas às creches e pré-escolas (municipais, particulares, comunitárias e filantrópicas) que consegui me aproximar daquilo que acontecia nesses espaços. Essas visitas tinham a finalidade de acompanhar o trabalho das instituições regularizadas, avaliar as possibilidades de novos credenciamentos e ainda de apurar denúncias. Sendo assim, deparei-me principalmente com as tensões advindas das dificuldades das instituições em adequar-se às novas normas do Conselho Municipal de Educação e orientações da Secretaria de Educação.

A normatização buscava estabelecer um parâmetro de qualidade pautado no caráter educacional que a educação infantil assumira na legislação brasileira. Encontrei em muitas creches e pré-escolas problemas considerados históricos e *naturalizados* nesse nível educacional, tais como: espaços inadequados e falta de equipamentos. Professores em condições de trabalho desfavoráveis com pouca ou nenhuma formação, desconhecimento dos profissionais sobre o papel dessas instituições no desenvolvimento infantil e dificuldade de se construir coletivamente uma proposta pedagógica.

Adentrar nas creches e pré-escolas me fez deparar inúmeras vezes com um cenário comum às demais cidades brasileiras, qual seja, o de crianças *confinadas* em salas de atividades com poucos metros quadrados, limitadas em seus movimentos e interações. Espaços com pouca luz natural, ventilação, segurança, áreas para recreação, adaptados ou construídos com pouca infraestrutura. Tudo isso trazia para as crianças desconforto, problemas de saúde e impunha limitações ao seu desenvolvimento. Além das características físicas e higiênicas, estabelecidas na legislação que regulamentava o funcionamento da educação infantil no município, passei nessas visitas a atentar-me para a dimensão de espaço articulado ao ambiente.

O contato com as creches e pré-escolas possibilitou o diálogo com os sujeitos desses lugares e forneceu indícios sobre significados por eles atribuídos às situações que enfrentavam. Permitiu também uma aproximação com as interpretações que tinham sobre os textos da política de educação em curso, as concepções que permeavam as práticas, as alternativas encontradas diante das adversidades, e outras questões que ali circulavam formando redes de relações de saberes e poderes. Nas interlocuções com educadores, famílias e crianças revisei conceitos, crenças, tentando compreender melhor as situações com as quais defrontava, deixando-me perceber como parte delas.

Particpei, também, durante cinco anos, do Conselho Municipal de Educação, palco privilegiado de discussões sobre as questões da educação infantil, e de acompanhamento/intervenção de diversas representações da sociedade civil nas políticas do município.

Transitar por esses espaços me levou a conhecer pessoas identificadas com a luta pela melhoria do atendimento educacional da criança, que não mediam esforços para viabilizá-lo no âmbito governamental, nos fóruns de educação e nas instituições de educação infantil. Por outro lado, constatee a permanência de discursos que a tratam como uma benesse concedida às camadas populares, ignorando suas precariedades, pois independente da qualidade do trabalho educativo desenvolvido, o importante era evitar a mortalidade infantil e outras situações

denominadas de riscos. Concepção que se traduzia em ações de filantropia para uns e fonte de votos para outros. Encontrei, ainda, aqueles que viam as creches e pré-escolas apenas como um pequeno negócio ou alternativa para se obter rendimentos em tempos de desemprego ou mercadoria a ser vendida. Prevalencia aí a lógica de um mercado, onde o lucro se sobrepõe ao oferecimento de condições necessárias para promover o tão propagado desenvolvimento integral da criança.

Passei a ver as políticas de educação infantil como um campo multifacetado, composto por pessoas e grupos com diferentes concepções, intenções, interesses, lugares, permeado de conflitos e disputas. Por isso, não foram poucos os momentos de indignação, enfretamentos, confrontos, aprendizagens e inquietações. Uma delas em especial despertou meu interesse para a temática dessa investigação: Por que as creches públicas em Juiz de Fora ainda permaneciam na assistência social contrariando a tendência nacional de integrar a educação infantil à educação? Se o município tinha um conselho municipal de Educação, normas próprias para o funcionamento da educação infantil, um sistema municipal de ensino constituído, recursos humanos com formação para acompanhar o trabalho pedagógico das escolas e para atuar nas creches, que dificuldades ou interesses emperravam esse processo?

Em 2007, deixei a Secretaria de Educação, voltei a me dedicar à docência em uma escola de educação infantil. Redescobri-me professora no exercício de desenvolver um olhar/escuta mais atenta às manifestações infantis. Mobilizei-me no constante aprendizado de mediar as relações das crianças pequenas com a natureza e a cultura, na tentativa de deslocar-me do centro da prática pedagógica e dividir com elas a autoria dos fazeres.

As reflexões decorrentes das experiências aqui relatadas aumentaram meu interesse pelas temáticas da infância e sua educação. Na busca por um espaço de investigação entrei em 2008 para o grupo de pesquisa Educação, Formação de Professores e Infância da Universidade Federal de Juiz de Fora (EFoPI/UFJF), coordenado pela Profa. Dra. Lea Stahlschmidt Pinto Silva e Profa. Dra. Ilka Schapper Santos<sup>1</sup>.

Na época o grupo estava iniciando uma pesquisa com as coordenadoras/diretoras<sup>2</sup> das creches públicas do município de Juiz de Fora- MG. A pesquisa objetivou desencadear uma

---

<sup>1</sup> Em 2011 o grupo de pesquisa Educação, Formação de Professores e Infância-EFoPI passou a ter a denominação Linguagem, Educação, Formação de Professores e Infância – LEFoPI e sua coordenação foi assumida pelas professoras doutoras Ilka Schapper Santos e Hilda Micarello. Atualmente esse papel é exercido pelas professoras doutoras Ilka Schapper Santos e Núbia Schaper Santos.

<sup>2</sup> Nas creches da rede pública do município de Juiz de Fora- MG a expressão *coordenadora* equivale à expressão *diretora* utilizada em muitos municípios brasileiros. Para identificar tal função passarei a designar as coordenadoras com a expressão *coordenadoras/diretoras*.

reflexão crítica e colaborativa sobre as atividades educativas que se apresentam na rotina dessas unidades<sup>3</sup>.

Ao analisar os diálogos travados nas sessões reflexivas<sup>4</sup> que envolviam a participação das pesquisadoras e das coordenadoras/diretoras, um dado chamou minha atenção: a rotina das creches estava sendo desestabilizada pela notícia da transferência da gestão político-administrativa das unidades vinculadas à assistência social através da Associação Municipal de Apoio Comunitário (Amac), para a Secretaria Municipal de Educação de Juiz de Fora-MG.

Por não considerar essas profissionais meras receptoras das políticas de educação infantil do município, comecei a refletir o que elas teriam a dizer sobre o acontecimento em questão, pois, em última instância, é no microcontexto da creche que uma proposta de inserção da educação infantil nos sistemas de ensino pode ou não ser efetivada dentro dos princípios que sustentam sua formulação inicial. À medida que se mostraram cada vez mais mobilizadas com tal transição fiquei instigada a buscar a palavra desses sujeitos como uma possibilidade de compreender as percepções de quem vive, interpreta e recria tal política.

Por desconhecer pesquisas sobre a implementação desse processo em Juiz de Fora-MG, e ao perceber que as coordenadoras/diretoras estavam impactadas com sua implementação, fui tomada por algumas indagações: o que propõe a política oficial para a integração das creches no sistema de municipal de ensino de Juiz de Fora? Como essas profissionais interpretam os textos (legislações, documentos, pronunciamentos) da política oficial?

Estas questões se entrelaçaram a outras que já me acompanhavam desde minha passagem pela Secretaria de Educação e deram origem à questão central desta pesquisa, qual seja, *como as coordenadoras/diretoras das creches públicas do município de Juiz de Fora-MG compreendem o processo de transição da gestão das creches da assistência social para a Secretaria de Educação, quando confrontadas com as perspectivas anunciadas na política oficial?*

Neste sentido, mais especificamente alguns objetivos passaram a definir o foco deste estudo:

- Identificar e analisar o que está proposto no discurso oficial para o processo de inserção das creches no sistema municipal de ensino em Juiz de Fora – MG;

---

<sup>3</sup> Pesquisa denominada: Espaço de reflexão crítica em contexto de colaboração: construindo os sentidos e os significados da prática educativa na creche.

<sup>4</sup> As sessões reflexivas são entendidas como contextos em que são criadas oportunidades para a construção de significados sobre a prática docente em colaboração com um pesquisador externo, caracterizando-se como sessões de discussão (SZUNDY, 2005).

- Compreender como as coordenadoras/diretoras de creches percebem e vivenciam a implementação da política de inserção das creches ao sistema de ensino;
- Identificar os principais embates e desafios que surgiram no contexto da prática com transição das creches da assistência social para a educação e como as coordenadoras/diretoras lidam com eles.

O propósito de encontrar caminhos teórico-metodológicos que pudessem ajudar a responder essas inquietações me trouxe ao Programa de Pós-Graduação em Educação (Proped) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Na condição de aluna do doutorado, tornei-me membro do Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão (NEI:P&E), grupo de pesquisa coordenado por minha orientadora, Profa. Dra. Vera Maria Ramos de Vasconcellos, vinculado à linha de pesquisa Infância, Juventude e Educação do referido programa. Na interlocução com os demais integrantes do Núcleo amadureci as questões desta tese e discuti as contribuições teóricas do sociólogo inglês Stephen Ball e seus colaboradores (1992, 1994) para análise das políticas educacionais e de estudiosos da educação infantil. É o percurso desta investigação que apresento neste texto organizado em quatro capítulos.

No capítulo 1 – *Ciclo de Políticas: um caminho teórico- metodológico* – apresento a abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*) formulada por Stephen Ball e colaboradores (1992, 1994), cujo referencial teórico-metodológico orientou a pesquisa. Discuto suas contribuições para o estudo das políticas educacionais. Em seguida, descrevo os procedimentos de produção, organização e análise dos dados desta pesquisa.

No capítulo 2 – *A integração de educação e cuidado no atendimento à criança pequena* – revisito o percurso histórico das políticas de educação infantil no Brasil, que tem como eixo a construção da dimensão político e administrativa da integração de educação e cuidado à criança pequena. Nesse movimento procuro identificar alguns fatores e tendências que influenciaram a inserção das creches e pré-escolas nos sistemas educacionais, analisando-os de forma integrada à produção de textos legais e governamentais relacionados à formulação desse processo no âmbito nacional.

No capítulo 3 – *A produção da política de integração das creches da assistência social no sistema de ensino de Juiz de Fora -MG* – apresento os antecedentes históricos, as tendências e os principais fatores que, no âmbito local, impulsionaram o processo de transição da rede de creches da assistência social (Amac) no sistema de ensino de Juiz de Fora. Focalizo, também, o contexto da produção de texto desta política. Para isso, descrevo como esse processo foi se configurando na tentativa de identificar os atores envolvidos, os conflitos, as relações de poder presentes nesse percurso. Analiso, ainda, o termo do convênio firmado

entre a Secretaria de Educação e a Associação Municipal de Apoio Comunitário (Amac) na intenção de perceber os discursos, intenções e propósitos da política neles representados.

No capítulo 4 – *O encontro com a palavra das coordenadoras/diretoras das creches* – apresento o contexto da prática a partir da análise dos dados produzidos em três sessões reflexivas realizadas com as coordenadoras/diretoras das 23 creches públicas do município de Juiz de Fora-MG, durante os anos de 2008 a 2013.

Por fim, teço algumas reflexões e considerações sobre o trabalho como um todo.

## 1 CICLO DE POLÍTICAS: UM CAMINHO TEÓRICO -METODOLÓGICO

Já não existe um saber definitivo, precisamos de muitas sabedorias, para que umas corrijam a unilateralidade das outras.

*Leandro Konder*

Esta pesquisa situa-se no campo das políticas educacionais, especificamente políticas públicas de educação infantil, destinadas às crianças de zero a três anos (creche). Tem por objetivo analisar como as coordenadoras/diretoras das creches públicas do município de Juiz de Fora-MG compreendem o processo de transição da gestão político-administrativa das creches da assistência social para a Secretaria de Educação, quando confrontadas com as perspectivas anunciadas na política oficial. Para materializar tal objetivo, adotei como referencial teórico-metodológico a abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*) elaborada pelo sociólogo inglês Stephen Ball e seus colaboradores (1992, 1994).

O aporte teórico-metodológico de uma pesquisa revela algumas facetas do olhar do pesquisador sobre as coisas do mundo, e, conseqüentemente, sobre seu objeto de estudo. Por isso, optei por desvelá-lo *a priori* neste capítulo. Assim, na primeira seção, faço alguns apontamentos sobre a pesquisa no campo das políticas educacionais com a intenção de justificar esta escolha. Em seguida, apresento as principais ideias do ciclo de políticas e discuto suas contribuições para a análise dos processos de implementação de políticas de Educação. No final deste capítulo, descrevo os procedimentos de produção, organização e análise dos dados da pesquisa.

### 1.1 Investigação no campo das políticas educacionais: alguns apontamentos

A constatação de um divórcio entre o proposto nas políticas educacionais e sua materialização nos espaços educativos tornou-se lugar comum nas pesquisas e produções acadêmicas nacionais e internacionais. Percebe-se uma contradição entre o dito (retórica dos proponentes), o escrito (legislação e outros documentos) e o feito (a efetivação nas escolas).

De modo geral, tais estudos não atribuem o *fracasso* das políticas a sua formulação, mas à forma como elas são recebidas nas escolas, locais considerados territórios de resistências às transformações. Prevalece, assim, uma visão de política como produto, formulada e implementada de forma sequencial, de *cima* para *baixo*, dos gabinetes às escolas (modelo *top-down*), tendo a ação do Estado como aspecto preponderante das análises desse processo.

Mainardes (2007), após revisitar os levantamentos feitos em pesquisas por Azevedo e Aguiar (1999, 2001) <sup>5</sup> e analisar as principais publicações do campo das políticas educacionais, verificou que vários trabalhos têm centrado suas análises nos aspectos teóricos e ideológicos ligados à elaboração das políticas, por vezes sem estabelecer conexões com o processo de implementação. Formulação e implementação são encaradas como fases distintas. Identificou, ainda, uma desarticulação entre o macro e microcontextos nas análises realizadas. Alguns trabalhos focalizam apenas os aspectos macroestruturais, enquanto outros tratam dos aspectos do microcontexto, como se esse operasse de forma autônoma, sem sofrer interferências globais ou nacionais.

Para o autor, a escassez de estudos voltados para análise da implementação e para a compreensão do percurso das políticas pode estar relacionada à carência de referenciais analíticos mais sólidos, visto que no Brasil esse campo de pesquisa é relativamente novo. Nesse sentido, avalia que a abordagem do ciclo de políticas representa uma alternativa metodológica interessante por oferecer elementos à análise de políticas e programas educacionais de forma dinâmica, abrangente e crítica, pois esses podem ser olhados desde sua origem até sua efetivação e/ou transformações nos espaços educacionais.

Dentre as escolhas presentes no percurso de uma pesquisa, talvez a mais difícil seja a definição do referencial teórico-metodológico. Isso porque essa decisão precisa levar em conta: a questão investigada, as contribuições que uma dada teoria pode oferecer para compreender seu objeto de estudo, as crenças do pesquisador, a coerência entre as matrizes que sustentam as discussões teóricas e os caminhos da análise.

Neste trabalho, a escolha por um diálogo com as produções teóricas de Ball e Bowe (1992, 1994), em especial a abordagem do ciclo de políticas, justifica-se pelos insumos que essa dispõe para analisar uma política de educação, inter-relacionando as dimensões macro e microestruturais, o global e o local, os processos de elaboração e implementação. Reconhece

---

<sup>5</sup> Em 1999, Azevedo e Aguiar analisaram 139 resumos de dissertações, teses e outras pesquisas sobre políticas educacionais realizadas no período de 1991- 1997. Em 2001, as autoras analisaram as produções sobre o tema apresentadas no GT 5 - Estado e Política Educacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (Anped) durante os anos de 1993 a 2000.

também a importância do Estado e, ao mesmo tempo, valoriza o papel dos sujeitos do contexto da prática educativa (as micropolíticas), e evita estabelecer velhas dicotomias.

A opção por este referencial teórico-analítico trouxe a necessidade de rever conceitos, de tentar romper com os ranços de interpretações maniqueístas, lineares e hierárquicas comuns à pesquisa das políticas educacionais e das Ciências Humanas e Sociais em geral. Isso já foi denunciado nos debates sobre a crise dos paradigmas que assola esse campo na atualidade (BRANDÃO, 1995). Minhas poucas certezas de pesquisadora em formação foram desestabilizadas, exigindo novas leituras e disposição para tentar (des)construir caminhos de investigação em interlocução com os autores que convidei para me acompanharem nessa empreitada.

Ao aceitar esse desafio não assumi tal abordagem como ideal, sem limitações ou como sendo uma nova verdade. O próprio Ball admite a continuidade de sua construção e faz revisões esporádicas a sua formulação. Busquei, como sinaliza Konder na epígrafe que inaugura esse capítulo: não um saber definitivo, mas a soma de outras sabedorias para que umas corrijam a unilateralidade das outras.

## **1.2 Abordagem do ciclo de políticas: redimensionando o olhar para compreender as políticas educacionais**

Como foi dito na primeira sessão, a abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*) é um referencial teórico-metodológico sistematizado a partir dos estudos de Stephen Ball e seus colaboradores para análise de políticas educacionais.

Trata-se de um referencial inovador por envolver a articulação do macro e micro contextos na análise das políticas, uma vez que o procedimento mais comum nas pesquisas em políticas educacionais é a adoção isolada de um desses enfoques. Nele os processos micropolíticos ganham destaque em inter-relação com o macro. Enfatiza-se o potencial de reinterpretção, enfrentamento e recriação das políticas pelos sujeitos que a vivenciam nos espaços formais de educação em sua plena vinculação com as questões que atravessam o campo da educação no âmbito local, nacional e internacional. Essas “micropolíticas” acabam por interferir no rumo, na configuração inicial das políticas e vice-versa, constituindo uma via de mão dupla.

Para Ball (1994) os significados construídos sobre o conceito de política interferem na forma de pesquisá-la e na interpretação dos dados encontrados nesse percurso. Em seus estudos admite a existência de duas concepções indissociáveis de política: política como texto e política como discurso.

A noção de política como texto tem sua gênese na teoria literária. Por isso, segundo Ball (1994) as políticas podem ser vistas como:

[...] representações que são codificadas de formas complexas (através de lutas, compromissos, interpretações de autoridade pública e reinterpretações) e decodificadas de maneiras complexas (através de interpretações e significados de atores em relação com suas histórias, experiências destrezas, recursos e contexto). (BALL, 1994, p. 16).

Nessa direção, os textos da política (documentos, leis, pronunciamentos, etc.) acessados pelo contexto da prática (escolas, creches) carregam uma trajetória marcada por embates, interpretações e intenções desde sua formulação. Esses textos são reinterpretados por sujeitos históricos que respondem a essas representações com base nas suas convicções, possibilidades, interesses e sob a influência da história do lugar, das instituições onde se encontram.

Logo, esta perspectiva aponta para a análise dos textos da política e seus contextos de produção. Destaca, ainda, o papel ativo dos sujeitos da prática (professores e outros profissionais) como leitores desses textos. Ainda que pareçam consolidados, os textos das políticas não são herméticos, e acionam tantas interpretações quanto a pluralidade de leitores que entrem em contato com ele.

Os textos são produzidos em meio a situações de disputas e negociações entre grupos e arenas presentes no contexto de sua formulação que atuam junto ao aparato estatal na tentativa de controlar a representação da política. O interior dessa luta pode conter armadilhas como o uso deliberado da retórica e da adoção de diferentes significados para os termos-chave da política (BOWE; BALL; GOLD, 1992). E as discordâncias que aí residem podem ser percebidas nas contradições, omissões e divergências apresentadas nos textos.

Mainardes (2007), esclarece que no processo de formulação dos textos somente algumas influências e agendas conquistam legitimidade. Diante dessa constatação, conclui ainda que a análise de documentos de políticas (textos) não é algo simples, porque requer do pesquisador a capacidade de “identificar ideologias, interesses, conceitos empregados, embates envolvidos, entre outros aspectos” (MAINARDES, 2007, p. 38).

Importa também ao pesquisador identificar os estilos de textos da política e analisar se eles estimulam mais ou menos a participação dos leitores (professores etc.) no processo político. Como parâmetro para essa análise Bowe, Ball e Gold (1992), adotam as tipologias de texto *writerly* e *readerly* desenvolvidas por Roland Barthes (1974) para análise de textos literários. Um texto *writerly* apresenta lacunas que podem ser completadas a partir da interpretação crítica e abre espaço para a intervenção, conclamando o leitor a respondê-lo.

Por sua vez, um texto *readerly* tem um caráter prescritivo e tenta estabelecer como a política deve ser efetivada, além de dificultar a produção de novos sentidos e interpretações. Esse estilo textual deixa subentendido uma concepção de leitor como receptor passivo da política (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Não existe uma padronização na apresentação desses estilos textuais, portanto eles possuem diferentes formatos. Por vezes, um texto pode apresentar a combinação desses dois estilos ou podem ser utilizados os dois estilos de textos dependendo do momento em que se encontra a implementação de uma política (MAINARDES, 2007).

Em ambos os casos é preciso não perder de vista que os textos emanam do processo de formulação da política que, nas perspectivas de Ball e Bowe, reciprocamente, é um processo baseado na constante relação entre múltiplos contextos. Essa lógica evidencia o vínculo direto dos textos com seus contextos de produção e uso (MAINARDES, 2007).

Pode-se inferir que enquanto representações da política esses textos não são produtos prontos para serem aplicados e que, por mais prescritivos que sejam, as determinações e orientações neles expressas passam, como já assinalamos, por diversas (re) interpretações, são guiadas pelos elementos da história dos seus leitores, das questões e agendas que estão em pauta no campo da educação no âmbito global e local. Essas intenções são (re)escritas nas e pelas escolas, contexto de (re)criação da política.

Bowe, Ball e Gold (1992) construíram a noção de política como discurso em diálogo com a teoria do discurso formulada por Foucault. Os discursos carregam significados e utilizam certos termos e palavras na busca de afirmar um modo de olhar e explicar uma dada realidade. O processo de produção de uma política é perpassado por uma atmosfera discursiva na qual são construídos e disseminados significados sobre ela. Vários discursos entram em circulação, porém apenas alguns ganham legitimidade.

Mainardes (2007) apoiado nos estudos de Ball (1993) afirma que “a política como discurso estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem efeito de distribuir ‘vozes’, uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade” (MAINARDES, 2007, p. 39).

Em contraposição à visão de política como coisa (produto), Bowe, Ball e Gold (1992) concebem a política como sendo ao mesmo tempo processos e resultados. Essa concepção possibilita pensar o processo político como não linear e não estruturado em etapas que vão desde a resolução de determinadas agendas até sua implementação nos espaços para os quais se destinam com fins de obter certos resultados.

Em 1992, Ball e Bowe apresentaram pela primeira vez a noção de processo político como um ciclo, demarcando claramente seu caráter de continuidade e de interação das facetas que o compõem (BALL; BOWE, 1992). Nessa versão, o ciclo seria formado por três facetas ou arenas: (a) a *política proposta (entended policy)* que corresponde à política oficial e abarca as intenções não somente do governo e todo seu aparato burocrático, tradicionalmente visto como implementadores de políticas, mas contempla também as intenções das instituições educacionais e demais arenas onde surgem as políticas; (b) a *política de fato (actual policy)* seria composta pelos textos das políticas e legislações, documentos que delineiam a política e servem de referência inicial para colocá-la em prática; (c) a *política em uso (policy in-use)* engloba os discursos e práticas institucionais gerados no interior da política implementada pelos profissionais da prática (MAINARDES, 2007).

No mesmo ano, Ball e Bowe romperam com tal formulação, porque avaliaram que a linguagem empregada apresentava uma rigidez não compatível com o formato de ciclo por eles pensado. Entendiam, ainda, que as três facetas ou arenas do ciclo não dessem conta, do ponto de vista conceitual, de abarcar a diversidade de intenções e disputas que interferem no processo político (MAINARDES, 2007).

Com isso, Ball e Bowe (1992) fizeram uma nova proposição sobre o ciclo de políticas, constituído por três contextos principais: (a) o contexto de influência; (b) o contexto da produção da política; (c) o contexto da prática. Tais contextos se inter-relacionam num movimento contínuo, como deve ser um ciclo, não apresentando um caráter sequencial, temporal ou hierarquizado.

As políticas educacionais são construídas e circulam nesses diferentes contextos da esfera social, espaços permeados de disputas e embates. Cada um deles pode ser entendido como uma grande arena que no seu interior comporta um conjunto de arenas públicas ou privadas, lugares e grupos de interesses.

Para Ball e Bowe (1992), o contexto de influência é o território onde surgem as políticas públicas de educação e seus discursos. Nesse contexto se movimentam arenas públicas formais como comissões e grupos representativos, organizações multilaterais,

comunidades científicas, movimentos sociais dentre outras redes sociais que atuam “dentro e em entorno dos partidos políticos, do governo e do legislativo” (MAINARDES, 2007, p. 29).

O objetivo desses grupos é influenciar o governo na definição das políticas. Trava-se, então, entre as partes interessadas, uma luta “para influenciar a definição e as propostas sociais da educação, do que significa ser educado” (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p. 19).

É nessa esfera que os conceitos adquirem legitimidade e passam a compor “um discurso de base para a política” (MAINARDES, 2007, p. 29). No entanto, na dinâmica de formação dos discursos, apenas alguns conseguem ganhar adesão. Outros encontram mais dificuldades de se projetarem ou são ofuscados por argumentos mais contundentes que circulam nas arenas públicas mais visíveis. Há, nesse caso, uma disputa pela hegemonia dos discursos, movida pelas ideologias e interesses de grupos e arenas que nela se movimentam.

Como Lopes e Macedo (2011), entendemos que, ao definir o contexto de influência como o território onde nascem as políticas, para, em seguida, serem recontextualizadas nos demais contextos, Ball e Bowe (1992), põem em contradição e fragilizam a noção de circularidade da abordagem do ciclo de políticas. Nesse sentido, ao darem ao contexto de influência uma importância maior no ciclo, acabam por hierarquizar os contextos. Por ser essa a perspectiva adotada neste estudo, não fixaremos num determinado contexto o ponto de partida da política investigada.

Por sua vez, o contexto da produção da política está relacionado à produção dos textos que representam as políticas educacionais e são materializados na forma de documentos oficiais, legislações, pronunciamentos, entrevistas, vídeos, etc.

Ball e Bowe (1992) pontuam que os textos resultam das disputas, negociações ou consensos de determinados grupos ou arenas que agem dentro dos diferentes espaços de produção textual e concorrem para o domínio da representação da política. Sendo assim, não se deve esperar uma coerência entre os textos de uma mesma política, que podem inclusive ser contraditórios.

Uma política educacional não se encerra com a produção dos seus textos. Ao contrário, a aprovação de uma legislação, a publicação de um documento oficial, a emissão de um comentário desperta muitas interpretações, reações que têm desdobramentos nas escolas, nas creches, dentre outras instituições do contexto da prática, e podem gerar mudanças no trajeto da política.

Dessa forma, para Ball e Bowe (1992) o contexto da prática é o *locus* privilegiado de interpretação e recriação da política educacional e não apenas de sua *implementação*. A leitura feita por professores e demais profissionais sobre os propósitos da política produz

efeitos que acabam por reconfigurá-la. Os autores lembram que circulam nessa arena diferentes interpretações da política, porque essas são pautadas numa diversidade de histórias, experiências, valores e interesses dos sujeitos da prática. Esse quadro envolve disputas, pois há interesses divergentes em jogo. Certamente, algumas visões predominam, mas isso não anula a importância das demais no processo de reconstrução da política.

### 1.3 O percurso metodológico: em busca dos contextos da política

Para que fosse possível conhecer como as coordenadoras/diretoras das creches públicas do município de Juiz de Fora-MG compreendem o processo de transição da gestão das creches da assistência social para a Secretaria de Educação, quando confrontadas com as perspectivas anunciadas na política oficial, foi preciso tecer, a partir dos fundamentos da abordagem do ciclo de políticas, o caminho metodológico deste estudo, identificar o local, os procedimentos de produção de dados, a organização e a análise dos mesmos. Esse é o objetivo desta seção.

#### 1.3.1 A gênese da pesquisa e o local de produção dos dados

Esta pesquisa decorre da minha participação em dois grupos de pesquisa: Linguagem, Educação, Formação de Professores e Infância (LEFoPI/UFJF) e Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (NEI:P&E/UERJ) cujo ponto de interseção é o interesse pelas temáticas relacionadas à educação das crianças pequenas, tais como desenvolvimento infantil, formação de professores, organização espacial e temporal e as práticas cotidianas em curso nas creches.

O Grupo de Pesquisa (GP) LEFoPI/UFJF iniciou suas atividades em 2006, sob a coordenação da Profa. Dra. Lea Stahlschmidt. Desde então, tem-se preocupado em desenvolver pesquisas nos contextos da educação infantil (creches e pré-escolas), de modo a contribuir com os profissionais na compreensão e no encaminhamento dos problemas que neles emergem, motivo pelo qual optou-se por realizá-las *com* esses sujeitos e não *sobre* eles (SILVA, L. S. P. et al., 2009).

Durante esse percurso, os resultados produzidos e as discussões empreendidas pelo grupo apontaram a necessidade de agregar ações reflexivas no desenvolvimento das pesquisas. A intenção era/é que os pesquisadores e demais participantes produzam/produzissem uma reflexão crítica sobre as questões presentes no espaço da creche, impulsionados por ações colaborativas, pautadas numa relação de reciprocidade. Todos discutiam/ discutem “as condições contraditórias das ações que são interpretadas pelo conhecimento cotidiano e caminham em direção a formas de perceber teoricamente embasadas” (SCHAPPER; SILVA, L. S. P., et al., 2010, p. 3).

Com essa postura o grupo pretendeu/prende contribuir para a superação das dicotomias saber/pensar e fazer/agir e apresenta um diferencial na forma tradicional de se fazer pesquisa ao escapar da relação em que alguns ensinam (universidade) e outros assimilam (educadores).

Entende-se, no âmbito dessas investigações, que não é necessário aos participantes possuírem os mesmos conhecimentos, ideias, representações e valores, mas, antes, se colocarem no processo investigativo como “verdadeiros colaboradores que juntos analisam práticas, refletem criticamente e argumentam para a (des)construção de teorias, de questões políticas e de interesses que realmente embasam a sala de aula” (MAGALHÃES, 2004, p. 152).

Essas pesquisas configuram-se como *interventiva crítico-colaborativa*. Interventiva, porque, no processo investigativo, o pesquisador, ao mesmo tempo em que sofre intervenção, intervém, movido pelas questões que o levam à construção do conhecimento científico. Crítico, por propiciar espaços de reflexão e elementos para “tornar os participantes conscientes e sujeitos na construção de seu discurso e de sua ação, com base no diálogo” (SILVA, L. S. P. et al., 2009, p. 421).

Meu ingresso no GP LEFoPI ocorreu em 2008, momento que em consonância com os pressupostos assinalados, o grupo começou a desenvolver a pesquisa intitulada *Espaço de reflexão crítica em contexto de colaboração: reconstruindo os sentidos e os significados da prática educativa na creche* envolvendo coordenadoras/diretoras de vinte e três creches públicas de Juiz de Fora-MG cujo objetivo é desencadear uma reflexão crítica e colaborativa sobre as atividades educativas que se apresentam na rotina da creche.

No período de 2008 a 2011, o brincar e o choro das crianças na creche foram temas centrais das sessões reflexivas<sup>6</sup> realizadas com pesquisadoras e coordenadoras/diretoras. No

---

<sup>6</sup> Um detalhamento sobre as sessões reflexivas será apresentado na seção 1.3.3

entanto, outros assuntos atravessaram esses diálogos como, por exemplo, a transição das creches da assistência social para o sistema de ensino, objeto desta tese.

A questão e os dados desta investigação, cuja análise será apresentada no capítulo 4, foram produzidos no interior do GP LEFoPI.

Além da participação no GP LEFoPI, a minha vinculação ao Núcleo de Estudos da Infância: Pesquisa & Extensão (NEI:P&E/UERJ), coordenado pela Profa. Dra. Vera M. R. de Vasconcellos, foi determinante para viabilizar a materialização desta pesquisa. O NEI:P&E é um grupo de pesquisa reconhecido pela comunidade acadêmica por sua trajetória de estudos no campo da infância, em particular pela ênfase dada às questões relacionadas ao contexto das creches e sua interface com as políticas públicas de Educação Infantil. As metodologias adotadas privilegiam a formação de professores em encontros de reflexão, assumindo uma perspectiva de pesquisa-intervenção.

Na ocasião de minha inserção no grupo encontrava-se em andamento a pesquisa *Agente Auxiliar de Creche: Educadores da Infância Carioca* desenvolvida em cinco creches da rede municipal de educação do município do Rio de Janeiro. O objetivo era investigar os processos de formação e prática de quatro copesquisadoras<sup>7</sup>, aprovadas no último concurso público para o cargo de Agente Auxiliar de Creche (AAC)<sup>8</sup> e que tinham experiência em Educação Infantil na creche vinculada a uma pesquisa anterior. Visava, ainda, compreender como cada uma das unidades (creches) pesquisadas foi constituída e como organizou seu projeto pedagógico a partir das orientações da Secretaria Municipal de Educação do município em questão (VASCONCELLOS et al., 2012).

A partir de 2012 teve início uma nova pesquisa intitulada *O percurso de agentes auxiliares e professores na creche: da nomeação à construção de uma pedagogia para a infância carioca*. Desde então, o foco está voltado para atuação dos Professores de Educação Infantil (PEI), aprovados no concurso público<sup>9</sup> e lotados nas três creches que optaram por continuar na pesquisa e os que tenham sido alunos da Faculdade de Educação/UERJ, após 2002<sup>10</sup>. Em linhas gerais, é problematizado o fato da criação do cargo de PEI ter atendido as

---

<sup>7</sup> São denominados copesquisadores os educadores/professores que se dispuseram a ser interlocutores das pesquisas *Agente Auxiliar de Creche: Educadores da Infância Carioca* e tornam-se representantes dessa na unidade de Educação Infantil onde trabalham.

<sup>8</sup> O cargo de *Agente Auxiliar de Creche* integra o Quadro de Pessoal de Apoio à Educação foi criado pela Lei Municipal 985/2005. Em 2007 ocorreu o concurso público para ingresso no cargo a formação mínima em nível fundamental com carga horária de 40 horas semanais (Edital nº 1, de 4 ago. 2007).

<sup>9</sup> Edital nº 91, de 25 out. 2010.

<sup>10</sup> Em 2002 foi adotado um novo currículo para o curso de pedagogia na UERJ, com cinco cadeiras obrigatórias e duas disciplinas de estágios específicas no campo da Educação Infantil.

exigências da legislação nacional estabelecendo como requisito mínimo para atuar na Educação Infantil a formação em nível médio na modalidade normal e suas possíveis contribuições para a melhoria de qualidade das práticas desenvolvidas nas creches.

As duas pesquisas refletem a crença de que as práticas (fazer) e os saberes presentes no cotidiano das creches não se dão no vazio, mas possuem uma relação com as questões mais amplas que perpassam as políticas públicas de Educação Infantil, e em particular aquelas implementadas na cidade do Rio de Janeiro, pelo poder público municipal. Tais pesquisas, assim como as teses e dissertações em construção no grupo, têm fomentado discussões sobre referenciais teórico-analíticos empregados nas pesquisas de políticas de educação, dentre elas, a abordagem do ciclo de políticas. Em interlocução com o NEI:P&E reelaborei o projeto original desta pesquisa e dialoguei sobre os seus caminhos teóricos e metodológicos.

### 1.3.2 Produção e procedimentos de análise dos dados dos contextos da política

Como já foi dito, na abordagem do ciclo de políticas a categoria *política* é concebida como texto, discurso, e como ações produzidas em três contextos (contexto de influência, contexto da produção de texto e contexto da prática) que se inter-relacionam como é característico de um ciclo. Esse processo é marcado por relações de poder, disputas e negociações pelo domínio da política. Sendo assim, a tentativa de compreender o processo de produção de uma política educacional precisa considerar a circularidade existente entre os contextos e traçar a composição, os processos que permeiam cada um deles, porque cada um deles interfere e ao mesmo tempo sofre as interferências dos outros.

Embora as interpretações dos sujeitos do contexto da prática (coordenadoras/diretoras das creches) sobre a política de inserção das creches na educação seja o foco principal desta pesquisa, foi imprescindível acessar os demais contextos (contexto de influência e contexto da produção de textos). Por isso, a interpretação dos dados produzidos em cada um desses contextos perpassou este estudo.

Apesar de reconhecer que tais contextos foram pensados por Ball (1992, 1994), como recurso heurístico para o estudo das políticas, não sendo, portanto, possível delimitar ou definir seus contornos com precisão e não querendo perder de vista a sua inter-relação, para estruturar a apresentação das análises dos dados da pesquisa trago os elementos do contexto de influência articulados ao contexto da produção do texto, no âmbito nacional e local,

expondo-os respectivamente nos capítulos 2 e 3, e os dados referentes ao contexto da prática foram apresentados e analisados no capítulo 4.

Isso não implica dizer que não foram tecidas inter-relações, menções e conexões com os contextos que a princípio não eram o foco principal da análise apresentada em cada capítulo.

Para esclarecer melhor o leitor sobre o processo de produção e os procedimentos de análise dos dados referentes aos contextos, optei nesta subseção, por apresentá-los em separado.

#### 1.3.2.1 O contexto de influência

Os dados do contexto de influência da política investigada foram produzidos a partir de pesquisas bibliográficas. O objetivo foi identificar e articular os fatores, tendências e influências de âmbito nacional e local que impulsionaram o processo de inserção das creches públicas no sistema de ensino de Juiz de Fora-MG.

#### 1.3.2.2 O contexto da produção de texto

O contexto da produção de texto da política em questão ganhou visibilidade pela via da análise documental. Busquei identificar no termo do convênio firmado entre a Secretaria de Educação (SE/JF) e Associação Municipal de Apoio Comunitário (Amac) os propósitos da política de integração das creches na educação defendidos pelo poder público municipal, ou seja, as intenções e perspectivas para sua implementação presentes no discurso oficial. Nesse estudo o termo oficial refere-se à produção cuja autoria é assumida pelas instâncias governamentais, tais como órgãos ou representantes da administração municipal, porém entendo que as intenções aí expressadas não são produzidas exclusivamente nesse âmbito, mas resultam também da incorporação das muitas interpretações e dos discursos advindos de vários setores da sociedade (ABREU, 2010).

Além de tentar capturar os propósitos da política oficial, a análise incidiu sobre a trajetória da política; a identificação dos sujeitos envolvidos, das estratégias utilizadas, das

disputas, dos interesses, dos conflitos e dos acordos estabelecidos na construção dos textos que a representam.

### 1.3.2.3 O contexto da prática

Os dados do contexto da prática foram produzidos em três sessões reflexivas realizadas entre 2008 e 2013 com as coordenadoras/diretoras das 23 creches públicas do município de Juiz de Fora-MG. As duas primeiras sessões estavam inscritas na pesquisa *Espaço de reflexão crítica em contexto de colaboração: reconstruindo os sentidos e os significados da prática educativa na creche* em desenvolvimento no GP LEFoPI. No interior dessas sessões surgiu a discussão sobre o processo de transição das creches da Amac para a Educação. Foi nesse interregno que a questão de partida desta tese se edificou e, assim, uma terceira sessão tratou especificamente da temática deste trabalho.

### 1.3.3 As sessões reflexivas como *locus* de produção de dados

Em sintonia com a definição de Szundy (2005) o grupo LEFoPI concebe as sessões reflexivas como contextos em que são criadas oportunidades de construção de significados sobre a prática docente em colaboração com um pesquisador externo, caracterizando-se como sessões de discussão.

Esses encontros são marcados por uma relação dialógica entre as pesquisadoras da universidade e as coordenadoras/diretoras que assumem alternadamente os papéis de ouvinte e locutor, no decorrer dos diálogos ali travados. Pressupõe-se que a instauração de um processo de reflexão dialógico e coletivo é essencial para a formação de um professor reflexivo.

Para organizar as sessões reflexivas, o GP LEFoPI com base em Smyth (1992) adota um ciclo de quatro ações indissociáveis que são concomitantemente orientadas por quatro perguntas: (1) descrever – o que faço? (2) informar – Qual o significado das minhas ações? (3) confrontar – a que interesses minha prática está servindo? (4) reconstruir – Como você organizaria essa atividade de outra maneira? Por quê?

As sessões tiveram a duração de quatro horas e foram realizadas nas dependências da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora. Todas foram registradas através de filmagens, descrições feitas por bolsistas de iniciação científica e ainda notas de campo redigidas por duas pesquisadoras previamente designadas para tal tarefa em cada sessão. Cada encontro foi coordenado por duas pesquisadoras. Quatorze coordenadoras/diretoras compareceram às sessões realizadas em 2008 (Sessão reflexiva I) e 2011 (Sessão reflexiva II) e dezesseis na sessão realizada em 2013 (Sessão reflexiva III) (Quadro 1).

Quadro 1 – Sessões reflexivas

<b>Sessão Reflexiva – SR</b>	<b>Data</b>	<b>Coordenadoras/diretoras</b>
SR I	22/10/2008	14
SR II	06/05/2011	14
SR III	14/08/2013	16

Fonte: A autora, 2015

Na sessão reflexiva I, o grupo rememorou o curso de extensão realizado em 2007 e reforçou que a proposta de trabalho desenvolvida em 2008 privilegiava a reflexão crítica e não aulas expositivas. Em seguida, houve uma atividade relacionada à descrição de cenas do cotidiano das creches que serviu de elemento disparador de discussões posteriores<sup>11</sup>. Cabe esclarecer que não participei do planejamento e não estava presente nessa sessão. Todavia tive acesso aos dados produzidos via registros (vídeo, descrição e notas de campo). Analisando esses materiais notei que no final da sessão as coordenadoras/diretoras fizeram muitos comentários e demonstraram apreensão com a notícia do início do processo de transição das creches da Amac para a Secretaria de Educação. Essa constatação reativou meu interesse por essa temática e instigou-me a investigar esse processo no município de Juiz de Fora, tendo as coordenadoras/diretoras como informantes privilegiadas do contexto da prática.

De 2009 até 2011 as sessões reflexivas tiveram como foco o choro das crianças na creche, tema que se delineou a partir das discussões de 2008 e deu origem ao estudo de N. S. Santos (2012). A sessão reflexiva II foi dedicada ao fechamento do campo da referida pesquisa e à apresentação de uma proposta para a dinâmica das próximas sessões. O tema da

<sup>11</sup> O planejamento e a descrição detalhada das sessões reflexivas I, II e III estão no Apêndice A.

transição das creches ressurgiu no final desse encontro articulado à discussão da dimensão do cuidar e educar nas práticas da creche. Participei dessa discussão com breves intervenções.

Após a realização de uma análise preliminar das sessões de 2008 e 2011 e considerando que no decorrer desses três anos as coordenadoras/diretoras consolidaram sua participação na pesquisa como um grupo e possibilitaram a construção de um extenso banco de dados, optei por continuar a utilizar esse instrumento para produzir os dados sobre o contexto da prática da política de inserção das creches públicas no sistema de ensino de Juiz de Fora-MG. Essa pré-análise subsidiou o planejamento da sessão reflexiva III, voltada especificamente para a temática desta pesquisa.

A sessão reflexiva III teve como propósito retomar o diálogo com as coordenadoras/diretoras sobre os pontos levantados com relação à política investigada nas sessões I e II. Com base na abordagem do ciclo de políticas também buscou colocar os sujeitos do contexto da prática em confronto com dados encontrados no contexto de produção de textos da política de modo a identificar em suas falas percepções, vivências e reinterpretações dos discursos e textos que atravessam o processo de transição das creches da assistência social para a educação.

No início da sessão, comuniquei às coordenadoras/diretoras a temática desta pesquisa e apresentei uma definição legal sobre o que é integrar creches no sistema de ensino. No segundo momento, fiz um breve histórico da construção da dimensão política e administrativa da integração de educação e cuidados no Brasil na intenção de assinalar alguns fatores que contribuíram para a emergência dessa política no âmbito nacional.

Em seguida relatei como construí a questão central da pesquisa, articulando a minha experiência como técnica da Secretaria de Educação e membro do GP LEFoPI. Pontuei que o processo de transição das creches da Amac para a Educação tinha emergido em duas sessões reflexivas, ainda que não fosse esse o foco principal das discussões. Coloquei para o grupo o meu desejo de continuar o diálogo sobre o tema, pois o inicialmente proposto no discurso oficial para essa política poderia não corresponder ao modo como ela estava sendo interpretada e vivenciada no microcontexto das creches.

Feitas essas considerações, foi projetado o vídeo de uma entrevista concedida pela superintendente da Amac à imprensa local durante a cerimônia de assinatura do convênio celebrado entre a Secretaria de Educação e Amac, ato que formalizou o início do processo de transição das creches para a Secretaria de Educação<sup>12</sup>. Na sequência foi feita a leitura do

---

<sup>12</sup> O vídeo da entrevista é o que se apresenta em Moraes (2008).

termo desse convênio, documento que traçou as bases da política investigada. Nesse texto foram destacadas as atribuições da Amac e da Secretaria de Educação. Esses materiais foram os elementos disparadores da discussão. A intenção ao apresentá-los foi rememorar aquele acontecimento e trazer elementos do discurso oficial, representados nos textos da política para serem confrontados pelas interpretações das coordenadoras/diretoras.

No decorrer do diálogo, fiz, juntamente com duas pesquisadoras que auxiliaram na coordenação da sessão, algumas intervenções orientadas por um roteiro de questões planejadas, com o objetivo de explorar aspectos do contexto da prática e propiciar o processo de reflexão sobre o processo de transição das creches para a Educação abarcando as ações de descrever, informar, confrontar e reconstruir (SMYTH, 1992).

Desse modo, o movimento de campo da pesquisa tem uma confluência entre as matrizes propostas por Bowe, Ball e Gold (1992), ao permitir acessar algumas interpretações do contexto da prática sobre os textos que representam a política investigada e a perspectiva da Pesquisa Crítica de Colaboração (PCCol) – tratada tradicionalmente no GP LEFoPI – incidindo sobre a possibilidade de se refletir criticamente esse contexto.

## 2 A INTEGRAÇÃO DE EDUCAÇÃO E CUIDADO NO ATENDIMENTO À CRIANÇA PEQUENA

As políticas de educação infantil no Brasil foram inauguradas por ações caritativas e filantrópicas, voltadas para fins assistenciais e sanitaristas. Posteriormente, seu objetivo foi preparar a criança para obter sucesso na etapa posterior de sua escolarização. Por conseguinte, o atendimento à criança pequena foi fortemente associado ao controle da pobreza, da mortalidade infantil, dos *desvios sociais*, à necessidade de liberar a mulher para o trabalho, à função de compensar carências de toda ordem das crianças das camadas populares (CORSINO; NUNES, 2001; SANTOS, N. S.; SANTOS, I. S.; SILVA, 2009; VASCONCELLOS; AQUINO; LOBO, 2003).

Apenas no final da década de 1980, a educação infantil ganhou *status* de atendimento educacional de direito da criança e dever do Estado a ser efetivado em creches e pré-escolas. A responsabilidade por sua oferta na rede pública ficou a cargo dos municípios. Na década de 1990, esse segmento passou a compor com o ensino fundamental e médio, a educação básica (DIDONET, 2008; OLIVEIRA, Z. R., 2002). A integração das creches e pré-escolas nos sistemas de ensino insere-se no conjunto dessas mudanças, expressadas num reordenamento da legislação que rege a organização da educação brasileira e, desde então, tem orientado a formulação de políticas públicas para a educação infantil. Assim, instituições historicamente vistas como assistenciais começaram a ser pensadas numa perspectiva educacional, na expectativa de que a intencionalidade de suas ações seja traduzida em práticas de educação e cuidado, favorecendo o desenvolvimento da criança, nos seus aspectos físico, social, afetivo e cognitivo.

De acordo com M. F. R. Nunes, Corsino e Didonet (2011), a complementaridade de educação e cuidado, a integralidade do desenvolvimento infantil e o direito à educação infantil formam uma tríade conceitual cuja construção perpassa a história do atendimento à criança pequena, e fundamentou a opção brasileira de integrar creches e pré-escolas em seus sistemas de ensino. Tal construção possui duas dimensões, uma política e administrativa e outra, técnico-científica. A primeira dimensão foi gradualmente constituída na criação de organizações sociais, órgãos governamentais, leis e programas voltados à criança. A segunda deriva dos contributos teóricos da psicologia do desenvolvimento, da antropologia e da filosofia.

Para os autores os principais eventos desse percurso podem ser agrupados em três etapas: (a) 1875 a 1985 – do começo das iniciativas de atendimento à criança até a redemocratização do país; (b) 1986 a 1996 – período da Assembleia Nacional Constituinte, promulgação da Constituição Federal e elaboração das leis que a regulamentam na área do direito da criança (c) 1996 até os dias atuais – formulação de diretrizes, políticas, planos e programas que objetivam a realização dos direitos da criança.

Referenciada nesses recortes temporais, revisito essa trajetória na tentativa de perceber fatores, tendências, tessituras, sujeitos, grupos sociais, instituições que influenciaram a definição das finalidades desse atendimento à criança pequena e os discursos produzidos e disseminados a favor da integração de educação e cuidado. Nesse exercício, identifico alguns elementos do contexto de influência da política de inserção das creches e pré-escolas nos sistemas educacionais e busco analisá-los de forma integrada à produção de textos legais e governamentais relacionados a esse processo no âmbito nacional.

## **2.1 Aproximações e distanciamentos na construção da integração de educação e cuidado**

A relevância do primeiro recorte temporal para este estudo reside no fato desse longo período abarcar tentativas de integrar e separar educação e cuidado, algumas de cunho assistencialista, coordenadas por diferentes setores. A dificuldade de se construir uma política integrada pode ser atribuída à ausência do poder público, especialmente nos primeiros anos. Deve-se também à cultura de implementar políticas públicas e programas em meio a um constante movimento de criar, fundir e extinguir órgãos governamentais (CORSINO; NUNES, 2001). Era comum o acúmulo de funções idênticas nos departamentos e ministérios que, de forma desarticulada, planejaram e empreenderam ações voltadas para a infância, apesar de algumas de suas diretrizes indicarem uma preocupação com o desenvolvimento integral da criança.

Creches e pré-escolas são instituições que surgiram no contexto brasileiro no final do século XIX e início do século XX, influenciadas por modelos europeus. Essas iniciativas caminharam por vias distintas até a aprovação da Constituição Federal (1988), quando passaram a compor a educação infantil. A creche vinculou-se aos setores assistenciais e teve seu trabalho organizado para atender em horário integral ou em turnos, prioritariamente crianças de diferentes faixas etárias (variando de zero a seis anos), pertencentes às camadas

populares cujas mães trabalhavam fora do lar; órfãs e abandonadas (VASCONCELLOS; AQUINO; LOBO, 2003). Por sua vez, a pré-escola desenvolveu-se nas redes pública e privada de educação atendendo a classe média e a elite (KUHLMANN JÚNIOR, 2004; REIS, 2011; VIEIRA, 1999).

Do mesmo modo, a gestão das políticas e os critérios de organização e funcionamento dessas instituições ficaram a cargo de diferentes esferas. A pré-escola prontamente vinculou-se à esfera educacional e as creches destinadas às crianças de baixa renda aos órgãos governamentais ligados à assistência social, ao trabalho, à saúde e à educação (VASCONCELLOS; AQUINO; LOBO, 2003).

A experiência dos jardins de crianças da Europa (*Kindergärten*) e as ideias de Fröebel influenciaram a adoção de atividades relacionadas ao movimento, artes e outras formas de expressão da criança nos primórdios da pré-escola (DIDONET, 2008). Orientada por concepções médico-higienistas a creche enfatizava práticas de nutrição, puericultura, higiene e formação moral. Como parte de uma estratégia de controle e aceitação da ordem social, essa intervenção era estendida às famílias que recebiam ensinamentos sobre como educar os filhos e prescrições de reestruturação dos seus hábitos (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, 2004; MICARELLO, 2006).

A creche buscava responder demandas presentes no final do Império e início da República, tais como: reduzir os altos índices de mortalidade infantil e desnutrição, liberar a mão de obra feminina, atender ao crescente número de crianças desamparadas, especialmente após a abolição da escravatura (OLIVEIRA, Z. R., 2005). Em sintonia com o projeto republicano de sociedade civilizada, empenhava-se na tentativa de moralização das famílias pobres, culpabilizadas nos discursos medicamentosos pela situação de precariedade em que se encontravam e de preparar a criança para futuramente tornar-se o “[...] adulto desejado, ordeiro, trabalhador, civilizado, integrado na ordem moderna [...]” (ARROYO, 1999, p. 15). A pré-escola também tinha essa concepção de infância.

Trata-se de dois modelos de atendimento determinados por uma dupla referência de infância que encontrou numa sociedade com grandes desigualdades um terreno fértil para se consolidar. De um lado crianças, pobres, negras, indígenas, órfãs, abandonadas, identificadas pela expressão *menor* na legislação, nos textos das políticas e nas relações cotidianas. De outro, a *criança* branca das classes média e alta, herdeira do colonialismo, dos proprietários, considerada bem nutrida, cuidada e sadia. Ideal de infância a ser perseguido pelas ações e programas destinados aos mais pobres, não com intuito de dar-lhes condições de mobilidade

social, mas como já mencionado, visando sua potencial contribuição ao desenvolvimento do país (NUNES, M. F. R.; CORSINO; DIDONET, 2011).

Um exemplo emblemático da presença do sentido ideológico que a expressão *menor* teve na legislação brasileira é o *Código de Menores* (1927)<sup>13</sup>. A princípio ela dizia respeito àquele que ainda não tinha dezoito anos, não tendo atingido, portanto, uma etapa do desenvolvimento que lhe permitisse inclusive ter direitos reconhecidos, na época prerrogativa dos adultos. A isso subjaz a ideia de infância como tempo de incompletude, de falta. Mas não era no limite etário que estava seu caráter discriminatório. O referido Código destinava-se apenas àqueles que estivessem em *situação irregular*, as crianças e adolescentes pobres categorizados como o abandonado, o vadio e o libertino de acordo com o tipo de “[...] práticas socioinstitucionais a que cada um seria submetido, e que têm em comum a repressão, embora cada uma delas adquira feições específicas [...]” (NUNES D., 2011, p. 113).

O *Código de Menores* (1927) versava sobre um conjunto de práticas de assistência social e controle jurídico sobre a criança das classes populares, inaugurando a linha política e ideológica que fundamentou o padrão de proteção à infância no Brasil até o final da década de oitenta (NUNES, D., 2011, p. 108). Em 1979, um novo *Código*<sup>14</sup> entrou em vigência sem trazer mudanças conceituais que ampliassem o entendimento do desenvolvimento integral e da complementaridade do educar e cuidar, conforme avaliam M. F. R. Nunes, Corsino e Didonet (2011):

Ele manteve a perspectiva que reconhece não a criança-pessoa, mas o menor pobre, marginalizado, delinquente, infrator – portanto, assunto da segurança pública –, ou o menor abandonado, fragilizado pelo descaso, pela desnutrição, pela precária atenção familiar – logo, objeto de assistência e caridade. Moldado pela doutrina da situação irregular, o Código de Menores ocupou-se da primeira parte dessa pseudoinfância, ou do conceito desvirtuado de criança. Em nada contribuiu, consequentemente, para avançar na compreensão do desenvolvimento integral e na interrelação entre cuidar e educar. (NUNES, M. F. R.; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 26).

Essa visão dicotômica de infância foi alterada quando a concepção de criança cidadã ganhou força nos debates do período constituinte, sendo referendada na Constituição Federal (1988) e no *Estatuto da Criança e do Adolescente* (1990). O termo *menor* foi substituído por *criança e adolescente*, desde então, considerados sujeitos de direitos, independentemente de sua classe social. Em tese saímos da infância da menoridade para o paradigma da infância cidadã, mudança que trouxe avanços no plano legal e propiciou um redimensionamento das

<sup>13</sup> Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927 (BRASIL, 1927).

<sup>14</sup> Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979 (Revogada) (BRASIL, 1979).

políticas de atendimento, embora ainda existam resquícios de ideias retrógradadas, presentes em algumas políticas, em práticas institucionais, nos discursos que defendem a redução da maioria penal como solução para a violência.

Ainda é um desafio a efetivação dos direitos previstos na legislação numa sociedade historicamente excludente, com uma elite resistente em perder seus privilégios. Nesse sentido, apesar de serem animadores os índices de redução da pobreza da última década, permanecem os ranços das desigualdades (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012). O acesso à educação infantil, por exemplo, não está assegurado para muitas crianças das populações ribeirinhas, do campo e das famílias de baixa renda (BARBOSA; SILVA; PASUCH, 2012).

Retomando as considerações sobre o início do atendimento das crianças pequenas, merece destaque a criação dos primeiros jardins de infância, de iniciativa privada, no final da década de 1870, no Rio de Janeiro e São Paulo, cidades que estavam em processo de crescente urbanização (REIS, 2011). Entretanto, esses espaços destinavam-se às crianças das classes média e alta. As creches surgem no período pós-proclamação da República, dando um salto quantitativo de quinze para quarenta e sete instituições de 1921 a 1924. Assim como a pré-escola, que passou de 15 para 42 jardins de infância nesse período (KUHLMANN JÚNIOR, 2000).

Era a filantropia científica ocupando o espaço antes de domínio da caridade religiosa. Até a metade do século XIX as crianças abandonadas eram cuidadas por famílias ou instituições de caridade confessionais, sobretudo católicas, como as *Rodas dos Expostos*<sup>15</sup>. Práticas assistenciais alimentadas por sentimentos de piedade, amor ao próximo e um discurso que tinha na caridade um meio para a salvação de almas, como sintetiza Marcílio (1998):

O assistencialismo dessa fase tem como marca principal o sentimento da fraternidade humana, de conteúdo paternalista, sem pretensão a mudanças sociais. De inspiração religiosa, [...] privilegiam a caridade e a beneficência. Sua atuação se caracteriza pelo imediatismo, com os mais ricos e poderosos procurando minorar o sofrimento dos mais desvalidos, por meio de esmolas ou das boas ações [...], esperam receber a salvação de suas almas, o paraíso futuro e, aqui na terra, o reconhecimento da sociedade e o status de beneméritos. Ideologicamente, procura-se manter a situação e preservar a ordem, propagando-se comportamentos conformistas. (MARCÍLIO, 1998, p. 134).

---

<sup>15</sup> O nome roda se refere a um artefato de madeira fixado ao muro ou janela de algumas instituições, no qual era colocada a criança, sendo que ao girar o artefato ela era conduzida para dentro das dependências, sem que a identidade de quem ali deixou o bebê fosse revelada (GALLINDO, c2000-2014).

Entretanto, as condições precárias de instalações das Rodas dos Expostos<sup>16</sup> geravam um alto índice de mortalidade das crianças atendidas, comprometendo as intenções da assistência caritativa, sendo vigorosamente denunciadas por médicos e juristas (ZANIANI, 2008).

O aumento demográfico, a intensificação do processo de urbanização e o surgimento do trabalho assalariado, na fase inicial da República, agravaram os problemas sociais que afetavam a população, tais como: péssimas condições de moradia, falta de saneamento básico, ambientes insalubres, riscos constantes de epidemias, mortalidade infantil. Nesse quadro, ganharam visibilidade os discursos higienistas que apontavam a necessidade de uma mudança drástica nos hábitos e comportamentos da população para tirar o país do atraso e levar adiante o projeto da elite brasileira de desenvolvimento que associava civilidade e progresso. Um conjunto de ações foi proposto para enfrentar a mortalidade infantil, considerada um *flagelo nacional*, adoção de medidas profiláticas contra algumas doenças e vícios apontados como fatores de degeneração da raça e de combate à criminalidade (ZANIANI, 2008).

Na infância estava depositada a esperança de um futuro promissor para o país e na sua proteção a prevenção das mazelas sociais. Tais pressupostos vão sustentar os argumentos favoráveis em atendê-la desde a mais tenra idade de modo a evitar a mortalidade e intervir na construção do caráter, afinal tratava-se do “elemento mais dúctil e moldável a ser trabalhado” (LOPES TROVÃO apud MONCORVO FILHO, 1926, p. 133)<sup>17</sup>.

A assistência científica despontou como um novo modelo de proteção à infância fundamentado em conhecimentos científicos; apresentou-se como uma alternativa à caridade religiosa, na tentativa de ir além da “a preocupação exclusiva do espírito religioso” (MONCORVO FILHO, 1926, p. 115), a qual julgavam insuficiente para responder aos anseios políticos e sociais da época.

A fundação em 1889 do Instituto de Proteção e Assistência à Infância (Ipai) no Rio de Janeiro, de iniciativa do médico e higienista Arthur Moncorvo Filho, marca a tentativa de edificar tal modelo. Ao Ipai foram atribuídas várias metas, tais como: prestar assistência a crianças doentes, abandonadas e miseráveis, garantir a lactação, divulgar noções de higiene infantil entre as mães, combater doenças que acometiam as crianças, criação de creches, jardins de infância e maternidades, realizar levantamentos sobre a situação de vida das

---

<sup>16</sup> No Brasil, o processo de desativação das Rodas dos Expostos começou na metade do século XIX. As mais tradicionais foram mantidas até o século XX e sua total extinção ocorreu apenas em 1950 (MARCÍLIO, 1998).

<sup>17</sup> Lopes Trovão, senador da República em pronunciamento sobre o futuro do país (MONCORVO FILHO, 1926).

crianças pobres, criar um dispensário de moléstias, realizar inspeção higiênica nos serviços de amas e nas escolas públicas e privadas, incentivar e apoiar a criação de sociedades protetoras da infância e tutelar crianças maltratadas em perigo moral (FREIRE; LEONY, 2011).

Uma tentativa pioneira de integrar assistência, saúde e educação no atendimento da criança sob a coordenação de um mesmo órgão, vinculado à saúde. M. F. R. Nunes, Corsino e Didonet (2011), consideram essa experiência como o início da construção do conceito de inter-relação entre essas áreas.

Seus programas tiveram grande abrangência em termos da população atendida, das ações desenvolvidas<sup>18</sup> e foram estendidos a 21 institutos semelhantes em várias localidades do país, inclusive em Juiz de Fora (ZANIANI, 2008). O Instituto tinha interlocuções com entidades internacionais e contava com apoio de médicos, juristas, políticos e intelectuais brasileiros sensíveis à causa da infância desamparada. Com tantas frentes de atuação, essa iniciativa também prescindia de um maior apoio governamental.

Wadsworth (1999), em pesquisa realizada sobre os modelos institucionais de assistência à infância idealizados e promovidos por Moncorvo Filho, constatou que para este médico o poder público deveria responsabilizar-se, inclusive financeiramente, pela atenção à criança *material e moralmente abandonada*, para juntamente com a filantropia atendê-la nos seus diferentes aspectos, numa perspectiva integral. Mobilizado pelas questões sociais que afligiam a população e diante da quase omissão do poder público na formulação de políticas, esperava ainda que o Ipaie se transformasse num modelo institucional e organizacional capaz de orientar a constituição de um sistema nacional centralizado de proteção (WADSWORTH, 1999). Como estratégia para viabilizar essa expectativa criou em 1919, o Departamento da Criança do Brasil voltado para a realização de estudos, produção de dados e informações que pudessem subsidiar as ações governamentais<sup>19</sup>.

Em 1922, o Departamento organizou o I Congresso Brasileiro de Proteção à Infância. O papel da família, do Estado e da sociedade com relação à proteção da infância foi discutido do ponto de vista sociológico, jurídico, assistencial, pedagógico, médico-higienista (CAMARA, 2006). A extinção das Rodas, a construção de um espaço específico para as mães pudessem amamentar seus filhos nos locais de trabalho, em horas marcadas, sem prejuízo salarial e a fiscalização das instituições de assistência à infância pelo Estado, estavam entre as

<sup>18</sup> Entre 1921 a 1927 foram atendidas 510.000 pessoas em todo o país, sendo 121.346 na sede do Rio de Janeiro. Ações: 684.837 consultas; 259.153 receitas médicas; 4.030 operações cirúrgicas; 3.799 exames de amas de leite; 687 partos realizados em casa; 15.972 injeções e 396.141 litros de leite distribuídos (BULLETIN OF THE PAN AMERICAN UNION, 1928 apud WADSWORTH, 1999).

<sup>19</sup> O Ipaie e o Departamento da Criança encerraram suas atividades em 1938.

proposições apresentadas e somente atendidas nas leis trabalhistas aprovadas no primeiro governo do presidente Getúlio Vargas (NUNES, D., 2011).

Os debates da época, assim como o modelo criado por Moncorvo Filho, tinham um viés ideológico que ocultava as verdadeiras causas das desigualdades que assolavam a população, deslocando o foco para suas manifestações, naturalizando-as (ZANIANI, 2008). Disseminaram concepções de infância pautadas em princípios biologizantes e essencialistas presentes nas produções científicas a partir do advento da Modernidade<sup>20</sup>. A criança foi reduzida à condição de sujeito estritamente biológico, portanto, descolada de seu contexto cultural e social. Vários procedimentos adotados pelo Ipai e suas filiais reforçavam padrões de desenvolvimento infantil, de comportamentos, *verdades dos homens de ciência* que foram incorporadas nas políticas e práticas institucionalizadas ou não, justificando em alguns casos a adoção de posturas preconceituosas e discriminatórias.

A partir da década de 1940, o Estado assume formalmente a gestão das políticas sociais, especialmente nas áreas de saúde, educação, assistência e previdência. Para isso, progressivamente foi constituída uma estrutura técnico-burocrática composta por diferentes órgãos públicos e recursos humanos (VIEIRA, 1988). A creche passou a compor a política integrada de proteção à infância e à maternidade situada no âmbito da assistência e da saúde, coordenada pelo Departamento Nacional da Criança (DNCR) do Ministério da Educação e Saúde Pública (Mesp), ficando a execução do atendimento a cargo da Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Vieira (1988) analisa que nesse período a atuação estatal restringiu-se à normatização, repasse de recursos financeiros e supervisão das creches cujas atividades eram desenvolvidas por instituições privadas de caráter filantrópico, leigas ou confessionais conveniadas com o poder público. Não havia preocupação com a elaboração de planejamentos e metas de expansão desse atendimento. Todo esforço foi direcionado para que a creche funcionasse de acordo com os padrões higiênico-sanitários, promovendo cuidados com o corpo, com alimentação, em combate à mortalidade infantil, acompanhado, é claro, da normatização das famílias. Numa feliz definição a autora afirma que creche foi socialmente consagrada como *mal necessário*, vista paradoxalmente como um sintoma de desajuste moral e econômico, da desorganização social que levava a mulher a deixar de educar os filhos no lar para contribuir no sustento familiar, ao mesmo tempo em que era o remédio para amenizar impactos dos problemas sociais, como, por exemplo, a delinquência infantil. Era ainda uma opção para

---

<sup>20</sup> Uma crítica a essas concepções pode ser encontrada em Arroyo (2008) e Sarmiento (2007).

substituir as criadeiras, mulheres que recebiam dinheiro para cuidar de crianças e que, por fazê-lo em precárias condições materiais e higiênicas, acabavam por favorecer o aparecimento de doenças e a mortalidade de muitas crianças pequenas porque sua instalação deveria seguir:

[...] extremo rigor higiênico, necessitando para isso, de prédio próprio e de um corpo de profissionais que envolvia médicos puericultores, enfermeiras formadas ou auxiliares de enfermagem, assistentes sociais, atendentes treinados nos preceitos de higiene infantil. Deveria possuir lactários, salas de isolamento, áreas cobertas e descobertas. Deveria promover a triagem diária das crianças, perscrutando as mães sobre a saúde daquelas. [...] (VIEIRA, 1988, p. 5).

Com a intensificação do processo industrial cresceu o número de mulheres nas fábricas e a creche tornou-se uma reivindicação do movimento operário. Na década de 1930, o governo Vargas criou o Ministério do Trabalho, a Lei do Sindicalismo e ao mesmo tempo em que reprimiu diversas manifestações dos trabalhadores. Com a intenção de amenizar conflitos e garantir a estabilidade social regulamentou alguns direitos dos trabalhadores, consubstanciados na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943 (OLIVEIRA, Z. R., 2005). A criação de creches como espaços de *guarda* dos filhos lactentes de operárias nos próprios locais de trabalho e a destinação de parte da jornada de trabalho à amamentação foram determinações dessa legislação que na prática não foram cumpridas a contento devido a pouca fiscalização e ao baixo valor da multa prevista (AQUINO, 2008). O termo *guarda* na CLT era uma alusão à expressão francesa de *garderie* utilizada para designar as instituições voltadas para o cuidado das crianças. Analisando essa associação, Didonet (2008) pontua que proteção, abrigo, amparo, ter alguém ou alguma coisa sob sua guarda são alguns dos significados dicionarizados para o termo, podendo sugerir acolhimento e cuidado. Entretanto, concluiu que prevaleceu um sentido salvacionista de creche, ou seja, de garantia de sobrevivência das crianças e de evitar os perigos nos quais ela pudesse estar sujeita na ausência da família.

Vimos, então, que desde a década de 1940 a creche foi considerada uma política pública de proteção à infância e à maternidade, coordenada pelo Departamento Nacional da Criança (DNCR) do Ministério da Educação e Saúde Pública (Mesp). Tal situação durou 30 anos, e, em 1953, a saúde ganha um ministério próprio e continuou agregando o DNCR que foi transformado em Coordenação de Proteção Materno-Infantil em 1970. M. F. R. Nunes, Corsino e Didonet (2011) analisam que a retirada do termo criança da nomenclatura desses órgãos não representou sua reinserção num patamar mais amplo da integralidade do desenvolvimento infantil. Ao contrário, na medida em que especializavam-se os setores da

administração pública, a tendência foi fragmentar os programas em órgãos distintos, desconsiderando diretrizes políticas e técnicas que recomendavam atenção à integralidade da criança.

Até então, vemos o predomínio do setor de saúde no atendimento às crianças que viviam com suas famílias. Em 1941 foi criado no Ministério da Justiça, o Serviço de Assistência a Menores (SAM), voltado para crianças e adolescentes até dezoito anos abandonados e delinquentes. Este órgão tinha como perspectiva das suas ações “a reclusão, o confinamento, a criminalização e a disciplinarização para o trabalho em ofícios de menor requisição intelectual” (NUNES, D., 2011, p. 110).

Após o golpe militar de 1964, o SAM foi substituído pela Vimos então, que desde a década de 1940, a creche foi considerada uma política pública de proteção à infância e à maternidade, coordenada pelo Departamento Nacional da Criança (DNCr) do Ministério da Educação e Saúde Pública (Mesp). Situação que durou trinta anos. Em 1953, a saúde ganha um ministério próprio e continuou agregando o DNCr que foi transformado em Coordenação de Proteção Materno-Infantil em 1970. Conforme anunciado em sua denominação, esse órgão encarregava-se da política de bem-estar do *menor*, considerada pelo regime militar questão de segurança nacional. A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) orientava no âmbito dos estados as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febem). As crianças na faixa etária de zero a seis anos eram atendidas nessas unidades ou nos estabelecimentos conveniados<sup>21</sup>.

Em 1953, no Rio de Janeiro é criado o Comitê Nacional Brasileiro da Organização Mundial para a Educação Pré-escolar (Omep), instituição de abrangência internacional, não governamental, uma das primeiras instituições a difundirem a importância da pré-escola e assinalar a imperiosa necessidade de efetivar políticas em favor da criança (NUNES, M. F. R.; CORSINO; DIDONET, 2011). Essa organização tem promovido ao longo de sua história eventos e discussões sobre temáticas relevantes para a educação infantil. Dentre eles, merece destaque o congresso ocorrido em Brasília em 1980, onde representantes dos ministérios da Educação, da Saúde e Assistência Social juntamente com os demais participantes debateram e formularam propostas políticas, o que representa: “[...] um marco na tomada de decisão política no país em relação à educação pré-escolar e na afirmação da necessidade de

---

<sup>21</sup> Em Juiz de Fora uma filial da Febem atendia em regime de internato, adolescentes na faixa etária de quatorze a dezoito anos. As crianças e adolescentes até treze anos eram encaminhados para entidades promotoras de ações sociais. Incumbia-se ainda da autorização, fiscalização, repasse de verbas advindas de convênios firmados entre essas entidades e a Funabem (PEREIRA, 2011).

articulação dos órgãos do governo para a oferta de atenção integral à criança, tendo em vista seu desenvolvimento harmônico.” (NUNES, M. F. R.; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 24).

A Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961), primeira a fixar as Diretrizes e Bases da Educação no país, determinou que empresas com funcionárias mães de filhos de até seis anos de idade deveriam ser *incentivadas* a criar escolas maternas ou jardins de infância. Entretanto, como adverte Lobo (2011) além de não ser respeitada, essa legislação também não era muito conhecida. Por sua vez, o poder público continuava legalmente isento de quaisquer obrigações com relação à educação dessa faixa etária.

No final da década de 1960, ao constatar a existência de uma grande demanda reprimida por escolas maternas e pré-escolas, o Departamento Nacional da Criança (DNCr), ainda vinculado ao Ministério da Saúde, incorporou a expansão desse atendimento como um dos seus objetivos. Influenciado por recomendações de organizações internacionais como o Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o DNCr propôs um modelo de pré-escola de massas, de baixo custo e de cunho assistencial que orientou as políticas do governo federal durante todo o regime militar (ROSEMBERG, 1992; VIEIRA, 1988). Esse processo foi acompanhado da flexibilização de exigências com relação às condições higiênicas e demais critérios de funcionamento das creches e pré-escolas, vigentes até então.

Rosemberg (1992) aferiu que o Unicef estreitou relações com os governos na busca de divulgar suas ideias, interferir no planejamento, integrar projetos relacionados à infância e juventude, adequando seus programas às demandas de cada país. Assim, as proposições tiradas na reunião da Junta Executiva da Unicef em 1965, cuja temática era “*Como proteger em massa pré-escolares*”, somadas a um diagnóstico do pré-escolar apresentado pela representação brasileira nesse evento, serviram de base para a formulação do Plano de Assistência ao Pré-Escolar lançado em 1967, pelo DNCr. A autora observa que esse documento declarava, explicitamente, tratar-se de uma “[...] política de assistência ao pré-escolar e não uma política para a pré-escola, especificidade que se perde, porém, em planos subsequentes que se autodenominam programas nacionais de educação pré-escolar [...]” (ROSEMBERG, 1992, p. 23).

O Plano abrangeu o atendimento às crianças de dois a seis anos e era dividido em intervenções de longo e curto prazo e emergenciais. A criação de escolas maternas e jardins de infância, o desenvolvimento de obras de infraestrutura, a formação de profissionais especializados e a preparação de pessoas da comunidade para atuarem no atendimento eram alguns dos itens previstos nos programas de longo prazo. Os programas emergenciais

passaram a recomendar a criação em caráter experimental de centros de recreação, aproveitando espaços ociosos dos prédios de entidades comunitárias e religiosas. Dessa forma, começou a estimular a participação de pessoas da comunidade como voluntários ou semivoluntários nas atividades desenvolvidas junto a pré-escolares, em substituição aos profissionais especializados que geravam gastos maiores com remunerações (VIEIRA, 1988).

O DNCr reconheceu textualmente que não propunha o ideal, mas uma *solução intermediária* diante da escassez de recursos humanos e materiais (BRASIL, 1967). O que inicialmente apresentava como solução emergencial, temporária, acabou tornando-se uma estratégia corriqueira nas políticas nas décadas posteriores:

[...] o ideal seria fomentar-se desde já, a implantação de Escolas Maternais e Jardins de Infância, como instituições capazes de promover o atendimento integral e harmonioso da criança mas, ante a carência de recursos materiais e de pessoal, acreditamos que a solução intermediária oferecida, além de ser realizada sem maiores ônus, promoverá de alguma forma, a par da assistência, uma mentalidade voltada para o espírito da verdadeira democracia que se inicia exatamente na infância através da vida em coletividade. (BRASIL, 1967, p. 9).

A prioridade era a ampliação quantitativa dos estabelecimentos, sem preocupação imediata com a existência de um padrão mínimo de qualidade, ainda que o documento defendesse um atendimento integral, entrelaçando educação e cuidado, afirmando ser preciso atender “as necessidades físicas e psicossociais [e o] desenvolvimento harmônico” das crianças (ROSEMBERG, 1992, p. 24).

Apesar de nessa época a matriz higienista estar entrando em declínio enquanto perspectiva hegemônica do atendimento à infância, o combate à mortalidade infantil, ao abandono e outros antigos problemas sociais continuava a justificar a implementação de programas simplificados para as camadas populares.

Analisando o Plano, a autora percebe a falta de uma alínea que tratasse da questão orçamentária, pois supostamente esperava-se que da integração de setores ligados à infância (Ministério da Saúde, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura e Fundo das Nações Unidas para Infância) e da participação comunitária viessem os recursos. Faz também uma analogia dessa proposta com a parábola da multiplicação dos pães, ressaltando que o esperado milagre não aconteceu por “contradição essencial e inadequação analítica” (ROSEMBERG, 1992, p. 24). Contradição porque seu sucesso dependia do auxílio, de um reforço como trabalhos voluntários ou contribuições financeiras da mesma população pobre para a qual era destinado o programa. Outra condição fundamental para sua execução era a participação comunitária, porém ela era incentivada por um governo autoritário em

contraposição aos movimentos sociais que, mesmo sob censura, almejavam a construção de um Estado do bem estar social.

Em 1969, mais um ministério foi envolvido com a atenção integral à criança: o Ministério do Trabalho através do Departamento de Segurança e Higiene do Trabalho. Sua competência era normatizar e acompanhar o funcionamento de creches nos locais de trabalho ou em instituições conveniadas.

Em 1974, o Ministério da Educação (MEC) passou a atuar no atendimento de zero a seis anos somando-se aos demais órgãos que já tinham essa atribuição. Para isso, foi criado no interior da Secretaria de Ensino Fundamental o Serviço de Educação Pré-escolar, posteriormente transformado em Coordenação de Educação Pré-escolar (Coepre), atual Coordenação Geral de Educação Infantil (Coedi) (NUNES, M. F. R.; CORSINO; DIDONET, 2011). Os autores entendem que algumas ações do Coepre contribuíram para a construção dos conceitos de educar e cuidar. Destacam dentre elas, a promoção de reuniões envolvendo a Coedi, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Coordenação de Saúde Materno-Infantil do Ministério da Saúde, em 1976 visando a construção de um consenso *sobre o desenvolvimento integral e integrado da criança* e o planejamento articulado de suas intervenções. Apesar desses encontros não terem produzido um plano nacional integrado de atendimento à criança, constata-se nos planos setoriais posteriormente lançados pelos envolvidos nessa iniciativa o registro da preocupação com os “diferentes aspectos do desenvolvimento infantil e a necessidade de os programas setoriais se articularem, para garantir atendimento integral à criança e recomendar que os executores locais buscassem articulação operacional” (NUNES, M. F. R.; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 27).

Apesar do envolvimento do MEC nessas ações, os programas eram vinculados à área da assistência social, sendo operacionalizados via Legião Brasileira de Assistência (LBA), a instituição de referência no atendimento às crianças de zero a seis anos por mais de cinco décadas<sup>22</sup>. A LBA, em parceria com o Departamento Nacional da Criança (DNCr), intermediou repasses de recursos a instituições filantrópicas, leigas ou confessionais e atuou de forma direta na criação de creches, enfatizando os aspectos assistenciais e de saúde; mas somente na década de 1970 o viés educacional começou a ser incorporado em seus programas. Dentre eles, o de maior destaque foi o Projeto Casulo implementado em 1977, o

---

<sup>22</sup> A Legião Brasileira de Assistência foi criada em 1942, com a finalidade inicial de assistir as famílias dos soldados enviados à Europa para lutar na Segunda Guerra Mundial, somente em 1946 ela teve seu objetivo voltado para a maternidade e a infância (NUNES, M. F. R.; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 24).

primeiro a conseguir estabelecer metas nacionais de atendimento englobando uma diversidade de creches situadas em várias regiões do país (ROSEMBERG, 2002).

O Projeto Casulo foi efetivado quase totalmente através de convênios com secretarias estaduais de Assistência Social, prefeituras, instituições privadas, comunitárias com base em um valor per capita estipulado conforme o regime de atendimento (parcial ou integral). De acordo com Kramer (1984) esses recursos destinavam-se aos gastos com alimentação, material didático, equipamentos, materiais de consumo e de construção. As entidades conveniadas arcavam financeiramente com os recursos humanos, o que as levava a incentivar a cooperação de pessoas da comunidade. Em resumo, era um modelo típico daquele período, qual seja: destinado à população de baixa renda, ampla cobertura, rede física e equipamentos simples, baixo custo, incentivo ao voluntariado.

Algumas orientações para o funcionamento de creches foram publicadas em 1981 no documento “Vamos fazer uma creche?” produzido pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), com o qual a LBA mantinha vínculo. O documento inova do ponto de vista conceitual ao dizer que a finalidade da creche era aliar a sua função *guardiã* à *pedagógica* visando a promoção do pleno desenvolvimento da criança (VASCONCELLOS; AQUINO; LOBO, 2003).

A LBA foi extinta em 1995, sendo a gestão de seus convênios repassada para a Secretaria de Assistência Social (Seas) do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Deste modo, por 13 anos as creches comunitárias e municipais conveniadas permaneceram nesse ministério, como parte do Programa Creche Manutenção que permanentemente atendeu cerca de 1,6 milhão de crianças (NUNES, M. F. R.; CORSINO; DIDONET, 2011). Em 2009, essa rede de creches foi integrada ao Ministério da Educação<sup>23</sup>.

Se voltarmos para o âmbito internacional, na década de 1970 até o final dos anos de 1980 há uma intensificação da disseminação do ideário do Unicef e Unesco nas políticas de educação infantil dos países em desenvolvimento. A partir da década de 1990 o Banco Mundial assumiu o protagonismo nessa questão, conforme Rosemberg (2002). A autora, após realizar uma análise abrangente nos textos produzidos por essas organizações identificou os principais argumentos com os quais estas buscavam e ainda buscam influenciar as decisões políticas em determinadas nações. Argumenta-se que a ampliação da educação infantil é um caminho para combater a pobreza e melhorar o desempenho no ensino fundamental; porém os países pobres não possuem recursos públicos suficientes para ampliá-los simultaneamente.

---

<sup>23</sup> O processo de transferência interministerial das creches vinculadas ao setor da assistência social para a educação será abordado na seção 2.3.

Por conseguinte, recomenda-se que os escassos recursos sejam alocados no ensino fundamental, cuja universalização é colocada como prioridade nesse discurso. Para a educação infantil a indicação é expandi-la, adotando estratégias de baixo custo, como os chamados modelos *emergenciais*, *alternativos* ou *não formais*, configurados de acordo com a estrutura disponível na comunidade.

Nesse período, a Unesco e o Unicef atuaram assessorando órgãos governamentais, realizando seminários, desenvolvendo pesquisas, publicando documentos com sugestões e soluções para viabilizar a materialização de programas de educação infantil de custos reduzidos para os governos. De posse de diagnósticos advindos desses estudos, equipes de especialistas construíam propostas e tentavam referendá-las com base em argumentos científicos. Nessa direção, é interessante notar que a partir da década de 1970 o perfil dos assessores da Unesco no campo da educação infantil passou a ser predominantemente de planejadores e economistas, espaço até então ocupado por teóricos da psicologia do desenvolvimento como Piaget, Zazzo e Wallon (ROSEMBERG, 2002).

No caso brasileiro, o modelo de educação infantil defendido por tais organizações foi proposto no II Plano Setorial de Educação e Cultura (Psec), elaborado pelo MEC em 1974 com vigência quinquenal. Como o país apresentava altas taxas de evasão e repetência, especialmente na primeira série do então primeiro grau, a educação pré-escolar assumiu a função de compensar “carências nutricionais e culturais” das crianças das camadas populares, na tentativa de prepará-las para a escolarização posterior, evitando seu fracasso (CORSINO; NUNES, 2001; KRAMER, 1984). O Plano situa a gestão do pré-escolar dentro do sistema de ensino, propõe uma ação integrada às atividades de outras áreas sociais e econômicas destinadas às crianças de quatro a seis anos, com vistas a oferecer às comunidades condições para propiciar “um equilibrado desenvolvimento biopsicológico e social dos educandos” e a ampliação do atendimento através da construção ou aproveitamento dos espaços existentes na comunidade (BRASIL, 1974. p. 35).

No entanto, o plano foi colocado em prática apenas na forma de programas a partir do final da década de 1970, em geral as novas unidades de pré-escola ou a criação de novas turmas aconteceram em locais improvisados, contando com poucos recursos didáticos e com muitos educadores sem formação específica. Obteve destaque o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar lançado em 1981 pelo MEC, implementado com a participação do Movimento Brasileiro de Alfabetização de Adultos (Mobral). Segundo Rosemberg (1999), os recursos advindos do Mobral repassados para as instituições conveniadas propiciaram uma expansão de vagas.

Desse modo, entre 1977 e 1985 o governo federal administrava dois grandes programas de educação infantil de massas. O Projeto Casulo vinculado à área da assistência social (LBA) e o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar implementado pelo MEC, aproveitando “a estrutura administrativa e a rede capilar de penetração municipal do Mobral” (ROSEMBERG, 2002, p. 37).

Os programas de cunho compensatórios foram referendados pelo regime militar que via na pobreza um risco à segurança nacional, julgando necessário combatê-la através de políticas assistenciais. Assim, minar os chamados *bolsões de ressentimento* e integrá-los socialmente através de uma pseudoparticipação das comunidades pobres na produção das políticas sociais constituiu-se numa estratégia para impedir o avanço da ideologia comunista num período de Guerra Fria (ROSEMBERG, 2002).

Tais programas contribuíram para uma significativa expansão das matrículas, em particular na faixa etária de quatro a seis anos. Ao mesmo tempo geraram um aumento do número de professores sem formação específica e a retenção de crianças maiores de seis anos nas turmas de pré-escola. Essas crianças, em geral, eram pobres, negras, do sexo masculino e residiam na região nordeste (ROSEMBERG, 1999). O discurso governamental que justificava a necessidade de ampliação da frequência à pré-escola para combater um posterior fracasso das crianças das camadas populares servia também para explicar a antecipação desse fracasso, ou seja, a retenção, sob o mesmo argumento usado nos anos iniciais do então primeiro grau: faltava-lhes um repertório linguístico, cultural e determinados hábitos para acompanhar as atividades escolares.

No início da década de oitenta, a crítica promovida pela academia a esse modelo de educação compensatória e à teoria da privação cultural, conseguiu denunciar seu caráter fortemente ideológico e discriminatório. Entendia-se que a mudança social fora atribuída à pré-escola, uma vez que ela poderia suprir as *carências* apresentadas pelas crianças das camadas populares sem colocar em pauta ou efetivar propostas comprometidas com uma modificação das condições, e da estrutura social que lhes colocavam em *desvantagem sociocultural* perante as crianças das camadas mais favorecidas. Isso revelava uma concepção universal e abstrata de infância idealizada na criança burguesa. A criança pobre era vista como incapaz por não vivenciar um ambiente rico em estímulos para seu desenvolvimento, por não possuir determinados atributos, linguagem e cultura que correspondessem ao padrão estabelecido pela escola, sem o qual não era possível obter êxito na aprendizagem. Sendo assim, a implementação de programas com essa perspectiva estaria contribuindo para a

marginalização social dessas crianças que passaram a ser rotuladas pelo discurso governamental como *carentes, imaturas, defasadas* (CORSINO; NUNES, 2001)<sup>24</sup>.

Essas produções acabaram por abrir caminhos para o fortalecimento de uma concepção de criança como sujeito político, social e cultural, e para a discussão de alternativas para as práticas pedagógicas na/da pré-escola e um redimensionamento das políticas de educação infantil.

## **2.2 Entre debates e embates: as mudanças conceituais e um novo arcabouço legal para a educação infantil**

Em 1985, tomou posse o primeiro presidente eleito, ainda pelo Congresso Nacional, após duas décadas de ditadura militar. A sociedade reorganizava suas entidades sindicais, associações, movimentos sociais e mobilizava-se em defesa do retorno das eleições diretas para os cargos do executivo e legislativo em todos os níveis governamentais, dos direitos sociais, incluindo os relativos à criança, a participação no processo de formulação de uma nova Constituição, dentre outras reivindicações.

No período de 1986 a 1996 encontram-se os fatos que impulsionaram as mudanças conceituais que fundamentaram a decisão brasileira de integrar cuidado e educação à criança pequena no setor educacional. O primeiro está relacionado a uma intensa mobilização dos movimentos sociais, das entidades científicas e acadêmicas que fomentaram debates sobre temas relacionados aos direitos da criança nas universidades, nas escolas, nas igrejas, no interior da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90) e da Lei de Diretrizes e Bases (LDB/96). O segundo decorre dessa participação. Trata-se da promulgação de um novo arcabouço legal que afirmou a concepção de criança cidadã, cujo desenvolvimento ocorre em sua integralidade e definiu a educação infantil como política pública de educação. Cabe apresentar alguns desses acontecimentos, seus protagonistas e suas repercussões para a educação infantil.

O primeiro destaque é dado à Comissão Nacional Criança e Constituinte (CNCC)<sup>25</sup> criada em 1986 por iniciativa do Ministério da Educação (MEC) e dirigida pela Coordenação

---

<sup>24</sup> Uma análise dos programas desse período pode ser encontrada em Kramer (1982).

de Educação Pré-escolar (Coepre). Seu objetivo era agregar diversos setores governamentais e não governamentais de diferentes áreas encarregados de implementar ações voltadas para as crianças, para conjuntamente formularem propostas para Assembleia Constituinte. A CNCC fundou, em 1986, o Movimento Nacional Criança Constituinte (MNCC) que foi estruturado por comissões estaduais e uma comissão nacional, conseguindo a adesão por dois anos de mais de seiscentas organizações (DIDONET, 2008). As atividades das comissões englobaram a promoção de estudos, discussões e construção das proposições a serem apresentadas na ANC. E ainda a organização de passeatas e atos que contaram com apoio da população, inclusive com a participação de crianças, constituindo espaços de divulgação das propostas, das reivindicações e dos fundamentos conceituais que as sustentavam.

Na época, foram coletadas mais de um milhão de assinaturas a favor da inclusão dos direitos das crianças na Constituição, sendo o momento da entrega desse documento amplamente registrado pela mídia. O Movimento também atuou junto ao Congresso Nacional participando sistematicamente de audiências com deputados constituintes. Obteve êxito tanto na sensibilização da sociedade para a causa dos direitos das crianças quanto da incorporação integral da emenda popular de sua autoria e do recém-criado Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (DCA) no texto constitucional (DIDONET, 2008; NUNES, M. F. R.; CORSINO; DIDONET, 2011).

Os artigos da Constituição Federal de 1988 originados dessa emenda popular<sup>26</sup>, somados a outros dispositivos, alteraram a noção de criança, de educação infantil e do papel do Estado em relação à sua educação. A criança assumiu nesse texto legal a condição de cidadã, sujeito de direitos que devem ser garantidos com prioridade absoluta pela família, sociedade e Estado<sup>27</sup>.

As creches e pré-escolas passaram a compor a educação infantil, sendo ambas reconhecidas como instituições educacionais. Por isso, foram colocadas na Carta Magna no capítulo destinado à educação. A educação infantil tornou-se um direito da criança de zero a

---

<sup>25</sup> Comissão formada por representantes dos ministérios da Educação, da Saúde, da Previdência e Assistência Social, da Cultura, do Trabalho, do Planejamento e das seguintes organizações sociais: Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), Organização Mundial para a Educação Pré-escolar/Brasil (Omeq), Pastoral da Criança e Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e Frente Nacional dos Direitos da Criança (FNDC).

<sup>26</sup> As propostas do MNCC deram origem ao inciso XXV do art. 7º, o inciso VI do art. 30, parte do art. 208 e ao art. 227 (DIDONET, 2008).

<sup>27</sup> Art. 227 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2014).

seis anos não sendo limitado ao período da amamentação como determinava a CLT<sup>28</sup>. Essa pode ser considerada uma mudança conceitual, pois o atendimento à criança aparecia na legislação brasileira associada ao amparo e à assistência, e não ao direito. Cury (1998), analisando as constituições anteriores constata que a carta de 1891 nada disse a respeito à promulgada em 1937, e afirma que o Estado deveria providenciar cuidados especiais para a infância sem recursos, figurando nesse caso, o cuidado e não o dever, amparo e não direito. Por sua vez, a de 1946 retoma o uso da expressão assistência. Nas duas constituições vigentes durante a ditadura militar, as de 1967 e a de 1969, elaboradas pela Junta Militar, foi inaugurada a noção de que uma Lei própria providenciará a assistência à Infância.

Ao ser proclamado direito da criança, o acesso à educação infantil pública não ficou mais condicionado à situação empregatícia, condição econômica das famílias, ainda que alguns municípios ainda adotem critérios como esses diante da impossibilidade de atender toda a demanda. Ao mesmo tempo que é prioritariamente um direito das crianças registrado no capítulo da Educação, a legislação reconhece a educação infantil também como um direito dos pais trabalhadores, incluído no capítulo da assistência. A extensão desse direito ao pai rompeu com a responsabilização legal exclusiva e “[...] discriminatória feminina do cuidado e educação da criança [...]” (DIDONET, 2008, p. 48).

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o poder público passou a ter o dever de garantir a educação infantil, ficando os municípios encarregados por oferecê-la, assim como o ensino fundamental, sendo os seus programas mantidos com a cooperação técnica e financeira da União e do estado. Cury (1998) assinala que a Lei não afirma ser essa uma atuação privativa dos municípios, mas sua prioridade. Foi com esse entendimento que a LDB/96 demarcou as atribuições de cada um dos entes federados, mantendo no caso dos municípios o estabelecido na Constituição Federal: creches, pré-escola e ensino fundamental (BRASIL 1996). Cabe à União, representada pelo Ministério da Educação, estabelecer as normas e diretrizes nacionais, prestar assistência técnica, e aos estados e municípios a execução dos programas. Os municípios no uso de sua autonomia formulam políticas, e os órgãos normativos de seus sistemas de ensino, legislações (BRASIL, 1996).

Considerada um marco da retomada do Estado de Direito, a Constituição estabeleceu um conjunto de princípios e diretrizes já citados, como a concepção de criança cidadã, a educação infantil como direito da criança e dever do Estado, autonomia e regime de

---

<sup>28</sup> A Lei n. 11.114, de 16 de maio de 2005, (BRASIL, 2005a) estabeleceu o ingresso obrigatório das crianças de seis anos no ensino fundamental. A partir da Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, a educação infantil passa a atender as crianças de zero a cinco anos (BRASIL, 2006a).

colaboração entre os entes federados. Posteriormente, tais princípios foram reafirmados e complementados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90), Lei Orgânica da Assistência Social (Loas/93) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96).

Seguindo em seu protagonismo, os movimentos sociais na década de 1980, em especial o *Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua* (MNMMR), com sua mobilização deu visibilidade às denúncias de maus tratos e outras formas de violação dos direitos humanos que lamentavelmente ocorriam (e ainda ocorrem) em algumas instituições responsáveis pelo atendimento de crianças e adolescentes legalmente considerados *em situação irregular* (NUNES, D., 2011). Posta essa situação, intensificaram-se os debates sobre a situação da criança e do adolescente no país, seus direitos, e a construção de um novo ordenamento sociojurídico que superasse a perspectiva autoritária, repressora e assistencialista da *infância da menoridade* predominante no Código de Menores de 1979 (NUNES, D., 2011).

Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) reforça a concepção de criança cidadã e as demais prerrogativas a ela imputadas pela Constituição Federal, consubstanciadas na garantia de seus direitos via políticas articuladas de saúde, educação, habitação e trabalho (NUNES, D., 2011).

M. F. R. Nunes, Corsino e Didonet (2011), destacam três principais contribuições do ECA para a educação infantil:

- a) a descentralização político-administrativa da atenção aos direitos da criança – à União cabe formular a política nacional e as diretrizes gerais; aos municípios, bem como ao Distrito Federal, o atendimento, contando para isso, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado;
- b) a participação da sociedade, por meio de suas organizações representativas, na formulação das políticas, no planejamento das ações e no controle da ação do Estado, em todos os níveis;
- c) a criação do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente, que começa a contribuir para que as crianças tenham acesso à creche e à pré-escola e nela recebam educação integral de qualidade. O Conselho Tutelar, os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Ministério Público e outras organizações da sociedade são chamados a zelar por que os direitos da criança sejam atendidos, entre eles, o direito à educação a partir do nascimento (NUNES, M. F. R.; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 33).

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) foi aprovada, após oito anos de tramitação no Congresso Nacional e no Senado. Durante a elaboração da LDB/96 (1988-1996) o grande embate político deu-se entre o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

na LDB (FNDEP) e a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen)<sup>29</sup> movido pelo conflito ensino público *versus* ensino privado (OLIVEIRA, R. T. C., 1997). Portanto, nesse cenário de disputas de projetos e consequentemente de sentidos, o texto legal acabou sendo resultado de articulações, de acordos e da interpenetração dos discursos ali circundantes. Apesar de não tencionar deter-me nesse processo, penso ser importante ressaltar o empenho por parte dos componentes do FNDEP, em especial da representação da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (Anped) para que a regulamentação da educação infantil viabilizasse as conquistas da Constituição Federal e atendesse a demandas que vinham sendo apontadas nos debates e estudos dessa área.

Assim sendo, a partir da década de 1980 a educação infantil começa a consolidar-se enquanto um campo de estudos, tornando-se progressivamente objeto do interesse de pesquisadores vinculados aos programas de pós-graduação. Alguns desses trabalhos questionavam o modelo assistencialista e compensatório que vinha orientando os programas de expansão desse atendimento<sup>30</sup>. Em 1981, pesquisadores de diversos grupos de pesquisa e profissionais articulados aos sistemas de ensino formaram o Grupo de Trabalho 7 – Educação Pré-Escolar<sup>31</sup> no interior da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPED) visando criar um espaço de intercâmbio de produções acadêmicas, de reflexões e construção de posicionamentos sobre as políticas defendidas pela entidade diante das definições de legislações e políticas educacionais (AQUINO, 2007). Desde então, esse objetivo tem sido concretizado por meio de debates, reuniões anuais e publicações.

Esse GT acabou por abrigar uma comunidade epistêmica, pois no seu interior há produção de sentidos que concorrem para influenciar as políticas dessa área, merecendo destaque sua atuação nos períodos da Constituinte/88, tramitação da LDB/96 e de elaboração dos Planos Nacionais de Educação (2001-2011). Esses pesquisadores também prestaram consultorias a Coordenação Geral de Educação Infantil (Coedi) do Ministério da Educação (MEC), especialmente durante os anos de 1994 e 1996<sup>32</sup>.

O texto da LDB/96 revela marcas desses movimentos ao traçar princípios para uma educação infantil como direito das crianças desde o nascimento até seis anos de idade,

---

<sup>29</sup> O FNDEP era composto por entidades científicas, de especialistas de educação, de dirigentes dos sistemas de educação, sindicais, estudantis e o Confenen era composto por entidades representativas do ensino privado.

<sup>30</sup> Uma análise dessas produções pode ser encontrada em M. M. Campos (1997).

<sup>31</sup> Em conformidade com a abrangência dada a Educação Infantil pela Constituição de 1988 o GT passou a denominar-se “*Educação da criança de 0 a 6 anos*”.

<sup>32</sup> Esse processo será tratado na seção 2.3.

oferecida em creches e pré-escolas, visando seu desenvolvimento físico, psíquico, intelectual e social. Assim, a Lei reafirma a noção de criança cidadã, sendo a educação infantil um espaço de vivenciá-la.

Concordo com Didonet (2008), quando afirma que a mais relevante mudança para a educação infantil foi sua definição como primeira etapa da educação básica e sua inédita incorporação no sistema de ensino:

Esta conceituação é sua carta de alforria. Sai da inferioridade conceitual que as etapas posteriores lhe atribuíam (preparatória, não obrigatória), reforça seu objetivo e efeito educacional (início do processo educacional, do desenvolvimento e aprendizagem) e lhe dá tal relevância que, a partir dessa definição, não tem lógica pensar o edifício educacional da pessoa começando na segunda etapa, ou seja, no ensino ainda chamado de fundamental. (DIDONET, 2008, p. 48).

No entanto, como elementos subsequentes do sistema de ensino, a relação educação infantil e ensino fundamental prescinde, desde então, de uma constante articulação. Ao mesmo tempo, os sistemas também não puderam mais ignorar a educação infantil sob o risco de ficarem incompletos (VASCONCELLOS; AQUINO; LOBO, 2003). As creches e pré-escolas públicas, particulares ou filantrópicas foram integradas aos respectivos sistemas que passaram a ser responsáveis pela coordenação, supervisão e acompanhamento dessas instituições. Na prática, muitos municípios iniciaram esse processo após o vencimento do prazo legalmente fixado<sup>33</sup>.

Apesar de ter dado nova configuração à educação infantil, a LDB/96 manteve as denominações creche e pré-escola. Didonet (2008) aponta os aspectos positivos e negativos dessa decisão. Negativo é o fato dos termos carregarem ranços históricos. A creche tem uma trajetória ligada a diversos modelos de atenção, sendo mais fortemente associada aos de cunho assistencial, voltados para práticas de cuidado de crianças das camadas populares, geralmente em período integral. Embora a pré-escola tenha sua imagem ligada ao sistema educacional, sua denominação “não expressa seu conteúdo, mas o trabalho que realiza” (DIDONET, 2008, p. 49). Ademais o prefixo *pré* antes do termo escola pode remeter à ideia de preparação para o ensino fundamental. Segundo o autor, outros termos foram apresentados durante a tramitação da LDB/96, mas como não houve consenso prevaleceram aqueles culturalmente instaurados. Quando essa questão esteve em pauta na Constituinte, representantes do setor do Trabalho convenceram os demais participantes sobre a manutenção do termo creche por considerá-lo de maior apelo social em função da histórica luta dos

<sup>33</sup> O prazo fixado no Art. 89 da LDB para a integração era 23 de dezembro de 1999 (BRASIL, 1996).

trabalhadores por esse direito, acreditando que isso poderia gerar maiores ganhos para a educação infantil.

Para Didonet (2008) o ponto positivo da lei foi ter estabelecido faixas etárias diferenciadas para frequência da creche e a pré-escola, porém delegando para duas instituições as funções de cuidar e educar. A creche destina-se às crianças de zero a três anos e a pré-escola às crianças de quatro a seis anos<sup>34</sup>. Na indissociabilidade dessas funções reside a especificidade da educação infantil, porque desde o nascimento a criança aprende e se desenvolve através das atividades de cuidado. Dar banho, alimentar, vestir, aconchegar são maneiras de atender às necessidades básicas da criança, configuram-se como momentos de interação dela com os adultos que oportunizam o “desenvolvimento da autonomia, individualização e de compreensão do mundo” (VASCONCELLOS; AQUINO; LOBO, 2003, p. 248).

A noção de criança como sujeito histórico, social, produtora de cultura pressupõe considerar a indivisibilidade de seu desenvolvimento. Nesse sentido, a cognição, a emoção, o físico e o social não podem ser entendidos como instâncias desconectadas do ser humano. Por exemplo, os cuidados físicos dispensados à criança alimentam o desenvolvimento da cognição e oferecem instrumentos para a formação de sua subjetividade (VASCONCELLOS; AQUINO; LOBO, 2003).

Por isso, a integração da educação infantil nos sistemas de ensino não representa uma *escolarização* da educação infantil pautada na transposição de um modelo de ensino fundamental que desconsidera suas especificidades, nem propõe modelos curriculares que priorizam os aspectos cognitivos, instituem rotinas rígidas, centradas no adulto enfatizando a didatização e atividades pouco significativas para as crianças.

A histórica vinculação da creche com práticas de cuidados contribuiu para que a identidade de seus profissionais fosse construída tendo como referência funções de âmbito doméstico e que assumissem denominações como *pajens*, *recreadoras*, *crecheiras*. A pré-escola manteve desde sempre relação com o campo educacional, havendo a prevalência de professores em seus quadros, cuja identidade profissional também oscila entre as funções de âmbito privado (maternais ou domésticas) e público (profissionais) (DIDONET, 2008; MICARELLO, 2006; VASCONCELLOS; AQUINO; LOBO, 2003). Mesmo assim, encontramos profissionais leigos ou voluntários sem formação atuando junto às crianças, principalmente na adoção dos modelos de pré-escola de massa na década de 1970. Para tentar

---

<sup>34</sup> A partir da aprovação da Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, a pré-escola destina-se às crianças de quatro e cinco anos (BRASIL, 2006a).

superar essa dicotomia e considerando a importância desses profissionais enquanto mediadores do desenvolvimento e aprendizagem a LDB/96 definiu que para atuar na educação infantil faz-se necessário ter curso superior, licenciatura, admitindo-se como formação mínima o ensino médio na modalidade normal. Uma medida que profissionaliza e elege a docência como perfil ideal para atuar diretamente com as crianças em turmas de educação infantil.

Com a aprovação da Constituição Federal/88, o Estatuto da Criança e do Adolescente/90 e a Lei de Diretrizes e Bases/96 estavam traçados os novos conceitos e preceitos legais que reconfiguraram a educação infantil, como espaço educacional, vinculado aos sistemas de ensino, direito da criança, tendo como finalidade seu desenvolvimento integral.

### **2.3 Educação infantil pós-LDB: caminhos e descaminhos da integração no contexto nacional**

Como discutido na subseção anterior, a partir de meados da década de 1980, diferentes sujeitos e grupos sociais estiveram engajados no reestabelecimento da democracia e pela ampliação dos direitos sociais, dentre eles a educação infantil. Esse movimento propiciou a emergência de um novo paradigma sobre criança e sua educação consubstanciada na Constituição Federal/88, ECA/90 e LDB/96. Desde então, legislações, documentos, planos, programas e políticas públicas foram produzidos visando efetivar os direitos da criança, regulamentar e expandir seu atendimento em ambientes coletivos, vinculados aos sistemas educacionais, centrado em práticas de educação e cuidados de modo a favorecer seu pleno desenvolvimento. Entretanto, nesses quase vinte anos de vigência da LDB, outras perspectivas vêm concorrendo para ganhar legitimidade nos discursos, serem incorporadas nos textos das políticas de educação infantil e nas práticas em curso. Especialmente aquela que defende a educação infantil como solução para o alívio da pobreza, cujo objetivo é formar a criança para torná-la cidadã, leia-se futuro sujeito produtivo, propondo para isso, retomar com novas roupagens, modelos de atendimento de baixo custo, em geral assistencialistas e não formais.

As creches e pré-escolas foram progressivamente integradas aos sistemas educacionais nesse cenário marcado pelo confronto de perspectivas de educação infantil, de projetos

econômicos e ideológicos que, em última instância, representam um embate de projetos societários (FARIA; AQUINO, 2012), sendo por ele afetado. Assim, ao pretender nesta seção traçar um panorama das políticas de educação infantil no período de 1996 até os dias atuais, apresentarei algumas ações que no âmbito nacional contribuíram para fortalecer ou limitar a materialização da educação infantil como direito de todas as crianças, a articulação creche e pré-escola e o processo de inserção dessas instituições nos sistemas educacionais.

Para que o processo de integração não fique reduzido a uma mera *passagem* de instituições da assistência social para a Educação, mas possibilite a democratização do acesso a um atendimento educacional referenciado nas múltiplas dimensões do desenvolvimento infantil e consiga efetivar os demais propósitos que impulsionaram essa decisão, foi e ainda é necessário continuar a promover mudanças relacionadas. Por exemplo, a expansão do atendimento, financiamento, parâmetros de infraestrutura e qualidade, currículo, proposta pedagógica, regulamentações, formação e carreira para os professores (CORSINO; NUNES, 2001; FARIA; AQUINO, 2012).

Levar a cabo esse propósito e outras determinações legais tornou-se um desafio porque o atendimento à criança pequena não teve sua origem vinculada à educação, mas à assistência social. Sendo assim, por um longo período alguns desses requisitos não eram considerados relevantes para os fins que justificavam sua existência e não houve investimentos públicos significativos nessa área. Além disso, a LDB entrou em vigência em um contexto social e político diferenciado daquele da aprovação da Constituição Federal de 1988, quando, apesar do prenúncio da introdução de preceitos neoliberais no país, a orientação das políticas públicas era ainda pautada no modelo do Estado do Bem-Estar social, centrada, a princípio, na atuação estatal em relação ao atendimento dos direitos de toda a população no tocante à moradia, saúde, educação, segurança (ROSEMBERG, 2003a). Na década de 1990, começou a ser implementado um conjunto de reformas que sofreram forte influência dos organismos multilaterais, em especial do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM) e tiveram como principais diretrizes: minimizar o papel do Estado na execução direta e no provimento de recursos destinados às políticas sociais, à realização de ajuste fiscal, à privatização de serviços e bens públicos, à desregulamentação especialmente de direitos trabalhistas, à abertura irrestrita do mercado brasileiro ao capital internacional<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> A agenda de reformas de inspiração neoliberal foi introduzida no Brasil no governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) e intensificada nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002).

No campo da educação a reforma diminuiu o papel do Estado como executor das políticas, reposicionando-o como definidor e avaliador (vide elaboração de currículos nacionais e avaliações dos resultados), ampliou o espaço do terceiro setor<sup>36</sup> na gestão e oferta da educação básica, estreitou a relação entre o setor público e privado, estimulou a transposição de uma lógica produtivista para o campo educacional<sup>37</sup> (ADRIÃO; PERONI, 2009; CORREA, 2011).

A educação infantil foi especificamente afetada por essas medidas não apenas em sua inserção na educação básica, o que representou um avanço pelo vínculo finalmente criado desse atendimento ao sistema educacional, como também em sua oferta e financiamento. Nesse sentido, vale lembrar que o ensino fundamental foi tratado com absoluta prioridade nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em detrimento dos demais níveis de ensino. Essa opção foi assentada nos argumentos do Banco Mundial para quem o investimento nesse nível de ensino era o mais indicado para gerar ganhos econômicos para o país. Para a educação das crianças pequenas tal organização recomendava a adoção de programas *não formais* como será apresentado adiante (ROSEMBERG, 2003a, 2003b).

Para avaliar o impacto das reformas na oferta da educação infantil Rosemberg (2003a) analisou os dados de frequência das crianças de zero a onze anos a instituições educacionais (creche, pré-escola e ensino fundamental) no período de 1995 a 1999 e constatou que: (a) houve uma diminuição de 67% de crianças de 7 a 11 anos na educação infantil (b) houve um aumento progressivo de crianças de cinco e seis anos no ensino fundamental (c) o crescimento do número de crianças de 0 a 6 anos frequentando a educação infantil foi de 0,9% demonstrando uma estagnação na cobertura (d) a educação infantil foi o nível de ensino com menor expansão (ROSEMBERG, 2003a).

A legislação brasileira, apesar de já definir a educação infantil como um direito da criança pequena, responsabilizar os municípios por seu oferecimento, não assegurava fontes de recursos específicas para esse fim. A criação em 1996 de um mecanismo de financiamento exclusivamente voltado para o ensino fundamental, o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) favoreceu nos anos iniciais de sua vigência a retração nas taxas de matrículas na educação infantil e nos

---

<sup>36</sup> O terceiro setor situa-se na esfera de atuação pública não-estatal, formado a partir de iniciativas privadas sem fins lucrativos “com um sentido público” (FERNANDES, 1984, p. 127). Congrega organizações não governamentais, associações comunitárias, entidades assistenciais e filantrópicas.

<sup>37</sup> Análises sobre a relação neoliberalismo, reforma do Estado e da educação podem ser encontradas em Gentili e Silva (1994) e Frigotto e Ciavatta (2003).

investimentos com ampliação da rede, reformas, aquisição de equipamentos e itens de manutenção (ARELARO, 2000; GUIMARÃES, 2000; MILITÃO, 2010).

Por subvincular 60% dos recursos da educação dos estados e municípios para o ensino fundamental o fundo impôs dificuldades para essas esferas promoverem políticas para a educação infantil e impulsionou a municipalização desse atendimento, o que na pré-escola chegou a representar 88% do total da rede pública em 1999. A partir de 1996 aumentou em todas as regiões do país a responsabilização das redes municipais com o ensino fundamental que atingiu o patamar de 49% do total das matrículas da rede pública em 1999, processo acompanhado de uma acentuada redução da atuação dos estados. Desse modo, tornou-se um complicador para os municípios compatibilizar a manutenção das unidades de educação infantil e atender a crescente demanda do ensino fundamental (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS, 1998, 1999; GUIMARÃES; PINTO, 2001; UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, 1999).

Diante das atribuições colocadas pela LDB, da sobrecarga de responsabilidades resultantes do processo de municipalização do ensino fundamental induzido pelo Fundef e da limitação de gastos com pessoal (60% da receita corrente líquida) imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>38</sup>, muitos municípios recorreram ao tradicional expediente de estabelecer convênios com instituições filantrópicas, comunitárias, confessionais, organizações não governamentais (terceiro setor) para atender a demanda por vagas na educação infantil. Para além desses convênios com instituições sem fins lucrativos, foram firmadas parcerias/convênios com instituições privadas *stricto sensu* (com fins lucrativos), tendências analisadas nos estudos de Arelaro (2008), Borghi, Adrião e Garcia (2011) e J. S. Oliveira e Borghi (2013).

J. S. Oliveira e Borghi (2013), verificaram que 138 dos 645 municípios do estado de São Paulo estabeleceram convênios para a cobertura do atendimento da Educação Infantil. Para quase a totalidade desses municípios o poder público repassa um valor per capita para a instituição conveniada e, em alguns casos, também assume as despesas com merenda, material pedagógico, energia elétrica, telefone, material de limpeza, pagamento de professores e outros serviços. O que chamou atenção das pesquisadoras foi o surgimento de novos *arranjos* institucionais entre a esfera pública e privada envolvendo tanto o terceiro setor

---

<sup>38</sup> Lei Complementar n. 101, aprovada em 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (BRASIL, 2000a).

quanto as instituições com fins lucrativos, como o Programa Bolsa Creche implementado em dois municípios<sup>39</sup> (OLIVEIRA, J. S.; BORGHI, 2013).

Nos municípios grandes de São Paulo (100 mil a 500 mil habitantes), a maior concentração dos convênios ocorreu entre 1997 e 2006 (vigência do Fundef), alguns foram firmados anteriormente (final da década de 1970 e início de 1980). Nesse grupo de municípios, 55% declararam utilizar o convênio para a oferta de Educação Infantil, sendo as principais justificativas para esse procedimento: atender à grande demanda, reconhecer o serviço prestado pelo setor privado, eficiência no atendimento/medida emergencial, suprir a falta de terrenos públicos para construção de novos prédios, reduzir custos (OLIVEIRA, J. S.; BORGHI, 2013). Apesar dos dados indicarem o predomínio do antigo formato nos convênios (80% exclusivamente com instituições sem fins lucrativos, 3% exclusivamente com instituições com fins lucrativos e 17% com ambas), houve um crescimento considerável da atuação do setor privado nesse nível de ensino (OLIVEIRA, J. S.; BORGHI, 2013).

As autoras advertem que apesar da creche ter sua história marcada pela adoção dos convênios, o aumento desse procedimento a partir da década de 1990, inclusive na pré-escola, pode comprometer a estatística educacional uma vez que as vagas subvencionadas pelo poder público nas instituições privadas com fins lucrativos foram contabilizadas em alguns municípios, como públicas. Tal movimento sinaliza uma “preocupante” ampliação do atendimento financiado com recursos públicos, porém submetido às condições de extensão e disponibilidade da rede privada (ADRIÃO; PERONI, 2009).

Mesmo reconhecendo que os sistemas públicos ainda não conseguiram garantir plenamente o direito à Educação e eliminar diversos mecanismos de exclusão, as autoras defendem que apenas ele por seu caráter universalista e limitadamente contraditório terá condições de assumir a demanda e a gestão da política educacional, pois não podem ser esperadas muitas contribuições do setor privado por ser mais difícil o controle social sobre sua atuação.

Na esteira da reforma educacional começou a ser impulsionada uma difusão de programas *não formais* para as crianças pequenas, assumidos como uma intervenção social para combater as desigualdades sociais. O fortalecimento dessa tendência está associado a uma maior influência das organizações internacionais, principalmente do Banco Mundial nos processos de produção das políticas e programas de educação infantil, nos países em

---

<sup>39</sup> O Programa Bolsa Creche foi operacionalizado nos municípios de Hortolândia e Piracicaba através do repasse de verbas públicas com base num valor estipulado por cada criança atendida gratuitamente em creches da rede privada (OLIVEIRA, J. S.; BORGHI, 2013).

desenvolvimento, a partir da década de 1990<sup>40</sup>. Percebe-se que tais programas no Brasil e nos demais países da América Latina condizem com as orientações do BM tanto em termos do discurso de sua finalidade, quais sejam: promover o desenvolvimento infantil como uma via de superação das desigualdades em benefício de toda sociedade, quanto por assumirem características de modelos informais e alternativos de atendimento que “podem ser implantados por mães, visitadoras domiciliares, no contexto da casa, da rua, da brinquedoteca sob a responsabilidade de outras instâncias administrativas além das educacionais” (ROSEMBERG, 2003a, p. 36).

De acordo com Rosemberg (2002), os investimentos do Banco Mundial para a educação infantil concentraram-se em duas linhas de ação. Uma ligada ao pré-escolar com vistas à escolarização e obtenção de melhores resultados no ensino fundamental e outra, destinada às crianças de zero a três anos congregando programas denominados “Desenvolvimento Infantil (DI), expressão que tanto pode significar uma ampliação do enfoque para saúde, nutrição, além de educação, quanto pode significar o privilegiamento de modelos não formais de atendimento à criança pequena” (ROSEMBERG, 2002, p. 45). A autora assinala que a amplitude do termo possibilita também um não enquadramento desses programas nas normas nacionais de Educação Infantil; dentre elas, a exigência de formação dos profissionais, vínculo trabalhista, espaços organizados e equipamentos adequados (BRASIL, 1996). Tais elementos, se negligenciados, reduzem custos, porém comprometem a qualidade das ações educativas.

Os programas de desenvolvimento infantil foram apresentados em documentos e conferências promovidas pelo BM apoiados em “justificativas econômicas e científicas” (ROSETTI-FERREIRA; RAMON; SILVA, 2002, p. 75), referenciadas, respectivamente, em premissas da teoria do capital humano e de conhecimentos produzidos pelas neurociências.

Cabe lembrar que a teoria do capital humano<sup>41</sup> começou a ser divulgada no Brasil na década de 1960 e concebe o investimento em educação como uma forma de potencializar o trabalho humano tornando-o mais qualificado, podendo com isso, contribuir para o aumento

---

<sup>40</sup> A perspectiva de atendimento defendida pelo BM para crianças de zero a três anos passou a influenciar desde a década de 1990 a disseminação de diversos programas de Desenvolvimento Infantil (DI) na América Latina e Caribe e foi incorporada nas orientações e frentes de atuação de outras organizações como Unicef e Unesco. Também começou a ser referendada em fóruns que contam com a participação de governantes como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI).

<sup>41</sup> A teoria do capital humano foi elaborada na década de 1950 por Theodore W. Schultz, professor do departamento de economia da Universidade de Chicago. Sua sistematização pode ser encontrada em Schultz (1962, 1973).

dos índices de produtividade e desenvolvimento econômico. O retorno desse investimento seria obtido na forma de ganhos individuais e sociais:

Partindo do pressuposto de que o componente da produção que decorre da instrução é um investimento em habilidades e conhecimentos que aumenta as rendas futuras, semelhante a qualquer outro investimento em bens de produção, Schultz define o 'capital humano' como o montante de investimento que uma nação e indivíduos fazem na expectativa de retornos adicionais futuros. (FRIGOTTO, 2008, p. 68).

As reformas educacionais nos países latino-americanos visaram o atendimento das demandas de uma economia globalizada que passou a exigir um novo perfil de trabalhador e, conseqüentemente, trouxe mudanças nos modos de pensar sua formação. Considerando que a competitividade internacional e o mercado passaram a arbitrar sobre as relações entre as nações, as economias buscaram se adequar ao novo modelo de crescimento e de participação no cenário mundial. Desse modo, a educação assume nos discursos que embasaram a reforma um papel redentor, ou seja, de uma via para a qualificação da mão de obra de acordo com as rápidas transformações produtivas, criando condições para o país tornar-se competitivo, reaquecer seu crescimento econômico e diminuir as desigualdades sociais.

Nesse sentido, a retomada da teoria do capital humano coube como uma luva nesse cenário, pois, ao reconhecer a educação como um *valor econômico*, ajuda a legitimar os discursos que defendem investimentos em Educação a partir dos interesses do capital disseminando argumentos como: quanto mais instruído for o trabalhador, maiores serão suas chances de inserção no mercado, de ser mais eficiente e contribuir para um aumento da produtividade e dos salários. Alguns economistas refutam a associação maior produtividade/maiores salários, alegando que aumentos de produtividade podem ser agregados ao capital e não necessariamente repassados aos salários (PEDROZA, 2001).

É interessante observar que o discurso da necessidade de qualificação dos indivíduos para o trabalho vai conviver contraditoriamente com outro que perpassa as reformas: a redução dos gastos públicos e da atuação do Estado na execução das políticas sociais. Se, por um lado, há um forte apelo social nos discursos que relacionam Educação a ganhos de produtividade e ascensão para todos os envolvidos nesse processo, por outro, uma racionalidade econômica tenta dominar a gestão das políticas públicas, o que tende a levá-las a priorizar os interesses do mercado e não a formação das pessoas como sujeitos políticos e sociais, a quantidade em detrimento da qualidade (PEDROZA, 2001).

Vimos que, na década de 1990, o Banco Mundial recomendou que os investimentos públicos fossem destinados ao ensino fundamental, sob o argumento de obtenção das

melhores taxas de retorno econômico. Essa expectativa de investimento em capital humano foi estendida à criança pequena e, assim, a Educação Infantil passou a versar entre as suas áreas de intervenção:

A teoria do capital social sustenta grande parte da atenção recente do Banco Mundial ao tema do bem-estar social: aumentar o capital social de uma pessoa, sua capacidade de vincular-se a redes sociais e compartilhar riscos levaria a maior competitividade e produtividade (IDS, 2000). As metáforas econômicas e tecnocráticas da teoria do capital social são usadas para explicar e justificar o interesse do Banco Mundial pelas crianças e pela infância. Para o Banco, o objetivo da infância é tornar-se um adulto plenamente produtivo, o ‘capital humano do futuro’. (PENN, 2002, p. 12- 13).

Deste modo, os programas de desenvolvimento infantil (DI), concebidos pelo BM, fundamentam-se na noção de que estimular o desenvolvimento da criança desde seu nascimento possibilitaria a formação de adultos produtivos beneficiando a criança, sua família e a sociedade:

O desenvolvimento inicial da criança (DIC) é um poderoso investimento no futuro, tanto em termos sociais quanto econômicos. Estimular o desenvolvimento das crianças e ajudá-las a realizar todo o seu potencial beneficia não só as crianças e sua família, mas também a sociedade e toda a comunidade global. As crianças bem desenvolvidas se tornam adultos bem sucedidos e produtivos, que são mais capazes de contribuir para a economia do país e instigar um ciclo de efeitos positivos, ao se tornarem pais (e avós) da próxima geração. (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 59).

No documento citado e outras publicações do Banco, o desenvolvimento infantil é apresentado como um instrumento para gerar crescimento econômico e prevenir ou compensar as carências das crianças, promover seu sucesso no ensino fundamental, o que possibilitaria romper com “o círculo vicioso de reprodução da pobreza”. Círculo impulsionado pela baixa escolaridade dos pais, somada ao fato de muitos serem jovens, o que lhes desabilita para cuidar de seus filhos sozinhos, pois lhes faltam condições para construir “um ambiente que encoraje, posteriormente, o desenvolvimento e sucesso escolar” (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 2).

Além de apoiar-se nas premissas da teoria do capital humano, o BM referenciou seus programas nos resultados de pesquisas das neurociências que apontam os primeiros anos de vida como o período de maior desenvolvimento cerebral e de vivência das experiências que tendem a perdurar e incidir sobre a capacidade de aprendizagens futuras. Sendo assim, estimular o desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e social da criança durante os *períodos cruciais* (do pré-natal aos seis anos de idade) abre *janelas de oportunidades* no futuro, o que seria mais difícil ocorrer posteriormente (MARQUEZ; BARBOSA, 2010).

Penn (2002) critica as fontes científicas usadas pelo Banco Mundial na construção do seu discurso sobre desenvolvimento infantil. A autora questiona as justificativas da organização por se sustentarem em generalizações provenientes de investigações produzidas exclusivamente sobre crianças norte-americanas, o que, além de comprometer a fidedignidade dos dados, apresenta tal realidade como modelo de infância e desenvolvimento social. Critica ainda o fato de crianças da mesma idade trilharem o mesmo percurso de desenvolvimento, apesar de viverem em locais diferentes, tratando a cultura como um aspecto que produz apenas algumas variações nesse processo.

Penn (2002) assinala que embora as publicações do Banco mencionem os direitos das crianças, há uma normatização das necessidades infantis e indicações para que *programadores esclarecidos* proponham “práticas apropriadas ao desenvolvimento”. Essas *práticas apropriadas* são orientadas nos pressupostos que concebem a criança em sua individualidade, como sujeito dependente das intervenções do adulto, a família nuclear como organização ideal, a necessidade “de encorajar a escolha a partir de uma ampla gama de bens materiais, a separação entre mente e corpo e assim por diante” (PENN, 1999 apud PENN, 2002, p. 16).

Rosetti-Ferreira, Ramon e Silva (2002), pontuam que a discussão sobre programas pautados nessas orientações, como as *creches domiciliares* e *mães crecheiras*, recorrentes no Brasil e nos demais países latino-americanos, levam a indagar se creches e pré-escolas são as únicas alternativas desejáveis para o atendimento à criança pequena, e a única forma do Estado compartilhar a educação e o cuidado com a família. Para as autoras, a tentativa de responder a essa questão passa por uma análise articulada entre os indicadores sociais e de escolaridade, a trajetória do atendimento à criança e os discursos que sustentam tais programas e propostas informais. Ponderam, ainda, que esses programas tornam-se um paliativo para as famílias que não tiveram acesso à educação infantil formal, mas que não há como afirmar se teriam preferência por esse atendimento, caso tivessem a outra opção.

Segundo Rosetti-Ferreira, Ramon e Silva (2002), nos países em desenvolvimento a baixa escolaridade da população e a propensão a investir em programas de baixo custo, cujo investimento em remuneração e formação de recursos humanos não tem a devida relevância, são fatores preocupantes, pois ao contrário do anunciado, eles podem contribuir para reforçar a exclusão social das crianças mais pobres, incentivar “a exploração da mão-de-obra feminina, a não-profissionalização do cuidado e da educação, assim como a criação de categorias diferenciadas de atendimento”.

A adoção dos programas informais como estratégia para ampliar o atendimento das crianças de zero a três anos caminha no sentido oposto à perspectiva defendida pelos movimentos da década de 1980 e incorporada na legislação brasileira (BRASIL, 1996). A começar pelas concepções de criança, desenvolvimento infantil e família.

A concepção de Educação Infantil como um direito universal e a ênfase dada à integralidade do desenvolvimento infantil, pilares conceituais da integração da educação infantil no setor da Educação, divergem do formato emergencial, focalizado e economicista (prioriza o potencial produtivo da criança) dos programas alternativos.

Campos (2008) destaca que as organizações internacionais incentivam a adoção de programas, o que não é sinônimo de apoio ao desenvolvimento de políticas para a Educação Infantil. Programas são constituídos por ações pontuais, não têm caráter universalista e podem ser ou não emergenciais. Muitas vezes, a defesa dos programas se sustenta no discurso de combate à pobreza, assumindo a Educação Infantil o papel de controle às crianças e suas famílias em situação de vulnerabilidade. Isso esvazia sua concepção de direito de todas as crianças, colocando-a na condição de serviço e estratégia.

Como alertou Rosemberg em inúmeros trabalhos (2002, 2003a, 2003b) se esses programas são assumidos como modalidades substitutivas e não complementares ao atendimento completo realizado em creches e pré-escolas, há o risco de algumas crianças (4 a 6 anos) terem acesso ao sistema formal, enquanto outras (0 a 3 anos) ao atendimento informal e não escolar, o que quebra com a articulação da creche e pré-escola. Isto reaparece na Emenda Constitucional 59/2009, que estabelece a obrigatoriedade da escolarização das crianças de quatro e cinco anos.

Se escrever sobre as políticas de educação infantil na década de 1990 remete às medidas governamentais que no contexto das reformas ameaçaram suas conquistas legais, contraditoriamente traz à memória os fecundos seminários e debates promovidos entre 1994 e 1996 pela Coordenação de Educação Infantil (Coedi) do Ministério da Educação (MEC) que subsidiaram a formulação de uma política nacional de Educação Infantil e permitiram importantes produções para a área até 1998.

Da participação e consultorias de vários grupos de pesquisas nesses eventos resultaram publicações no formato de cadernos cujas capas foram estampadas com rostinhos de crianças sorrindo, na intenção de retratar o respeito da proposta educativa nele apresentada à diversidade sociocultural e racial desses sujeitos (PALHARES; MARTINEZ, 2005). Esse material apresentou discussões sobre a expansão da educação infantil baseada em critérios que favorecem sua qualidade, apontam a necessidade de uma política de formação dos seus

profissionais e de construção de propostas pedagógicas e curriculares específicas para esse segmento<sup>42</sup>. Para Vasconcellos, Aquino e Lobo (2003), tais documentos são registros preciosos de um longo tempo de pesquisas e debates na educação infantil, traduzidos em orientações comuns, sem assumir um caráter impositivo. Essa iniciativa possibilitou a definição de princípios, a construção de conhecimentos e proposições, produções discursivas que circularam e passaram a ser uma referência no meio acadêmico, entre os profissionais da educação infantil, técnicos e gestores dos sistemas de ensino.

Dentre eles, destaco o documento Política Nacional de Educação Infantil elaborado sob a coordenação do MEC e com a participação de diversas entidades reunidas na Comissão Nacional de Educação Infantil<sup>43</sup>, instituída para viabilizar o processo de discussão da proposta que deu origem à publicação e subsidiar o processo de implementação da política nacional para essa etapa educacional (BRASIL, 1994). Uma vez aprimorada e aceita pelos participantes da Comissão, a proposta do MEC foi divulgada em todo país e definitivamente aprovada no I Simpósio Nacional de Educação Infantil, realizado em Brasília em 1994, sendo posteriormente publicada. No texto de apresentação, o então ministro da educação Murílio de Avellar Hingel, afirma que ao organizar tais discussões, o MEC estava seguindo “os preceitos de descentralização e de participação da sociedade na formulação das políticas públicas” (BRASIL, 1994, p. 8).

Ao examinar o documento, Rosenberg (2003a) assinala que as diretrizes propostas rompem com o modelo não formal e de poucos investimentos públicos e buscam a materialização dos princípios e determinações constitucionais de 1988 para a Educação Infantil. Destacamos, entre eles, o direito à educação infantil de qualidade para as crianças de zero a seis anos. Buscam ainda acabar com a segmentação educação e assistência ao conceber a creche e a pré-escola como instituições educacionais, equivalentes em suas funções, na

---

<sup>42</sup> Política Nacional de Educação Infantil (1994); Por uma política de formação do profissional de educação infantil (1994); Educação infantil no Brasil: situação atual (1994); Critérios para o atendimento em creches que respeitam os direitos fundamentais das crianças (1995); Educação Infantil: bibliografia anotada (1995); Propostas pedagógicas e currículo em Educação Infantil: um diagnóstico e a construção de uma metodologia de análise (1996); Subsídios para elaboração de diretrizes e normas para a educação infantil (1998).

<sup>43</sup> Formada em 1993 pelas seguintes entidades: Secretaria de Ensino Fundamental (SEF/MEC), Departamento de Políticas Educacionais (DPE/SEF/MEC), Secretaria de Projetos Especiais (Sepespe/MEC), Ministério da Saúde, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed), União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Organização Mundial de Educação Pré-Escolar (Omeq/Brasil), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Legião Brasileira de Assistência (LBA), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA), e Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB/Pastoral da Criança). Incorporadas em 1994: Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (Unesco), Fundação de Apoio ao Educando (FAE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep).

formação exigida para seus profissionais, tendo como diferencial apenas a faixa etária a que se destinam.

Palhares e Martinez (2005) destacam que durante o governo de Fernando Henrique Cardoso ocorreu um *desvio de rota* e um redirecionamento da política de educação infantil. Em sintonia com a nova postura estatal de descentralização da execução das políticas, sem abrir mão do controle das definições, o MEC publicou, em 1998, o *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil* (RCNEI) (BRASIL, 1998), componente de uma série de documentos voltados para a orientação curricular dos diversos níveis e modalidades de ensino<sup>44</sup>.

O processo de elaboração do documento envolveu a formulação de uma versão preliminar por especialistas e uma avaliação de outros especialistas cujos pareceres forneceram subsídios para a revisão e construção da versão final (AQUINO; VASCONCELLOS, 2011). Esse processo foi bastante polêmico por ter desconsiderado e rompido com as discussões e construções coletivas coordenadas pela Coedi e que estavam orientando as ações desse setor<sup>45</sup>.

Segundo o ministro da Educação de então, Paulo Renato de Souza, a justificativa apresentada para sua produção foi o atendimento à LDB/96 em função da inclusão da educação infantil na educação básica. O objetivo era “auxiliá-lo [o professor] na realização de seu trabalho educativo diário junto às crianças pequenas” (BRASIL, 1998, p. 6). O RCNEI/98 não é um documento obrigatório. No entanto, foi divulgado em todo país e ficou mais conhecido nos sistemas de ensino que as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI/99), aprovada no ano seguinte e com caráter mandatário.

As orientações, principalmente do último volume do RCNEI, evidenciam a priorização de conteúdos e didatização das atividades, remetendo a uma transposição do formato do ensino fundamental para a educação infantil. Segundo Vasconcellos, Aquino e Lobo (2003), isso oficializou uma visão da creche e da pré-escola de classe média urbana e dificultou a integração das creches nos sistemas de ensino por aprofundar a histórica e problemática visão de Educação Infantil subordinada à escolaridade posterior.

Por sua vez, o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão normativo do sistema federal de ensino (União) formulou, nesse período, legislações e orientações específicas de

---

<sup>44</sup> Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI), Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN 1ª a 4ª série), Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN 5ª a 8ª série), Proposta Curricular para a Educação de Jovens e Adultos (PC/EJA) e Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas (RCN/Indígenas).

<sup>45</sup> Um relato e análise desse processo pode ser encontrado em Cerisara (2005).

abrangência nacional a respeito da organização e funcionamento das creches e pré-escolas. Importa citar as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (DCNEI/1999)<sup>46</sup> e as *Diretrizes Operacionais da Educação Infantil* (DOEI/2000)<sup>47</sup> por revalidarem as noções do direito à educação infantil, da integralidade de educação e cuidados e do desenvolvimento infantil, bases do processo de integração nos sistemas de ensino.

Ao traçar os fundamentos para a construção de práticas democráticas nas instituições de educação infantil as DCNEI/99 representam um ganho para a área, mas lamentavelmente esse documento foi pouco divulgado entre os profissionais da educação infantil e acabou sendo *silenciado* (AQUINO; VASCONCELLOS, 2011) pelo governo federal.

Com a finalidade de esclarecer dúvidas dos sistemas de ensino referentes aos artigos da LDB/96, o CNE elaborou um parecer que deu origem às Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil (Doei/00). Há uma seção exclusivamente dedicada à temática da integração das creches e pré-escolas nesses sistemas, sendo aí reforçado o caráter de obrigatoriedade dessa medida, mas admitindo a possibilidade de um tempo de transição para sua concretização, indicando para isso a colaboração entre os entes federados. Aborda aspectos da regulamentação da Educação Infantil no âmbito dos demais sistemas (estaduais e municipais), apontando a necessidade de se estabelecer critérios e padrões mínimos de qualidade para autorizar e servir de parâmetro para acompanhar o funcionamento das instituições públicas, privadas e filantrópicas.

Além de ratificar os princípios básicos da Constituição/88, ECA/90 e LDB/96 as Diretrizes Operacionais/00 enfatizam a indissociabilidade do cuidar e educar, abordando questões essenciais à sua operacionalização, tais como: a inserção das instituições no sistema de ensino, a construção de propostas pedagógicas e regimentos, a formação dos professores e demais profissionais e a organização dos espaços físicos e dos materiais pedagógicos.

Ampliando a intenção de subsidiar os sistemas municipais na efetivação da integração, o MEC publicou, em 2002, o documento “*Integração das Instituições de Educação Infantil aos Sistemas de Ensino: um estudo de caso de cinco municípios que aceitaram desafios e realizaram conquistas*”. O documento analisa as políticas de educação infantil efetivadas nos municípios de Itajaí/SC, Corumbá/MS, Manaus/AM, Martinho Campos/MG e Maracanaú/CE, focalizando as alternativas ou soluções criadas nessas localidades para levar adiante o processo de integração da Educação Infantil nos seus sistemas educacionais. O documento foi

---

<sup>46</sup> Instituída pela Resolução CEB/CNE n. 1, de 7 de abril de 1999 (BRASIL, 1999b) e fundamentada pelo Parecer CEB n. 022, de 17 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1999a).

<sup>47</sup> Instituída pelo Parecer CEB n. 4, de 16 de fevereiro de 2000 (BRASIL, 2000b).

endereçado principalmente aos gestores, conselheiros municipais e técnicos das secretarias de educação.

Antes de apresentar os resultados dessa pesquisa, o documento faz referência às mudanças ocorridas na educação infantil nas últimas décadas e declara ser um avanço o seu reconhecimento legal como dever do Estado e direito da criança. Todavia, avalia que a efetivação dessas e outras conquistas não tem sido algo fácil para os municípios, pois exigem várias medidas para que o atendimento tenha qualidade, e desenvolve toda uma argumentação sobre as implicações da inserção da educação infantil nos sistemas municipais fundamentada nas discussões e conhecimentos produzidos nessa área, já mencionados em diversos pontos deste texto, motivo pelo qual optei por não descrevê-los.

Com algumas variações entre os municípios pesquisados, foram constatados avanços como: investimento na ampliação e reorganização dos espaços físicos de creches e pré-escolas, participação da comunidade na gestão das instituições, elaboração de diretrizes curriculares municipais, formação inicial e continuada de professores. Realização de concurso público para ingresso na carreira de professor de educação infantil, integração de políticas municipais, criação de conselhos de educação, parcerias com órgãos e instituições como universidades, secretarias de saúde e conselhos de direitos (BRASIL, 2002).

As análises permitiram ainda detectar algumas dificuldades comuns aos municípios naquela ocasião: insuficiência de recursos financeiros, imprecisão de dados estatísticos, profissionalização dos recursos humanos, convivência de duas redes com situações diferenciadas (Brasil, 2002). A insuficiência de recursos financeiros para atender as múltiplas demandas da educação infantil foi apontada como a questão mais grave e estaria induzindo os municípios a priorizarem o atendimento das crianças na pré-escola em detrimento da creche em razão do “trabalho com crianças maiores ser menos dispendioso do que aquele desenvolvido com crianças menores, e em segundo lugar por possibilitar a continuidade da escolarização da criança no Ensino Fundamental” (BRASIL, 2002, p. 84), além de colocá-los diante do conflito qualidade do atendimento ou quantidade de vagas.

A imprecisão de dados estatísticos em relação à demanda e ao número de instituições, mesmo após a inclusão da educação infantil no Censo Escolar realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), foi apontado como um fator que dificultava a definição de políticas, pois muitas creches ainda não estavam registradas no sistema de ensino. Apesar do registro não ser critério para participar do Censo, fica mais complicado detectar a existência dessas instituições (BRASIL, 2002). A permanência de profissionais conhecidos como *auxiliares* e por outras denominações que

exercem a mesma função do professor, porém sem receber remuneração e ter mesmos direitos equivalentes foi mencionado como outro ponto que merece atenção e busca de solução. Por fim, a coexistência no mesmo sistema de uma rede pública e outra conveniada com “profissionais, salários e direitos diferenciados, com formas de acompanhamento e supervisão distintas e com infraestrutura e condições de trabalho desiguais, constitui um grande problema a ser superado pelos municípios” (BRASIL, 2002, p. 83).

Os casos analisados fornecem uma amostra da realidade da educação infantil em municípios de regiões, tamanho e indicadores socioeconômicos diversificados. Uma análise geral permite afirmar que apesar de algumas medidas do governo federal (priorização do ensino fundamental, tentativa de implementar um currículo nacional via RCNEI/98, ampliação do atendimento através de parcerias com o setor privado e desenvolvimento de programas alternativos) terem sido altamente desfavoráveis para a materialização da integração, o texto produzido pela Coedi/MEC, no início do século XXI, incentivou o desenvolvimento de ações na perspectiva construída pelos defensores dos direitos das crianças.

Um último fato ocorrido durante o governo Fernando Henrique, que merece ser citado nesta seção, foi o estabelecimento de metas para a educação para a educação infantil no Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010)<sup>48</sup>, aprovado em atendimento ao artigo 214 da Constituição Federal. O PNE fixou em 50% a meta de atendimento das crianças de zero a três anos (creche) e 80% para as crianças de quatro a seis anos (pré-escola) até 2011. Pelo quadro aqui esboçado sobre as políticas do período indicador da ausência de recursos específicos para a educação infantil, da quase omissão da União e dos estados no exercício de sua função supletiva (AQUINO, 2008) e que nove metas sobre o financiamento, dentre elas a que indicava um investimento de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação foram vetadas pelo presidente da república, pode-se supor que seria difícil atingir essas metas<sup>49</sup>.

Na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a política de educação infantil foi referenciada por seus avanços. Houve, também, continuidade de algumas tendências que começaram a se intensificar após as reformas implementadas no governo anterior.

Em relação a essa etapa educacional os dados do Censo Escolar de 2005 já apontavam dificuldades no cumprimento das metas parciais estabelecidas no Plano Nacional de Educação

---

<sup>48</sup> Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001).

<sup>49</sup> Uma análise do processo de elaboração do Plano Nacional de Educação (2001-2010) e das diretrizes e metas para a Educação Infantil pode ser encontrada em Ganzeli (2012).

(PNE 2001-2010) referente às crianças de zero a três anos. Do percentual de 30% almejado, chegou-se apenas a 13% e houve uma expansão da pré-escola, cujo índice de atendimento chegou a 62%, quando a meta fixada era de 60%. Diante desses índices, Aquino (2008) assinalou a necessidade de mais empenho governamental quanto ao cumprimento das metas de atendimento das crianças mais novas e de mudanças na relação oferta de vagas e rede de ensino. Enquanto 71% das matrículas da pré-escola pertenciam à rede pública, as matrículas da creche estavam distribuídas quase equitativamente entre a rede pública (52,9%) e a rede privada (47,1%). Para a pesquisadora, o enfrentamento desses desafios é essencial para consolidar a creche como política pública.

Vale acrescentar que no último ano do governo Lula (2010), o atendimento das crianças de quatro e cinco anos atingiu 80,01% e das crianças de zero a três anos 23,6% (BRASIL, [c2013a])<sup>50</sup>. Constata-se um crescimento nos dois atendimentos, porém mantendo a diferença em relação ao cumprimento das metas do PNE (2001-2010) configurada em 2005 em índices de crescimento acima da meta na pré-escola e crescimento mais lento e distante da meta na creche. Já o novo PNE (2014-2024) definiu como meta a universalização da pré-escola até 2016 e levar 50% das crianças de zero a três anos à creche, até 2024. De acordo com o Censo Escolar (2007-2012) houve um pequeno aumento do percentual de creches na rede pública passando de 57,5% em 2007 para 58,5% em 2012, índice mantido em 2013, registrando uma estabilidade nos últimos dois anos (BRASIL, [c2013b])<sup>51</sup>.

Dentre os avanços, duas ações voltadas para formação de professores merecem ser mencionadas: o *Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil* (Proinfantil) e o Curso de Especialização em Educação Infantil. Em 2004 foi criado o Proinfantil que tem como público-alvo professores que já atuam nessa etapa da educação básica, mas que não possuem formação mínima legalmente estabelecida para tal, qual seja: nível médio na modalidade normal. O curso é oferecido na modalidade à distância para professores das redes pública e privada sem fins lucrativos, conveniadas ou não com o poder público numa parceria entre o MEC e alguns estados, municípios e universidades federais (BRASIL, 2005c). Em 2010, como parte da política nacional de formação do magistério da educação básica, começou a ser oferecido um curso de pós-graduação (especialização) para os professores, coordenadores pedagógicos, gestores de instituições de educação infantil pública

---

<sup>50</sup> Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012 - Pnad/IBGE. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/1-educacao-infantil/indicadores>>.

<sup>51</sup> Dados do Inep/MEC. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/1-educacao-infantil/estrategias/1-7-oferta-de-vagas-em-creches/indicadores>>.

e privada sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e ainda para integrantes das equipes de educação infantil dos sistemas de ensino. Esse curso também é viabilizado em parceria com os estados, municípios e universidades federais (LORENZONI, 2009).

Considerando que a inserção da educação infantil nos sistemas de ensino pressupõe que todos os seus profissionais tenham uma formação condizente com o estabelecido no conjunto de legislações a que regulamenta e com base nos resultados de alguns estudos realizados sobre o tema, dentre eles M. I. F. Campos (2014), é possível afirmar que tais iniciativas têm favorecido a reflexão sobre os fundamentos e práticas, o que tende ter efeitos positivos sobre a qualidade da educação infantil. Por ser essa uma demanda significativa, a promoção da formação inicial e continuada, com vistas a se chegar progressivamente a um atendimento realizado por profissionais com curso superior, é uma das estratégias do novo PNE (2014-2024).

Algumas medidas também foram tomadas visando a melhoria da qualidade dos espaços destinados à educação infantil, dentre elas, o lançamento do *Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil* (Proinfância) em 2007<sup>52</sup>. Segundo o MEC, o propósito desse programa é suprir a demanda pela “construção de creches e escolas de Educação Infantil bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional” (BRASIL, c2012a). Entre 2007 e 2010 foram repassados R\$1,8 bilhão, e mais de 2000 instituições foram atendidas (CORREA, 2011). O repasse aos municípios de um recurso complementar advindo da União abriu a possibilidade de investimentos na expansão do atendimento, porém esses números são ainda pequenos tendo em vista a grande demanda da educação infantil e que parte do atendimento vem sendo realizado há décadas em locais improvisados, com infraestrutura precária requerendo reformas e adequações. Foi um passo adiante, mas há muito por fazer.

Dois acontecimentos desse período interessam sobremaneira a este estudo, por terem influenciado a decisão de alguns municípios por integrar a educação infantil na Educação, embora não tivessem cumprido o prazo legal para iniciar esse processo, como foi o caso de Juiz de Fora-MG. São eles a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)<sup>53</sup> e a transição interministerial das creches e pré-escolas da assistência social para a educação.

---

<sup>52</sup> Instituído pela Resolução n. 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007b) como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação (MEC).

<sup>53</sup> Trata-se de um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e

Em 2007 foi aprovado o Fundeb, em substituição ao Fundef. Como anuncia sua denominação, o novo fundo passou a contemplar todas as etapas e modalidades da educação básica, reposicionando-a como um direito, acabando com a obrigatoriedade de aplicação exclusiva de 60% dos recursos vinculados constitucionalmente no ensino fundamental. No entanto, a inclusão da creche nesse fundo foi fruto de uma intensa mobilização social<sup>54</sup> traduzida em debates, manifestações, audiências na Câmara dos Deputados, uma vez que o texto da proposta de emenda constitucional que lhe deu origem ignorou essa etapa educacional. Em audiência pública realizada na Câmara Federal para ouvir representantes da sociedade civil sobre a regulamentação do Fundeb, Vidal Didonet, representante da Omep/Brasil, afirmou que a exclusão das creches causou surpresa e acabou sendo o tema mais debatido no Congresso naquele momento, como nunca fora antes (BRASIL, 2007a).

A tramitação da emenda aglutinou os setores que historicamente defendem a educação infantil como direito contra o posicionamento inicial do governo manifestado nesse documento, acionou disputas por recursos entre os entes federados, visto que os governos estaduais pressionaram o legislativo para que fosse mantida a exclusão das creches. Também reacendeu os debates em torno do velho conflito público/privado, já que o atendimento conveniado é responsável por uma significativa fatia desse atendimento nos municípios. A decisão final pela inclusão das creches se deu depois de muita mobilização e negociações com o Ministério da Educação e o Ministério da Fazenda.

Como até então não havia uma política de financiamento específica para a educação infantil, tal medida teve um sentido inédito e representou um ganho para a área, embora apresente algumas limitações. A inclusão das matrículas da educação infantil não foi imediata, mas gradual durante os três primeiros anos de vigência (de 1/3 ao ano) e o chamado valor-aluno-ano fixado para as creches não correspondeu ao chamado custo-aluno-ano real (MILITÃO, 2010). Apesar do custo da creche ser mais elevado que os demais níveis, na

---

transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. Foi criado pela Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007 e pelo Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef que vigorou de 1998 a 2006 (BRASIL, c2012b).

<sup>54</sup> Cabe destacar a atuação dos seguintes movimentos entidades: Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Movimento Fraldas Pintadas, do Movimento Fundeb para Valer, da Rede de Monitoramento Amiga da Criança, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino (Undime), da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (Anped). Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (Omep).

ocasião da aprovação do fundo o fator 0,80 aluno/ano fixado para seu funcionamento regime parcial correspondia a cerca de 20% a menos que o valor fixado para as séries iniciais do ensino fundamental e 33% fixado para o ensino médio (MILITÃO, 2010). Isso significa, a princípio, que esse montante de recursos não é suficiente para promover a expansão do atendimento.

O Fundeb prevê a cobertura das matrículas da educação pública e privada (comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos) de forma gradual tendo como referência o número de crianças apurado no Censo Escolar. Todavia, o repasse das matrículas das instituições privadas sem fins lucrativos ficou, a partir de 2009, condicionado ao estabelecimento de *convênio com o poder público* (BRASIL, 2007c)<sup>55</sup>.

Para ter o número total de matrículas cobertas, as instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público também precisam atender a algumas exigências legais tais como: a gratuidade para todas as crianças atendidas, o padrão de qualidade definido pelo órgão normativo do sistema de ensino, possuir projeto pedagógico aprovado pelo sistema de ensino, oferecer igualdade de condições para acesso e permanência a todos os seus alunos conforme critérios objetivos e transparentes, condizentes com os adotados pela rede pública, possuir certificação junto ao Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente (BRASIL, 2007d).<sup>56</sup>

Com relação às instituições conveniadas, vale assinalar que inicialmente a legislação estabeleceu prazos diferenciados entre a creche e a pré-escola para a inclusão de matrículas no fundo. Determinou que uma vez incluídas no Censo, as matrículas da creche passariam a ser computadas no ano seguinte e poderiam ser cobertas durante todo o período de vigência do fundo (BRASIL, 2007c). Quanto à pré-escola, as matrículas teriam seu financiamento limitado ao prazo de quatro anos, mas na prática, esse prazo vem se estendendo. Diversos estudos (BORGHI; ADRIÃO; GARCIA, 2011; OLIVEIRA, J. S.; BORGHI, 2013; PINTO, J. M. R., 2007), assinalam que ao admitir as instituições privadas conveniadas no mecanismo de distribuição do Fundeb, a legislação está incentivando e tem contribuído para a consolidação e aprofundamento dos convênios entre o setor público e privado principalmente no atendimento das crianças de zero a três anos.

Como afirmado, a transição das creches da Assistência Social para a Educação insere-se no interior de mudanças conceituais e políticas historicamente construídas, expressadas na

---

<sup>55</sup> Conforme disposto no §1 do artigo 8 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007c).

<sup>56</sup> Artigo 15 do Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007 que regulamenta a Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007.

legislação educacional (Constituição Federal/88, ECA/90, LDB/96) que reconfiguraram a educação infantil como direito da criança, dever do Estado, a ser oferecida em creches e pré-escolas vinculadas aos sistemas educacionais, sendo os municípios responsáveis por esse atendimento (BRASIL, 1996). Foi estabelecido um prazo até 1999 para que a transição fosse efetivada, porém muitos municípios não conseguiram cumprir essa determinação, principalmente pela falta de recursos específicos para a manutenção e expansão do atendimento. Uma parte da rede de instituições de educação infantil se mantinha com os recursos do próprio município e outra parte, a tradicionalmente financiada pela assistência social através do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), continuava vinculada a esse setor e dependente dessa fonte de recursos (BRASIL, 2008a).

Em 2005, o governo federal constituiu um Grupo de Trabalho<sup>57</sup> com representantes do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério da Educação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para discutir e elaborar uma proposta para a transição das creches e pré-escolas vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>58</sup> e cofinanciadas com recursos do FNAS, para o Ministério da Educação<sup>59</sup>. Fullgraf (2007) esclarece que a maior parte dos recursos federais destinados ao atendimento de zero a seis anos estavam alocados no MDS.

Inicialmente, o GT estabeleceu uma interlocução com gestores da educação e da assistência social em seminários e debates regionais, estaduais e nacionais. Em seguida, foi realizado um estudo coordenado pelo MDS denominado *pareamento* que contrastou os dados da Secretaria Nacional Assistência Social (SNAS) com os apurados no Censo Escolar (MEC/Inep) de 2004. O objetivo era identificar as instituições que concomitantemente constavam nesses repositórios (BRASIL, 2008a). A partir daí foi possível criar um novo

---

<sup>57</sup> Instituído pela Portaria Interministerial n.º 3.219, de 21 de setembro de 2005 (BRASIL 2005b).

<sup>58</sup> Criado em 2004, incorporou em suas atribuições parte das competências do antigo Ministério da Previdência e Assistência Social e o Programa Fome Zero atual Bolsa Família (NUNES, M. F. R.; CORSINO; DIDONET, 2011).

<sup>59</sup> Essa rede de instituições tem sua origem vinculada ao Projeto Casulo que foi administrada desde a década de 1970 pela Legião Brasileira de Assistência (LBA). Com a extinção da LBA em 1995 esses convênios foram assumidos pelo antigo Ministério da Previdência e Assistência Social e constituíram o Programa Creche Manutenção. A partir de 2000, esse apoio governamental foi incluído no Programa Atenção à Criança (PAC). Em 2005, após aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que instituiu o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o atendimento das crianças de zero a seis anos passou a denominar-se Proteção Social Básica à Infância (PSB). Nele foram incluídas em caráter transitório as instituições integrantes da antiga rede PAC. Em 2005 foi publicada a Portaria MDS n.º 442, que autorizou a continuidade do cofinanciamento às creches e pré-escolas, até que os sistemas de ensino assumissem integralmente a educação infantil (BRASIL, 2008b).

banco de dados com diversas informações tais como: a natureza das instituições (públicas ou privadas), o número de matrículas, regime de atendimento (parcial ou integral), a existência ou não de autorização emitida pelos sistemas de ensino, a formação dos profissionais. Ao ser verificado que algumas instituições não estavam no Censo, o GT, em parceria com o Inep/MEC e com os responsáveis pela aplicação desse instrumento no âmbito dos estados, orientou os gestores da educação e da assistência a realizarem o cadastro. Após a inserção dessas novas instituições no Censo foi realizado um novo pareamento, seguido de uma atualização das informações e da conclusão do relatório final do estudo (BRASIL, 2008a).

Em síntese, os dados desse estudo indicaram que o número de instituições cofinanciadas pelo FNAS era 13.627. Dessas, 8.859 estavam cadastradas no Censo (65%) e 4768 foram identificadas apenas no cadastro da SNAS (35%). Das 8859 cadastradas no Censo 19% declararam pertencer à rede privada e 80% à rede pública (132 estaduais e 6983 municipais). O maior percentual de matrícula foi encontrado na pré-escola (73%), ainda que o atendimento em jornada integral correspondesse a 48% das matrículas e a jornada parcial representasse 41% das matrículas. O atendimento realizado via ações socioeducativas de apoio às famílias de crianças de zero a seis anos correspondia a 11% das matrículas (BRASIL, 2008a). O trabalho do GT Interministerial abriu a “caixa preta” da rede de educação infantil vinculada ao MDS e produziu um diagnóstico mais claro sobre a situação desse atendimento.

Fullgraf (2007), em pesquisa que focalizou a influência do Unicef nas políticas de educação infantil durante o primeiro mandato do presidente Lula, entrevistou alguns integrantes do GT Interministerial. As análises das entrevistas evidenciaram a presença de conflitos e disputas com relação à gestão da política e da oferta desse atendimento envolvendo o setor da educação e da assistência social. A representante da Coedi/MEC defendia a transição, mas percebia um sentimento de descrença e dúvidas por parte de alguns, inclusive no setor da assistência sobre a necessidade de efetivar essa medida. Por sua vez, a representante do MDS reconhecia que legalmente a creche e a pré-escola eram ações ligadas à Educação, já o foco da assistência social era a família. Entretanto, pontuou que a transição já estava “ocorrendo dentro da própria assistência social”.

Nesse sentido, foi relevante o depoimento da representante da Coedi/MEC que explicitou: “os gestores municipais se não pela importância da educação infantil, mas por causa do recurso vão, querer assumir, porque vai ter que estar no sistema dele, por isso a gente defende que o recurso venha, mas o MDS recuou por causa do Fundeb” (FULLGRAF, 2007, p. 130). A pesquisadora inferiu que a aprovação do fundo poderia acelerar esse processo.

De fato, após a finalização do relatório do GT interministerial e da aprovação do Fundeb intensificaram-se as ações do MEC e MDS direcionadas a orientar os municípios.

O MDS, em 2008, redefiniu parâmetros para as ações de proteção básica às crianças de zero a seis anos e suas famílias, função legal e específica da assistência. Em nota, esclareceu que a assistência continuou a destinar recursos para a Educação Infantil mesmo após a legislação defini-la como parte da educação básica pela falta de fontes específicas para esse fim. Nesse sentido, reconheceu o Fundeb como “um passo importante, que reforça a natureza educacional das creches e pré-escolas” (BRASIL, 2008b, p. 1) e comunicou que a partir de janeiro de 2009 toda a rede de creches e pré-escolas até então cofinanciada com recursos do FNAS seria transferida, definitivamente, do âmbito da assistência para o da educação. E alertou:

[...] os municípios e/ou estados que não iniciaram ou não concluíram a transferência da rede deverão, durante o ano de 2008, priorizar esse processo, para que em janeiro de 2009 a transição esteja concluída em todos os municípios brasileiros, pois, a partir de 2009 a Assistência Social não mais financiará a rede de educação infantil (creche e pré-escola). (BRASIL, 2008b, p. 2, grifos do autor).

No documento “*Orientações sobre a transição da rede de educação infantil financiada com recursos da assistência social para a educação*” (BRASIL, 2008a)<sup>60</sup>, o MDS apresentou um roteiro de ações que poderiam ser adotadas nos municípios para viabilizar a transição, a saber: (1) formalização de uma comissão com integrantes da educação e da assistência; (2) levantamento de informações sobre as instituições mantidas pela assistência; (3) construir um plano de ação com base nas informações; (4) apresentar a proposta para os conselhos municipais de educação e assistência social para discussão e possíveis adequações. O Conselho de Educação pode definir as regras de transição e prazos para adequação das instituições, e o Conselho de Assistência deverá deliberar sobre a proposta. Após aprovação pelos conselhos, divulgar a proposta para as instituições contando, para isso, com a participação da educação; (5) implementação das ações pelos respectivos responsáveis.

Notadamente, o documento sugeriu que esse processo fosse pautado na articulação entre assistência e educação, no diálogo com diferentes setores sociais representados nos conselhos municipais diretamente envolvidos com esse atendimento e na transparência das ações. Alertou para os possíveis efeitos que a notícia sobre as mudanças em curso teria entre

---

<sup>60</sup> Documento endereçado aos municípios, secretarias estaduais e conselhos municipais e estaduais de assistência social.

os profissionais das instituições e as famílias. Para não criar insegurança nesses grupos foi recomendado ter cautela na divulgação da proposta e que nesse momento fossem explicitadas:

[...] as vantagens e benefícios que esse processo trará para os pais/crianças, para a Educação e para a Assistência Social. Para os pais e crianças, na medida em que o atendimento tanto no âmbito da Educação, quanto no da Assistência Social serão certamente melhores e não gerarão descontinuidade; para a Educação porque assume a gestão da educação infantil, dando materialidade ao disposto na LDB sobre essa etapa da educação básica; e para a Assistência Social, porque passará a desenvolver ações de sua competência para crianças e suas famílias, em especial para as mais vulneráveis e em situação de risco (BRASIL, 2008a, p. 23).

Ainda foi assinalado que o formato de cada plano de ação dependia da “realidade local, das características da rede financiada pela assistência social e as especificidades da política educacional e do sistema de ensino (municipal, do DF ou estadual)” (BRASIL, 2008a p. 24). Certamente, a materialização desse processo é perpassada por especificidades e movimentada pelas as condições e interpretações que ele sofre em cada contexto local (BALL, 1994; BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Como a partir de 2009 os convênios com instituições de educação infantil privadas sem fins lucrativos (confessionais, comunitárias ou filantrópicas) passaram a ser firmados com a educação e não mais via assistência social, o MEC publicou o documento “*Orientações sobre os convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias ou filantrópicas sem fins lucrativos para oferta de educação infantil*” (BRASIL, 2009c), para orientar as secretarias de educação e os conselhos de educação dos municípios sobre política de conveniamento. O texto resultou de estudos que vinham sendo realizados desde 2007 por um grupo de trabalho<sup>61</sup> coordenado pela Coedi/MEC e das discussões tecidas em seminários regionais realizados em 2008<sup>62</sup>.

Na apresentação, o documento afirma que a trajetória da Educação Infantil no Brasil é marcada pelo estímulo e pela formulação de uma política de atendimento baseada na parceria com instituições privadas sem fins lucrativos, especialmente com relação às crianças de zero a três anos. Pontua que embora a obrigação do Estado com essa etapa educacional seja efetivá-

<sup>61</sup> O grupo de trabalho composto por representantes da Coordenação Geral de Educação Infantil (Coedi)/Ministério da Educação (MEC), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Movimento de Interforuns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

<sup>62</sup> Os seminários aconteceram em Belém, Campo Grande, Salvador, Rio de Janeiro, Florianópolis e São Paulo e contou com a participação de mais de 600 pessoas, dentre elas professores gestores, conselheiros, pesquisadores e familiares de crianças atendidas na educação infantil (BRASIL, 2009c).

la pela expansão da rede pública: “[...] o convênio entre o poder público e instituições educacionais sem fins lucrativos foi e é uma realidade que assegura, na maioria dos municípios, o atendimento a um número significativo de crianças, em geral, da população pobre e vulnerabilizada” (BRASIL, 2009c, p. 7).

O documento justifica que a incorporação das matrículas dessas instituições no Fundeb é decorrência da luta dos movimentos sociais, cabendo ao MEC, na condição de coordenador nacional da área da Educação e diante do compromisso de implementar o fundo, criar o GT e elaborar tais orientações. Talvez com a intenção de deixar claro o posicionamento coletivamente acordado e de não dar margem para uma apropriação ou transposição das orientações para outras situações, o documento ressalta que está voltado “única e exclusivamente para esta forma de repasse de recursos, não havendo o propósito de abordar outras questões ou formas de parceria público-privado” (BRASIL, 2009c, p. 8). Na sequência apresenta os preceitos legais que fundamentam a educação infantil, sua estrutura e funcionamento nos sistemas educacionais. Na mesma linha do documento de orientação do MDS, propõe a realização de um diagnóstico do atendimento, presta esclarecimentos sobre o Fundeb e sugere ações para organizar o processo de conveniamento nos municípios.

Pelo exposto, concordo com Nunes, M. F. R.; Corsino; Didonet, (2011) quando avaliam que a disponibilização dos recursos desse fundo e a exigência de incluir as instituições de educação infantil nas estatísticas educacionais tornaram-se mecanismos indutores do processo de transição nos municípios.

Anteriormente, aponte algumas ações do governo Lula que, dentro de seus limites, podem ter favorecido a construção de uma política de educação infantil pautada na perspectiva do direito, da indissociabilidade do cuidar e educar, da integralidade do desenvolvimento infantil, portanto princípios de sua integração nos sistemas educacionais e que se voltam para o enfrentamento de questões como a formação dos profissionais, construção e reformas de edificações, aquisição de equipamentos e mobiliário, financiamento, orientações e diretrizes para subsidiar propostas pedagógicas. Passo, agora, a assinalar algumas ações que caminharam no sentido contrário aos preceitos que moveram tais esforços.

Dentre elas situo a adoção a partir de 2004 do Programa Família Brasileira Fortalecida, patrocinado pelo Unicef que visa ampliar o atendimento das crianças de zero a três anos pela via informal. Pautado nas concepções e orientações propagadas pelos organismos internacionais já mencionadas neste capítulo, sua ênfase recai na preparação da família para mediar o desenvolvimento infantil, reforçando a ideia de que essa intervenção pode suprir o atendimento completo realizado em creches. Seu principal instrumento é o

denominado “*Kit Família Brasileira Fortalecida*”, um conjunto de cinco álbuns com explicações sobre “os cuidados necessários com as crianças desde a gestação até seis anos de idade”. Estes kits foram distribuídos a agentes comunitários de saúde, líderes comunitários, professores de creches e pré-escolas e famílias. Em análise realizada sobre o referido programa R. Campos e R. F. Campos (2009) constataram que sua implementação busca:

[...] imprimir novas normas de conduta, administrando e disciplinando as práticas e as estratégias socializadoras das famílias pobres, transformando o espaço familiar em um espaço pedagogicamente orientado. O Programa visa ainda à administração da pobreza, diminuindo as disparidades sociais e à promoção de um ambiente de educabilidade familiar, considerado como essencial para o posterior sucesso escolar da criança. (CAMPOS, R.; CAMPOS, R. F., 2009, p. 297).

Além do caráter moralizador e disciplinador evidenciado pelas pesquisadoras, o programa resgata práticas compensatórias e focalizadas, portanto, direcionadas às crianças e às famílias de baixa renda, indo de encontro à perspectiva de educação infantil como direito universal.

É preciso rememorar que essa não era a primeira investida do governo federal no sentido de propor programas alternativos para essa faixa etária. Em 2003, o então Ministro Cristovam Buarque propôs o Programa Bolsa Primeira Infância. Pretendia-se repassar a quantia de R\$50,00 para que as mães pudessem ficar em casa com os filhos ou contratassem alguém para ficar com eles enquanto estivessem no trabalho. Os beneficiários também receberiam alguns brinquedos. Em contrapartida, as mães teriam que frequentar (uma vez por mês) um curso para receber informações sobre cuidados infantis. A proposta não chegou a ser desenvolvida pelo MEC, pois enfrentou resistências e mobilizou diferentes setores sociais liderados pelo Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib).

Ainda a aprovação da Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009a) que ampliou a obrigatoriedade da educação gratuita dos 4 a 17 anos foi alvo de críticas e preocupações dos educadores com seus possíveis efeitos para a educação infantil. Isso porque ao mesmo tempo em que a obrigatoriedade da frequência à pré-escola possibilita a ampliação desse atendimento, há também o risco de com essa determinação se reeditar a antiga fragmentação da educação infantil em funções distintas. Isso contraria todos os preceitos da perspectiva que defende a articulação do cuidar e do educar, a unidade da educação das crianças de zero a seis anos na educação infantil e o respeito às especificidades das práticas pedagógicas desenvolvidas para e com essa faixa etária.

Como Fullgraf (2008), entendo que os conflitos, disparidades e disputas pelas concepções de atendimento foram e ainda são mais acirradas na faixa de zero a três anos. No governo Lula isso pode ser observado na proposta inicial de não inclusão das creches no Fundeb, na proposição de programas não formais, no incentivo ao conveniamento e na edição da Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009a), um conjunto de ações que se não atingem exclusivamente, atingem principalmente a creche e desencadearam diferentes reações e ações nos vários sujeitos e grupos sociais envolvidos na produção da política de educação infantil.

Tencionando identificar essas ações e reações, Fullgraf (2007, 2008) percebeu que se por um lado a influência das organizações internacionais reforçou um movimento que tenta esvaziar o sentido educacional institucionalizado que a creche adquiriu na legislação brasileira, por outro desencadeou reações em sua defesa por parte dos movimentos sociais já citados neste capítulo. Essas ações também foram materializadas na forma de estudos e atuações de grupos de trabalhos envolvendo parcerias do MEC com os movimentos sociais, entidades científicas, organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Unesco e Unicef.

A produção da política de educação infantil envolveu órgãos governamentais, organizações não governamentais, sujeitos e grupos sociais que, movidos por suas diferentes interpretações e interesses, influenciaram e exerceram pressões nesse processo. Talvez, isso explique as ambiguidades e contradições que se fizeram presentes. Por exemplo, a Coedi/MEC parece ter se constituído como um setor governamental de resistência e parceiro de alguns movimentos sociais na defesa de uma concepção de criança, educação e desenvolvimento infantil preconizado na legislação brasileira, ajudando a disseminá-las via publicações e orientações destinadas aos sistemas educacionais; além disso, desenvolveu estudos financiados pelo MEC em parceria com organizações internacionais como a Unesco e Unicef e participou da elaboração do Programa Família Brasileira Fortalecida com concepções e propósitos antagônicos aos expressados no documento Política Nacional de Educação infantil que definiu as metas e objetivos da política nacional.

O percurso histórico das políticas de educação infantil aqui traçado permitiu evidenciar que a inserção das creches e pré-escolas na educação decorre de um longo processo de construção das noções de direito à educação, da indissociabilidade do educar e cuidar e da integralidade do desenvolvimento infantil. Isso tenciona romper com perspectivas assistencialistas, afirmar esse atendimento como um direito de todas as crianças desde o nascimento e dever do Estado a ser efetivado em instituições educacionais.

Retomando esse caminho, percebe-se que durante muito tempo surgiram diversas tentativas de integrar e separar educação e cuidado, algumas de cunho assistencialista, coordenadas por diferentes setores, marcada por um movimento de criar e excluir órgãos governamentais. A educação da criança pequena era vista como um instrumento de combater a mortalidade infantil e outras mazelas sociais. No período de redemocratização do país, ocorreram os fatos que impulsionaram as mudanças conceituais que fundamentaram a decisão brasileira de integrar o atendimento de cuidado e educação no setor educacional. Dentre eles, destaquei a intensa mobilização dos movimentos sociais, das entidades científicas e acadêmicas que fomentaram debates sobre temas relacionados aos direitos da criança em diversos espaços. Essas iniciativas culminaram na incorporação da concepção de criança como sujeito político, social e cultural, de educação infantil como política pública de educação na Constituição Federal/88, Estatuto da Criança e do Adolescente/90, Lei Orgânica da Assistência Social, Lei de Diretrizes e Bases da Educação/96. Esse movimento também abriu caminhos para redimensionar as práticas pedagógicas e as políticas de educação infantil.

A LDB/96 situou a educação infantil como primeira etapa da educação básica e fixou um prazo para a integração das instituições de educação infantil nos sistemas de ensino. A tentativa de adequação às suas determinações da LDB/96 desencadeou diversas ações no âmbito dos governos federal e municipais. Em geral, nos primeiros anos após sua aprovação, a integração caminhou a passos lentos, não sendo possível cumprir o prazo estabelecido. Sem desconsiderar a diversidade que caracteriza a realidade brasileira posso afirmar que de modo geral a falta de uma estrutura (criação de sistema municipal, normas para o funcionamento das instituições de educação infantil, questões relacionadas aos recursos humanos, orçamentárias, rede física, equipamentos e materiais pedagógicos) e interesses políticos foram elementos que dificultaram a consolidação desse processo e a construção de um atendimento de qualidade.

A partir de 1996 diretrizes, políticas, planos e programas continuaram a ser formulados com o propósito de pôr em prática os direitos da criança e consolidar a educação infantil como política pública de educação, mas esse processo sofreu interferências das reformas implementadas na década de 1990.

Desde então, acirrou a disputa entre a perspectiva que situa a educação infantil como primeira etapa da educação básica e os princípios preconizados na legislação e outra perspectiva que defende a educação infantil como solução para o alívio da pobreza e que propõe a retomada com novas roupagens, de modelos de atendimento assistencialistas e não formais. Sendo assim, nas duas últimas décadas a educação infantil brasileira vivencia avanços e retrocessos.

Embora a inserção da educação infantil na educação básica não tenha seu contexto de influência situado no âmbito internacional, organizações internacionais disputam espaço no processo de produção das políticas de educação infantil, seja através de circulação de ideias ou no uso de estratégias para influenciar a ação do Estado. Por isso, no histórico realizado há traços da influência das organizações internacionais e de tendências globais, principalmente na proposição de programas e estratégias de expansão do atendimento via modelos não formais, de baixo custo, apoiados no viés compensatório e pela retomada da disseminação de discursos que colocam a educação das crianças pequenas como estratégia de combate à pobreza, que colocam em risco o tão batalhado reconhecimento do direito à educação infantil. Contudo, essa influência não é exercida unilateralmente, pois está sujeita aos processos de mediação e sofre recontextualizações e novas interpretações.

O governo federal notadamente influenciou a política de integração da educação infantil nos municípios ao incentivar e disseminar discursos em sua defesa e ter efetivado no âmbito federal a transição da gestão financeira das creches da assistência social para a educação após a aprovação do Fundeb. A aprovação do Fundeb e a exigência de incluir as instituições de educação infantil nas estatísticas educacionais para receber os recursos a ele vinculados foram fatores que induziram o processo de transição nos municípios.

Os municípios iniciaram a transição das creches e pré-escolas da assistência para a educação sofrendo influências, interagindo com as questões do contexto nacional; porém os caminhos desse processo estão sendo definidos a partir das tendências, influências, interpretações e especificidades presentes em cada local. O processo de produção dessa política no município de Juiz de Fora-MG será tratado no próximo capítulo.

### 3 A PRODUÇÃO DA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO DAS CRECHES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL AO SISTEMA DE ENSINO DE JUIZ DE FORA

Juiz de Fora iniciou a transição das creches da assistência social (Amac)<sup>63</sup> para a Educação sofrendo influências, interagindo com as questões do contexto nacional; porém, a produção dessa política vem sofrendo redefinições a partir das tendências, influências, interpretações e especificidades do contexto local. É esse processo que pretendemos apresentar neste capítulo, organizado em duas seções.

Na primeira seção, faço uma breve incursão na trajetória da construção da educação infantil pública em Juiz de Fora, na intenção de identificar os principais fatores e influências locais que impulsionaram a emergência da integração das creches públicas no sistema de ensino de Juiz de Fora-MG.

Na segunda seção, procuro traçar o processo de produção dos textos da política em questão, na tentativa de identificar os atores envolvidos, os conflitos, os acordos e as relações de poder presentes nesse percurso. Analiso, ainda, o texto do convênio<sup>64</sup> firmado entre a Secretaria de Educação e Amac, documento que oficializou o processo de transição das creches para a Educação na tentativa de perceber que discursos, intenções e propósitos da política estão nele representados. Cabe esclarecer que o termo *texto* neste estudo segue a interpretação de Mainardes (2007) não se referindo apenas aos documentos que representam a política, mas à configuração que esta foi assumindo no decorrer do tempo.

#### 3.1 Os antecedentes da integração no contexto local

Juiz de Fora é uma cidade localizada na zona da mata mineira e possui cerca de quinhentos e vinte mil habitantes<sup>65</sup>. Sua origem está vinculada à abertura, no século XVIII, do chamado *caminho novo*, estrada que permitia levar as riquezas das minas de ouro aos portos do Rio de Janeiro.

---

<sup>63</sup> Associação Municipal de Apoio Comunitário.

<sup>64</sup> Termo do Convênio nº 02.2009.002/05 – Processo nº 491/09

<sup>65</sup> Censo de 2010 - IBGE

Com a proclamação da República, iniciou no Brasil a implantação de um processo de urbanização e industrialização inspirado nos ideais das revoluções burguesas ocorridas na Europa na passagem do século XVIII e XIX. Um projeto das elites brasileiras que “apostaram na associação civilização e progresso” (VEIGA, 2004, p. 36).

A almejada modernização não contava com uma infraestrutura que desse conta da crescente industrialização, o que resultou no agravamento das condições de vida da população. Depositou-se no atendimento da criança as expectativas de resolver os problemas responsáveis pelo *atraso* em que se encontrava o país. Essa saída foi alimentada pelos discursos que culpabilizavam a família pela situação de seus filhos e que tinham na criança uma via de educá-la para a civilidade. A meta era higienizar a infância no presente, pois nela residia a esperança de um futuro promissor para a nação. Tal perspectiva percebia a criança como um *vir-a-ser*, sujeito incompleto a ser preparado para vida adulta e desconsiderava suas especificidades no tempo presente (MICARELLO, 2006).

Em consonância com os ideais republicanos, nas últimas décadas do século XIX, o município de Juiz de Fora/MG voltou-se para a construção de uma sociedade ordeira e civilizada, tendo na educação uma das vias para remodelá-la a fim de se atingir o desenvolvimento e o progresso, pois acreditava-se que a ignorância era responsável pelas mazelas sociais. Apesar de em 1891 existirem oito instituições de ensino em regime de internato e externatos na cidade, essas não eram suficientes para atender a população que, na ocasião, totalizava treze mil habitantes<sup>66</sup>. A mesma apresentava um alto índice de analfabetos, uma parcela significativa da população sobrevivendo de esmolas, além de ser constantemente acometida por epidemias. Isso justificou a criação de instituições filantrópicas ligadas a ordens religiosas voltadas para os cuidados da criança órfã, *vadia* ou filhos de mendigos e os investimentos realizados na educação pública que, posteriormente, deram origem aos Grupos Escolares.<sup>67</sup>

No entanto, foi no período áureo da economia cafeeira que a cidade tornou-se o maior centro urbano industrial de Minas Gerais e viveu a efervescência da implantação de indústrias, a expansão do comércio, destacando-se ainda a cultura e educação. A partir de 1930, o desenvolvimento do município entrou em declínio causado por sua dependência em

---

<sup>66</sup> Almanak de Juiz de Fora, publicação comercial, industrial, administrativa, literária. Artística, 1891 (apud RESENDE; GONÇALVES NETO, 2009).

<sup>67</sup> Um estudo sobre as ações de caridade, filantropia e controle social em Juiz de Fora no período de 1870-1930 pode ser encontrado em J. A. Pinto (2004).

relação aos grandes centros e pela não diversificação da produção que se manteve concentrada na indústria de fiação e tecelagem.

Na década de 1960, foi criada a Secretaria Municipal de Educação e houve uma expansão do número de escolas da rede municipal, incluindo a implantação de duas escolas de educação infantil (LEMOS, 2004). Entretanto, até a década de 1970, a educação infantil era precária em termos quantitativos, visto que a cidade contava apenas com uma instituição estadual, algumas turmas de crianças de seis anos em nove escolas municipais e nas instituições filantrópicas conveniadas com a prefeitura (LEMOS, 2004)<sup>68</sup>.

Em 1975 foi firmado um convênio entre a prefeitura e a Legião Brasileira de Assistência (LBA) para execução do Projeto Especial de Promoção do Pré-escolar (PEPPE) voltado para o atendimento a crianças de dois a seis anos oriundas das classes populares e a suas famílias. Tal projeto vinculava-se ao programa setorial de política de assistência ao menor no estado que, por sua vez, encontrava-se em sintonia com as orientações do II Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC) do Ministério da Educação (MEC). Coube ao município oferecer os recursos humanos nas áreas de saúde e educação, e à LBA financiar as despesas com alimentação e materiais usados pelas crianças como brinquedos, cadernos, roupas, calçados (ALVES, 2008).

O controle e a execução do projeto ficavam a cargo da Secretaria de Trabalho e Ação Social de Minas e a Secretaria Municipal do Trabalho e Bem-estar Social, o que revela o predomínio de uma concepção assistencialista nas ações a serem desenvolvidas. Todavia, houve um direcionamento para que o trabalho com as crianças fosse pautado no método montessoriano<sup>69</sup> (LEMOS, 2004).

Em 1977, houve uma ampliação do PEPPE que passou a denominar-se Programa de Atendimento e Promoção do Pré-Escolar (Pappe). No ano seguinte, o Programa foi alocado na Secretaria de Educação, instância que na época defendia a expansão do pré-escolar como solução para os altos índices de reprovação/evasão nas séries iniciais do então ensino primário. A pretensão da administração municipal era a abertura de turmas de crianças com seis anos nas escolas que apresentassem espaços ociosos.

---

<sup>68</sup> Nessa ocasião o Jardim da Infância Mariano Procópio, inaugurado em 1925 e era a única instituição de educação infantil do município mantida pela rede estadual. A Prefeitura de Juiz de Fora mantinha convênio com as seguintes instituições filantrópicas: Virgem Poderosa, Mãe dos Pobres, Catarina Labouré, Menino Jesus, Nossa Senhora da Glória.

<sup>69</sup> A opção pelo método se deu em função do conhecimento do mesmo pelo Prof. Afonso Henrique Botti - supervisor dos núcleos do Projeto.

Estudos realizados pela Prefeitura, no início da década de 70, apontaram um crescimento da população de baixa renda nas áreas periféricas, inclusive em locais desprovidos de serviços básicos de infra-estrutura, motivo pelo qual alguns bairros foram priorizados na aplicação dos programas citados. O processo de urbanização, o aumento da inserção da mulher no mercado de trabalho e a acentuada desigualdade social na cidade contribuíram para a intensificação da demanda e da pressão popular por creches e pré-escolas. Além desses fatores, os resultados insatisfatórios das classes de alfabetização foram determinantes para que o poder público municipal, apoiado em uma perspectiva compensatória, investisse efetivamente na ampliação da educação infantil.

Em 1982, foram criadas doze Escolas Municipais de Educação Infantil (Emeis) utilizando-se, para isso, os recursos do Programa Cidade de Porte Médio – CNDU/BIRD/COM inserido no Programa de Educação do Pré-Escolar (Propre). O Proper, por sua vez, era formado por dois sub-programas: o Programa do Ensino Pré-Escolar (Proenpe) e o Programa de Atendimento e Promoção do Pré-Escolar (Pappe). O primeiro envolvia ações de atendimento integral da criança (educação, assistência social, saúde, nutrição), aspectos considerados importantes para que a mesma obtivesse sucesso nos anos seguintes de escolarização. A meta era ampliar o pré-escolar através da construção e aquisição de equipamentos para as unidades localizadas nas áreas periféricas da cidade. O segundo programa destinava-se à manutenção das unidades existentes antes do surgimento das Emeis (ALVES, 2008).

Na avaliação realizada após cinco anos e meio de execução do Proper, cujos critérios eram a expansão de vagas, qualidade do atendimento e a diminuição dos índices de repetência e evasão escolar, não foi constatado um melhor desempenho das crianças que frequentaram a pré-escola municipal na primeira série (ALVES, 2008).

Progressivamente, houve uma expansão quantitativa das Emeis que estão atualmente em pleno funcionamento, compondo com as escolas de ensino fundamental a rede municipal de ensino<sup>70</sup>. Por mais de duas décadas seu atendimento esteve voltado exclusivamente para crianças de quatro a seis anos; porém, a partir de 2009 turmas de crianças de três anos têm funcionado em algumas dessas unidades quando há espaços disponíveis, e a demanda de quatro e cinco anos foi completamente atendida. Atendendo a legislação nacional, as crianças de seis anos passaram a frequentar as turmas de primeiro ano do ensino fundamental nessas

---

<sup>70</sup> Para que essas escolas pudessem atender as crianças de seis anos no ensino fundamental a nomenclatura *Emei* foi substituída por Escola Municipal, a mesma adotada nas demais escolas da rede.

unidades. Apesar de ainda apresentarem uma identidade fragmentada, as características do trabalho realizado nesses espaços assentam-se numa perspectiva educacional.

Os profissionais que atuam nessas turmas pertencem ao quadro do magistério municipal e enquadram-se num regime de trabalho estatutário, portanto, reconhecidos como docentes e servidores públicos. Trata-se de uma categoria profissional organizada do ponto de vista sindical e com um longo histórico de participação em movimentos reivindicatórios por melhores condições de trabalho e em defesa da escola pública, tendo conquistado a redução de um quarto da carga horária de trabalho para realização de atividades extraclasse<sup>71</sup>, trinta dias de férias acrescido de um recesso de trinta dias, reunião pedagógica remunerada, uma carreira com adicionais por formação, além de licença remunerada para estudos (ZANETTI, 2010).

Ainda que se possa questionar o viés compensatório presente em sua gênese, as Emeis permitiram uma reconfiguração da pré-escola no município. No entanto, sabe-se que elas não conseguiram atender a toda a demanda por vagas e muito menos deu conta de resolver os problemas relacionados ao fracasso escolar e outras questões sociais agravadas pelo *milagre econômico*<sup>72</sup>.

No momento em que o país dava os primeiros sinais de redemocratização política, em Juiz de Fora-MG a administração municipal incentivou a organização de movimentos comunitários, mutirões e ações de voluntários para solucionar as questões mais urgentes da população.

Para articular a participação dos diversos setores da sociedade nas ações da política social, a prefeitura criou, em 10 de outubro de 1983, os *Grupos Solidariedade*, uma organização voluntária sem fins lucrativos e com um prazo indeterminado de duração. A administração municipal se comprometeu a unir esforços para que, junto com os representantes das comunidades, pudesse implantar creches. Para isso, foi constituído o Grupo Pró-creche, formado por pessoas sensibilizadas com as questões da criança *carente* e empenhado a contribuir para a manutenção e criação das Creches Comunitárias (COSTA, 2006)<sup>73</sup>.

A estruturação desse movimento deu início a uma grande mobilização para convencer a população sobre a necessidade de abertura de creches e para envolvê-la na promoção de

---

<sup>71</sup> Treze horas e 20 minutos de regência e seis horas e quarenta minutos de atividades extraclasse.

<sup>72</sup> A expressão *Milagre Econômico* refere-se ao resultado de um conjunto de medidas governamentais que elevaram o crescimento do Brasil durante o período da Ditadura Militar entre os anos 1969 e 1973.

<sup>73</sup> Prefeito Raimundo Tarcísio Delgado.

eventos e captação de recursos. Vale ressaltar que um mês antes da formação dos Grupos Solidarietà, o Programa de Creches já havia sido oficialmente instituído através da publicação da Portaria 922/83, mas foi somente em fevereiro de 1984 que as primeiras creches iniciaram suas atividades.

Ao mesmo tempo em que a inauguração dessas creches representou uma conquista para o Pró-Creche, de imediato tornou-se um desafio, visto que era preciso conseguir recursos para mantê-las e construir novas unidades (COSTA, 2006). De início, o poder público encarregou-se do pagamento dos recursos humanos, sendo as demais despesas supridas com as verbas provenientes de arrecadações dos movimentos comunitários. Há, nos arquivos do Programa de Creches, registros de iniciativas de políticos e empresários em campanhas financeiras, o que pode ser uma das raízes das práticas clientelistas que perpassam a história das creches. Para trazer novos recursos foi também necessário recorrer a convênios com diferentes esferas governamentais, mas o pioneiro foi o firmado com a LBA- Legião Brasileira de Assistência, em 1985.

Um marco no processo de consolidação do Programa de Creches foi a criação, em novembro de 1984, da Amac, entidade civil de natureza jurídica privada, sem fins lucrativos, que passou a ser a gestora das políticas de assistência social do município, entre elas o Programa de Creches. De acordo com Alves (2008), a opção por uma instituição privada se deu pela necessidade de agilizar as decisões administrativas, uma vez que se tratava de solucionar questões emergenciais.

A organização inicial das creches foi orientada por dois princípios básicos estabelecidos pelo Pró-Creche. O primeiro referia-se à valorização da participação da comunidade e da família, o que se traduzia pela implantação de creches em locais definidos pelo Movimento por representar uma demanda real e uma base de organização comunitária local, tendo como objetivo que a comunidade participasse das atividades dessa instituição e assumisse sua parcela de responsabilidade na manutenção da mesma enquanto equipamento social. O segundo princípio determinava que os trabalhadores da creche fossem indicados e recrutados no próprio bairro. Cumpre destacar que antes de assumir suas funções, as pessoas selecionadas recebiam um treinamento com noções básicas de psicopedagogia, nutrição e saúde (COSTA, 2006).

O Programa de Creches contou inicialmente com uma coordenadora geral, uma equipe técnica que atendia a todas as creches e era composta por um administrador, dois psicólogos, um assistente social, um nutricionista, um médico, um acadêmico de Medicina, quatro estagiárias de Serviço Social e cinco pedagogas, além de uma equipe que exercia atividades

administrativas (abastecimento, almoxarifado, acompanhamento de doações). Para atuar diretamente com as crianças, foram contratadas sete auxiliares por creche, número considerado insuficiente, tendo em vista a proporção adulto/criança. Segundo documentos do arquivo do Programa de Creches, diante dessa situação as auxiliares redobravam seu trabalho e mobilizavam a comunidade para conseguir novos voluntários. No decorrer do tempo, esses funcionários passaram a compor o quadro de servidores da Amac (COSTA, 2006).

Os profissionais das creches possuem uma condição de trabalho diferenciada daqueles que atuam nas instituições administradas pela Secretaria de Educação. Sua atividade é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho, exige o cumprimento de uma jornada de oito horas diárias, não possui uma carreira com progressão por tempo de serviço ou adicionais por formação. Tudo isso gera uma discrepância salarial em relação aos docentes da rede municipal. Tal situação tornou-se comum à realidade brasileira, pois historicamente a assistência social e a educação foram campos que disputaram e compartilharam atribuições e recursos da educação infantil arregimentando, para isso, pessoas com diferentes status e qualificação profissionais (VIEIRA, 2007).

O movimento de criação das creches comunitárias trouxe em seu bojo as expectativas da comunidade de oferecer um atendimento para crianças das camadas populares e dar condições para que suas mães pudessem trabalhar e gerar renda. Para tentar corresponder a esses anseios, o critério adotado para o ingresso das crianças era que os seus responsáveis estivessem empregados (formal ou informalmente) e possuíssem uma renda mensal de até três salários mínimos. A faixa etária das crianças atendidas era de 3 meses a 6 anos e 11 meses.

Na impossibilidade de atender toda a demanda, o ingresso nas creches ficou condicionado a alguns critérios dentre os quais prevaleceram a renda familiar e a partir de 1993 também encontrar-se em *situação de risco pessoal e social*<sup>74</sup>. Assim, crianças em situações como “falta de alimentação, moradia, vítimas de maus tratos, negligência, exploração, crueldade e opressão” (COSTA, 2006, p. 58) tinham o acesso garantido à creche. Em 1999, o cadastro para preenchimento das vagas passou a ser composto por crianças de famílias com renda *per capita* de até um salário-mínimo, e mais alguns fatores eram considerados no processo de seleção das crianças: “famílias que não possuíam outros

---

<sup>74</sup> Uma criança ou adolescente está sob situação de risco sempre que qualquer um de seus direitos fundamentais esteja sendo violado, ameaçado, ou esteja sem acesso a eles por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável ou em razão da própria conduta da criança e do adolescente.(art.28 do ECA/1990). Os direitos fundamentais da criança e do adolescente estão definidos no Art. 227 da Constituição Federal, sustentada na Doutrina da Proteção Integral, com base na Declaração Universal dos Direitos da Criança – ONU, 1989, são eles: vida; saúde; alimentação; educação; lazer; cultura; dignidade; respeito; liberdade; convivência familiar e comunitária; ser mantido a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

elementos responsáveis que pudessem cuidar das crianças; filhos de pais ou mães solteiros ou viúvos; [...] e filhos de pais com deficiência mental ou física.” (COSTA, 2006, p. 58).

Com a modificação da renda familiar para um salário, houve um aumento da demanda reprimida. Esse fato pode ter contribuído para alimentar o discurso que trata a creche como uma benesse concedida às camadas populares, ignorando suas precariedades, pois para alguns representantes do poder público o mais importante era evitar a mortalidade infantil e outras situações de risco, e não a qualidade do trabalho educativo desenvolvido (ZANETTI, 2010).

Diante dessa situação e sob a alegação de falta de recursos para ampliar e melhorar o atendimento nas creches mantidas pelo município, o poder público optou, no período de 2001 e 2004, pela adoção de modelos de baixo custo e precária infraestrutura. Essa postura reforçou a implementação de modelos assistencialistas de atendimento como a organização de creches cooperativas, administradas pela própria comunidade, mantidas com os escassos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)<sup>75</sup> e com uma pequena contribuição financeira das famílias atendidas. Essas instituições funcionavam em diversos bairros e enfrentavam problemas tais como falta de recursos para o pagamento das obrigações trabalhistas dos seus funcionários, dificuldades de se adequarem às exigências da legislação quanto a sua rede física, habilitação dos profissionais que atuavam com as crianças. Os problemas trabalhistas levaram o Ministério do Trabalho a questionar a existência dessas cooperativas, motivo pelo qual algumas creches resolveram encerrar suas atividades. Outras poucas foram municipalizadas e várias delas foram reorganizadas como associações sem fins lucrativos, o que possibilitou a continuidade de seu funcionamento em sistema de convênio com o município (ZANETTI, 2010).

Nessa ocasião, as creches administradas pelo Programa de Creches/Amac eram mantidas com verbas do FMAS e com recursos das subvenções repassadas pela prefeitura e pela Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social (Setas).

Até 2008, as propostas de trabalho nas creches eram elaboradas pelo Programa de Creches e centravam-se em ações de cuidados com a saúde, nutrição e atividades psicopedagógica (COSTA, 2006). As orientações iniciais dessas propostas assentavam-se numa perspectiva compensatória, pois de acordo com um documento de avaliação do Programa, “a creche deveria realizar o seu trabalho, tendo presente que a criança a ser atendida apresentava um quadro acentuado de carências ocasionadas pela privação alimentar, afetiva, de estimulação e de espaço necessário para sua socialização” (COSTA, 2006, p. 43),

---

<sup>75</sup> O valor pago por criança pelo Fundo Municipal da Assistência Social era de R\$80,00 mensais em 2006.

cabendo então supri-las. Isso não implicava na inexistência de práticas pedagógicas no cotidiano das creches, mas podem ser questionadas as concepções que as embasavam, se possuíam ou não um caráter preparatório para a alfabetização e como as crianças eram vistas.

A coordenação executiva do Programa avaliava sistematicamente as ações desenvolvidas nas creches utilizando, para isso, informações fornecidas por profissionais que faziam o acompanhamento das unidades, ou por suas próprias coordenadoras. Esses dados eram discutidos em reuniões realizadas com esses profissionais na ocasião em que era elaborada uma nova programação das atividades. Os dados eram, ainda, registrados nas pastas das instituições e arquivados no Programa. Entende-se que a elaboração do planejamento das atividades não contemplava a participação dos profissionais que lidavam diretamente com as crianças, o que pode indicar uma tendência centralizadora na gestão das creches e o não reconhecimento da autonomia pedagógica das unidades<sup>76</sup>.

Após a determinação de inclusão das creches nos sistemas de ensino pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB), a administração municipal começou a dar os primeiros passos para atendê-la por meio de ações como a realização de estudos, celebração de convênios e o estabelecimento de negociações entre a Amac e a Secretaria de Educação (SE). Porém, esses passos foram ainda tímidos para romper com a segmentação na educação infantil municipal que continuou a ser mantida por essas duas diferentes instâncias governamentais (ZANETTI, 2010).

É importante destacar o convênio firmado, em 2004, envolvendo a cessão de professores da rede municipal de ensino para atuarem com crianças de 4 e 5 anos nas creches. Essa experiência pôs em cena diferenças até então não confrontadas entre os profissionais da Amac e os da SE. O contexto das creches se transformou em espaço de questionamentos e conflitos entre esses sujeitos, impulsionados pelas desigualdades na carreira, no salário e na jornada de trabalho (ZANETTI, 2010). Situação silenciada no ano seguinte com a transferência das crianças da referida faixa etária para as escolas municipais de educação infantil que passou a atendê-las em um período parcial de quatro horas.

Na ocasião, também não foi vislumbrada a possibilidade de transformar as creches em centros de educação infantil para abranger crianças de 0 a 5 anos e sua posterior incorporação ao sistema municipal de ensino. Em seguida, duas escolas de educação infantil passaram a funcionar em período integral, na tentativa de atender as necessidades das famílias e das crianças transferidas para a rede municipal (ZANETTI, 2010)<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Relatório de Avaliação – 2004 – Arquivo do Programa de Creches da Amac (apud COSTA, 2006).

<sup>77</sup> Escola Municipal Maria José Vilella e Escola Municipal Prof. Nilo Camilo Ayupe respectivamente.

Houve resistências por parte do governo municipal quanto à integração das creches mantidas pela prefeitura apesar de Juiz de Fora-MG ser um dos primeiros municípios a criar um programa de creche, conselho municipal de Educação, sistema de ensino e de ainda possuir uma legislação própria para normatizar o funcionamento da educação infantil, uma secretaria de educação com recursos humanos para acompanhar o trabalho pedagógico das escolas, enfim, contar com toda uma estrutura.

A demora para iniciar esse processo pode ser atribuída às dificuldades de se encontrar mecanismos de repasse de verbas da assistência para a educação, à resistência para enfrentar problemas relativos ao quadro de pessoal da Amac e ainda, ao interesse em manter práticas assistencialistas que faziam da creche uma fonte de votos nos momentos de campanha política.

Com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2007 os municípios passaram a receber recursos para toda educação básica, contemplando, portanto, a educação infantil. Assim, a questão das verbas não era mais um impedimento para a integração das creches públicas na educação.

Como foi apresentado no capítulo anterior, desde 2005, no âmbito federal, estava sendo realizado um estudo para realizar a transição das creches e pré-escolas vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e cofinanciadas com recursos do FNAS, para o Ministério da Educação (MEC)<sup>78</sup>.

Após a finalização e aprovação do relatório do GT interministerial que subsidiou a transição das creches do MDS para o MEC e após a aprovação do Fundeb, os referidos ministérios intensificaram ações para orientar os municípios sobre a transição no âmbito local. Em 2008, o MDS comunicou que, a partir de janeiro de 2009, toda a rede de creches e pré-escolas até então cofinanciada com recursos do FNAS seria transferida, definitivamente, do âmbito da assistência para o da educação. Além disso, determinou aos municípios que não tinham integrado as creches na Educação que priorizassem esse processo em 2008, pois, a partir de 2009, a Assistência Social não mais financiaria a rede de educação infantil (BRASIL, 2008b).

E foi para atender a essa determinação do MDS e movido pelo interesse de receber, a partir de 2009, os recursos do Fundeb destinados às crianças de zero a três anos matriculadas nas creches públicas que o governo municipal oficializou o início da transição das creches da

---

<sup>78</sup> Ver p. 88, capítulo 2.

Amac para a Secretaria de Educação em dezembro de 2008. Essa foi uma das últimas medidas sancionadas por um governo que estava encerrando seu mandato<sup>79</sup>.

A implementação dessa política ocorreu, de fato, após a posse do novo governo<sup>80</sup>. Esse processo será apresentado na próxima seção.

### 3.2 O contexto de produção do texto da política de integração

Como relatado na seção anterior, no final de 2008, a administração municipal anunciou que as creches vinculadas à assistência social seriam integradas ao sistema de ensino.

Em meados de 2008, começaram a ocorrer reuniões com participação de representantes da AMAC e da Secretaria de Educação com o objetivo de discutir e propor encaminhamentos para efetivar a transição das creches. Não era consenso nesse grupo de trabalho a defesa de transferir toda a gestão e o trabalho realizado pela AMAC para Secretaria de Educação. Houve também divergências desses participantes com o prefeito sobre concepções de creche, que, por sua vez, geraram diferentes entendimentos sobre a função das educadoras e a necessidade de sua valorização profissional.

A decisão do prefeito foi estabelecer um convênio por tempo indeterminado, entre a Secretaria de Educação e Amac, o que possibilitou atender a legislação do Fundeb e não ter que alterar o quadro de profissionais que atuavam nas creches.

Conforme será posteriormente apresentado, dados desta pesquisa indicam que as coordenadoras/diretoras das creches ou outros profissionais do contexto da prática não participaram desse momento de formulação inicial da política, não receberam informações suficientes para compreender seus propósitos, mas ficaram impactadas com a notícia de sua implementação<sup>81</sup>.

Para a administração municipal a transição era uma medida burocrática para atender a legislação nacional e para não perder o prazo estipulado pelo MDS para receber os recursos do Fundeb. Não era esperado que essa ação tivesse repercussões no contexto da prática. Essa

---

<sup>79</sup> Prefeito José Eduardo Araújo.

<sup>80</sup> A implementação da transição das creches foi iniciada no governo do prefeito Custódio Mattos (2009-2012).

<sup>81</sup> Dados produzidos nas sessões reflexivas – ver Capítulo 4.

visão foi evidenciada pela então superintendente da Amac, Maria Luíza de Moraes, em entrevista concedida à imprensa local, durante a cerimônia de assinatura do convênio:

O que nós estamos fazendo é cumprir a legislação brasileira que já deveria ter sido cumprida nos últimos onze anos. É transferir as creches para a Educação. A parte pedagógica fica com a Secretaria de Educação e a parte da execução com a Amac, praticamente nada está mudando em termos do atendimento lá na ponta, entendeu? Apenas uma modificação para atender a legislação como o prefeito disse. Extremamente legal, dentro do que manda a 8666, dentro do que manda a 9394 que é a LDB para que a gente possa cumprir o prazo máximo que é até trinta e um de dezembro. Então nós estamos cumprindo o que manda a legislação sob pena de não haver repasse de verba do FUNDEB para essas crianças que hoje estão na Amac (MORAES, 2008)<sup>82</sup>.

O texto do convênio deixa explícito que seu objetivo é a conjugação de esforços com vistas a garantir a transição das creches da gestão da assistência para a SE/JF, em atendimento a Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) (LDBEN) e o Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007d) (Fundeb), sem prejuízo dos trabalhos educacionais e administrativos realizados pela Amac.

Com a publicação desse documento estava traçada a arquitetura da política. Além de ser responsável pelo repasse e fiscalização dos recursos financeiros do convênio, o município representado pela SE/JF passou a ter as atribuições de: (1) orientar e supervisionar o desenvolvimento das atividades previstas nos Planos de Trabalhos Administrativos e Pedagógicos; (2) promover a formação continuada dos profissionais da Amac e (3) promover reuniões mensais administrativo/pedagógicas entre a SE/JF e a Amac.

Por sua vez, cabe à Amac: desenvolver “atividades de educação e cuidado e administrativas com zelo e profissionalismo envolvendo todos os seus profissionais”, selecionar os profissionais (habilitados), gerir os recursos do convênio e “garantir a qualquer momento, o acesso da equipe gestora da SE/JF e de autoridade e técnicos do Município, ao local de funcionamento da Entidade Convenente, fornecendo, quando solicitado, toda e qualquer informação ou documentação a ela relacionada”<sup>83</sup>.

Para materializar o convênio, a nova administração municipal criou, em 2009, na SE/JF, um Departamento de Educação Infantil e, no seu interior, a Supervisão de Coordenação Pedagógica de Creches que passou a ser responsável por um conjunto de atribuições relacionadas ao acompanhamento das ações pedagógicas desenvolvidas nas creches.

---

<sup>82</sup> Disponível em: <<http://www.acesa.com/cidade/arquivo/jfhoje/2008/12/15-creche>>.

<sup>83</sup> Parte do Convênio nº 02.2009.002, constante no Anexo A.

Além de visitas às creches, a nova Supervisão passou a realizar reuniões mensais com as coordenadoras/diretoras para planejar os encontros de formação desenvolvidos nas unidades e tratar assuntos ligados às práticas pedagógicas, à organização e ao funcionamento das creches. Também começou a promover reuniões de formação no próprio contexto das creches, baseadas no processo de reflexão-ação-reflexão envolvendo a participação de todos os funcionários. Criou, ainda, um grupo de estudos sobre temáticas relacionadas a questões da infância e da educação infantil, tendo como público-alvo as coordenadoras/diretoras e algumas educadoras de creches (LAURO; CESTARO; NOCELLI, 2010).

Para isso, foi constituída no interior da Supervisão uma equipe de sete pedagogas (LAURO; CESTARO; NOCELLI, 2010). Antes da transição, o acompanhamento das atividades desenvolvidas nas creches era feito por uma equipe composta por psicólogos, assistentes sociais e pedagogos da Amac. Esses profissionais foram transferidos para outros programas mantidos pela assistência social.

Da forma como a política de integração das creches foi proposta no documento do convênio, parece que a intenção da administração municipal era garantir que o atendimento educacional das crianças pequenas nas creches municipais continuasse a ser desenvolvido pelos profissionais da Amac (tradicionalmente assistência social), mas tentando imprimir-lhe aquilo que nos discursos e textos da política aparece como caráter *pedagógico*, referindo-se ao caráter educacional das práticas. Há uma crença de que isso seria viabilizado por via do acompanhamento *pedagógico* realizada pela SE/JF (educação) e da execução de atividades denominadas administrativas pela Amac.

Essa fragmentação da gestão da rede de creches proposta na política gerou conflitos, pois os profissionais do contexto da prática estão sob a supervisão de duas instâncias diferentes: a Amac, com quem mantém um longo vínculo profissional e a SE/JF, cuja dinâmica de funcionamento era praticamente desconhecida. Todavia, com a transição a SE/JF passa a ter todas as prerrogativas para acompanhar o que é a essência do seu ofício: os saberes e os fazeres da creche.

O uso dos termos *entidade conveniente* e *cessionária*, no documento do convênio e as atribuições estabelecidas para cada uma das partes demarca que a relação da Amac com a SE/JF é de prestação de serviço. Essa condição foi reforçada com as mudanças de natureza jurídica da Amac como esclarecerei mais adiante. Assim, o texto da política dá mais poder a quem está na posição de contratante (SE/JF), até porque a princípio as creches estariam sendo inseridas no sistema de ensino. Contudo, conforme será apresentado no próximo capítulo, isso

não garantiu que a SE/JF tenha exercido esse poder, sem enfrentar resistências e confrontos com os sujeitos do microcontexto da prática.

Se, de um lado, o convênio pode ter sido a solução temporariamente encontrada para resolver a questão dos recursos humanos das creches, visto ser uma transição, por outro, a prorrogação dessa situação tem trazido muitas complicações para a implementação de uma ação que é um desafio para os sistemas de ensino.

Nesse sentido, uma questão que atravessa e tem trazido muitas tensões para a implementação da política foi a natureza jurídica da Amac ser alvo de questionamentos e de ações judiciais do Ministério Público Estadual (MPE) desde 2009. O órgão entende que, apesar da Amac ser vinculada à administração indireta do município e possuir natureza jurídica de direito privado, a mesma tem clara natureza jurídica de direito público, uma vez que responde por muitos anos pela política de assistência social do município e mantém um quadro com cerca de 2.100 funcionários, mantendo-se quase exclusivamente do repasse de verbas públicas (ZANETTI, 2010). Do ponto de vista financeiro, ora a entidade era tratada como de natureza pública filantrópica, isentando-se das contribuições patronais junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), ora como privada, abdicando-se inclusive de concurso público como forma de ingresso em seus quadros<sup>84</sup>.

Nessa linha de raciocínio, os educadores das creches, assim como os demais servidores assumiram seus cargos por meio de seleção e não de concurso público. Para resolver extrajudicialmente a situação administrativa da Amac o MPE propôs, em 2009, que o prefeito assinasse um termo de ajustamento de conduta e extinguisse a entidade, estipulando um prazo de 180 dias para demitir os funcionários e realizar concurso público para o provimento dos cargos. Com a recusa do acordo, foram propostas duas Ações Cíveis Públicas.

Dentre essas, uma afetava mais diretamente o funcionamento das creches por solicitar a extinção da Amac e impedir que a entidade realizasse novas contratações de funcionários até o julgamento final, mesmo que em caráter de substituição, ficando também o município impedido de celebrar novos convênios ou efetuar novos repasses, com exceção daqueles vigentes que poderiam ser prorrogados nas mesmas condições atuais.

Em 2010, alegando a existência de um número expressivo de vagas ociosas em algumas creches e diante da impossibilidade da Amac contratar novos funcionários, a SE/JF remanejou os funcionários de uma creche para as demais a fim de ampliar a capacidade de atendimento. Para substituí-los na creche de origem, foi firmado um convênio com uma

---

<sup>84</sup> Apenas 15 a 20% dos 2100 funcionários submeteram-se à processo seletivo.

tradicional instituição de ensino da cidade de caráter filantrópico e foram matriculadas mais oitenta crianças que aguardavam no cadastro (ZANETTI, 2010).

A medida enfrentou a oposição dos profissionais de creches, pessoas da comunidade, organizações sindicais que a interpretaram como uma tentativa de privatização das creches públicas. Os profissionais das creches convocaram a comunidade, e, juntos, abraçaram simbolicamente a creche cedida, em defesa da manutenção do caráter público da instituição e protestaram contra as transferências realizadas.

Houve uma audiência pública<sup>85</sup> na Câmara de Vereadores para discutir o tema. Os coordenadores/diretores e demais profissionais das creches paralisaram suas atividades e lotaram o plenário da Câmara, mesmo após a ameaça da prefeitura de não repasse dos recursos do convênio para Amac, caso isso ocorresse.

Cabe esclarecer que mesmo após a suspensão da liminar que impedia novas contratações, a SE/JF realizou mais dois convênios com instituições filantrópicas até o final de 2012. Atualmente duas das vinte e três creches estão funcionando nesse regime.

A batalha jurídica da Amac continua. A última sentença dada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) mantém a anulação do seu plano de cargos e salários, o que, se confirmado, implicará na demissão dos funcionários admitidos sem concurso após 1988.

As situações apresentadas precisam ser consideradas para efeito das análises dos discursos e textos da política, porque esses são lidos em relação ao tempo, local e condições específicas de sua produção (MAINARDES, 2007).

Uma leitura do texto do convênio, principal documento produzido no início da formulação da política, parece situá-lo como um texto *rearderly*, aquele que não oferece muito espaço para uma “interpretação criativa” (BOWE; BALL, 1992, p. 11). Em tom prescritivo, a implementação da política aparece sistematizada em ações como repassar, fiscalizar, executar, garantir, dentre outros verbos, sem permitir muitos questionamentos.

Talvez pela necessidade de operacionalizar as primeiras ações, ou pela falta de uma tradição participativa no processo de formulação das políticas públicas, parece ser comum que os textos iniciais tenham um caráter mais prescritivo. Ainda assim, os textos são passíveis de reinterpretções.

Mainardes (2007), apoiado nas ideias de Ball, adverte que na arena do contexto de influência e no contexto da produção do texto da política apenas determinadas agendas são aceitas como legítimas e algumas vozes são ouvidas. Sendo assim, o exercício de analisar o

---

<sup>85</sup> Audiência pública realizada em 22/03/2010.

percurso de uma política educacional implica em “incorporar não somente as vozes ouvidas e incluídas, mas também as vozes deixadas de lado e não ouvidas” (MAINARDES, 2007, p. 105).

Por esses motivos, os caminhos dessa investigação passaram pela escuta atenta daqueles que se encontram no microcontexto das creches. Busquei nas palavras das coordenadoras/diretoras dessas instituições suas interpretações sobre a produção da política de integração. No próximo capítulo apresento a análise dos diálogos tecidos com elas em três sessões reflexivas.

#### 4 O ENCONTRO COM A PALAVRA DAS COORDENADORAS/DIRETORAS DAS CRECHES

Na perspectiva do ciclo de políticas, o contexto da prática é o território onde as políticas estão sujeitas a interpretações e recriações. É também onde ela produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na forma como a política foi originalmente formulada. Neste estudo, o contexto da prática está circunscrito a uma rede de 23 creches públicas de Juiz de Fora/MG.

Os sujeitos desse contexto não são meros receptores dos textos das políticas, mas têm um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das propostas neles representadas. Assim, o que eles pensam e aquilo em que acreditam têm implicações no processo de implementação das políticas (MAINARDES, 2007). Imbuída dessa crença, fui ao encontro da palavra daqueles que vivenciam a política aqui investigada, representados pelas coordenadoras/diretoras da referida rede de creches.

Dialogando com a abordagem do ciclo de políticas e estudiosos da educação infantil apresento e analiso, neste capítulo, os dados produzidos em três sessões reflexivas que contaram com a participação das coordenadoras/diretoras das 23 creches públicas de Juiz de Fora/MG e as pesquisadoras do Grupo de Pesquisa LEFoPI/UFJF.

Neste movimento analítico, busco compreender como as coordenadoras/diretoras interpretam o processo de transição das creches da assistência social para a Secretaria de Educação de Juiz de Fora-MG quando confrontadas com as perspectivas anunciadas na política oficial.

A organização dos dados para efeito de análise e apresentação neste texto levou em conta os objetivos da investigação e as temáticas que surgiram e se destacaram nos diálogos tecidos nos encontros. Elas foram sistematizadas em cinco eixos temáticos, que são:

- (1) *Dormiu uma coisa, acordou outra* – a recepção da política.
- (2) *Tem hora que nem a gente sabe [...] somos funcionárias da Assistência, prestamos serviço à Secretaria. Em que sentido?* – implicações da segmentação da gestão da rede de creches para o contexto da prática.
- (3) *Não foi uma relação tranquila, né?* – A difícil acolhida da Secretaria de Educação.
- (4) *Nós fomos ouvidas, sim. E ouvimos muito também* – A formação continuada no contexto da creche.
- (5) *Será que a gente está na Educação para isso? Avanços e permanências.*

Como alguns temas apareceram em mais de uma sessão reflexiva, a cronologia dos encontros não foi considerada nesta organização. No entanto, para dar uma referência ao leitor sobre a fase em que se encontrava a produção da política investigada, ao longo da análise indico em qual sessão determinada discussão ou posicionamento apareceu.

Este capítulo é redigido na primeira pessoa do singular, porque participo ativamente do processo de investigação. No entanto, durante a análise, uso a primeira pessoa do plural, porque os dados das sessões foram produzidos e compartilhados com/no interior do Grupo de Pesquisa LEFoPI.

Antes de expor os resultados desse exercício, apresentarei as coordenadoras/diretoras e algumas informações sobre o trabalho por elas desenvolvido nas creches públicas de Juiz de Fora- MG<sup>86</sup>.

#### 4.1 Coordenadoras/diretoras: profissionais do contexto da prática

Para conhecer o perfil socioeconômico das coordenadoras/diretoras, recorri à sistematização feita por N. S. Santos (2012) dos dados oriundos de um questionário aplicado na ocasião do desenvolvimento de sua pesquisa de doutorado<sup>87</sup>. Esse questionário foi respondido por 14 coordenadoras/diretoras que participavam de uma sessão reflexiva ocorrida em 2010. Vinte e três coordenadoras/diretoras estão envolvidas na pesquisa, mas a frequência aos encontros costumava ser em torno 16 participantes.

A análise dos dados demonstrou que das 14 coordenadoras/diretoras seis tinham menos de 40 anos; sete acima dos 40 anos e somente uma tinha 72 anos.s (Tabela 1).

Tabela 1 – Composição da amostra de coordenadoras/diretoras quanto à idade

	<b>n</b>	<b>%</b>
<b>Idade</b>		
Até 40 anos	6	43
De 40 a 70 anos	7	50
Mais de 70 anos	1	7

Fonte: A autora, 2015

<sup>86</sup> Os nomes das coordenadoras/diretoras apresentados na análise são fictícios.

<sup>87</sup> Esse instrumento está disponível no Apêndice B.

Três delas residem na companhia de uma pessoa, cinco vivem com duas pessoas; três com três pessoas; duas com quatro pessoas, e uma na companhia de cinco pessoas.

Com exceção de três coordenadoras que têm renda entre 5 a 10 salários, as demais vivem com rendimento mensal entre 3 a 5 salários mínimos. Todas elas declararam ser responsáveis pelo sustento da família. Apenas uma tem outra atividade remunerada além da direção/coordenação da creche (Tabela 2).

Tabela 2 – Composição da amostra de coordenadoras/diretoras de acordo com a renda

	<b>n</b>	<b>%</b>
<b>Renda</b>		
3 a 5 salário mínimos	11	79
5 a 10 salários mínimos	3	21

Fonte: A autora, 2015

Quanto ao item formação, todas têm curso superior e quatro são pós-graduadas na área de Educação (Tabela 3).

Tabela 3 – Composição da amostra de Coordenadoras/diretoras quanto à formação

	<b>n</b>	<b>%</b>
<b>Formação</b>		
Superior	10	71
Pós-graduação	4	29

Fonte: A autora, 2015

Sobre o tempo de experiência na educação infantil nove atuam nesse nível há mais de 10 anos, quatro há mais de 20 anos e somente duas há dois anos. Onze delas atuam na mesma creche, onde iniciaram seu trabalho na Educação Infantil (Tabela 4)

Tabela 4 – Composição da amostra de Coordenadoras/diretoras quanto ao tempo de experiência na educação infantil

	<b>n</b>	<b>%</b>
<b>Tempo de experiência</b>		
2 anos	1	7
10 a 20 anos	9	64
Mais de 20 anos	4	29

Fonte: A autora, 2015

Quando indagadas sobre o significado do seu trabalho, coordenadoras/diretoras usaram espontaneamente os seguintes termos: *prazer, responsabilidade, respeito ao próximo, família, criança, comunidade, crescimento pessoal, felicidade, sustento, convivência,*

*aprendizado, comprometimento com o social.* Duas coordenadoras não responderam esse item.

As coordenadoras/diretoras reconhecem seu trabalho como uma atividade administrativa e pedagógica, o que requer, segundo elas: *coordenação, divisão de tarefas, orientação a funcionários e famílias, avaliação do desenvolvimento das crianças e supervisão do trabalho pedagógico.*

As expressões: *humanidade, bom senso, firmeza e delicadeza, jogo de cintura, gostar de crianças, conhecimento pedagógico e gerencial, responsabilidade, envolvimento e amor ao que faz, conhecimento técnico, saber lidar com conflitos, liderar grupos, flexibilidade, gostar de desafios e principalmente de crianças, tolerância, equilíbrio, afetividade, sensibilidade, formação pedagógica em nível superior, habilidade interpessoal* foram as mais usadas para definir as habilidades e competências que elas consideram necessárias para o desempenho de sua função na creche.

As principais dificuldades apontadas pelas coordenadoras em relação ao trabalho na creche são a falta de: *recurso material e humano, de tempo para a realização de estudos/discussões/planejamento com sua equipe de trabalho, de reconhecimento do trabalho em termos salariais, de horário para planejamento, de profissionais.* E ainda, a burocracia, *as falhas na comunicação entre os adultos, o acúmulo de funções, a extensa carga horária, a desvalorização profissional, a rotatividade de funcionários e a manutenção de espaço e mobiliário.*

Historicamente, a forma de ascensão à função de coordenadora/diretora tem sido a indicação de pessoas sem vínculo efetivo com a prefeitura. A partir de 1995, após uma reestruturação administrativa do Programa de Creches/Amac, alguns profissionais do quadro (psicólogas, assistentes sociais e educadoras) foram convidados a assumir a coordenação das unidades.

Com a transição as coordenadoras/diretoras de creches que não tinham formação em pedagogia foram remanejadas para outros programas da Amac ou exoneradas da função. Com tal medida, a SE/JF propôs que as profissionais que permaneceram desenvolvam sua função incorporando os aspectos administrativos e pedagógicos da gestão das creches.

#### 4.2 *Dormiu uma coisa, acordou outra - a recepção da política*

Na sessão reflexiva I, realizada em outubro de 2008, as coordenadoras/diretoras reagiram, inicialmente silenciando quando uma pesquisadora propôs a data do próximo encontro. Em seguida, uma delas falou em tom de desabafo:

A primeira coisa que eu queria falar é o seguinte: que a nossa relação precisa ser estabelecida aqui do ponto de vista pessoal. Porque a gente, a gente tá vivendo numa crise institucional muito grande, que a gente tá sem identidade, então até que isso bloqueie um pouco a gente [inaudível] a gente não sabe o que vai acontecer na nossa vida [inaudível]... se a gente vai tá no Programa de Creche, sabe, porque... [risos] a gente não sabe... fulano falou isso, fulano falou aquilo... (Marcela - SRI)

Silêncio e palavras traduzem sentimentos de incerteza, insegurança e apreensão presentes no contexto da prática desde o recebimento da notícia da transição das creches para a Educação. Indicam também que dois meses antes de sua oficialização, eram ainda nebulosas as informações a esse respeito, o que favoreceu a circulação de rumores e suposições. Esse foi um dos motivos pelos quais as coordenadoras disseram que estavam vivendo uma crise institucional e que, por conseguinte, sentiam-se sem identidade profissional.

Sessão Reflexiva I:

Pesquisadora: - É integração, né? Vocês tão falando da integração?

Jovita: - É, educação, que ninguém sabe nada!

Marcela: A gente nem sabia que era integração! Mas pra gente é transição.

Pesquisadora: - Não, mas pra integração tem que ter a transição.

O fluxo desse diálogo sinaliza que elas ainda tinham dúvidas sobre os significados, os fundamentos, as implicações dessa ação. Assim como desconheciam as intenções e proposições da administração municipal para essa política em Juiz de Fora. Tais fatores podem ter contribuído para que as reações fossem permeadas de tensões, pois além das expectativas inerentes a toda mudança, as coordenadoras e os demais funcionários da creche estavam diante de um quadro de indefinição quanto ao futuro profissional delas mesmas.

Nessa época, a produção do texto da política ficou restrita ao âmbito macroestrutural envolvendo apenas a participação do prefeito, da secretaria de educação, da superintendente da Amac e chefias dos departamentos da Secretaria de Educação.

A transição entrou em pauta nas reuniões realizadas no Programa de Creches quando as decisões do executivo já estavam tomadas. Sendo assim, os encontros se limitaram a dar “*ciência do que iria acontecer, o que estaria ocorrendo, esse foi o processo*” como esclareceu

uma das coordenadoras/diretoras na sessão reflexiva III. Isso põe em evidência que não foram planejados espaços/tempos, com participação mais ativa das coordenadoras/diretoras nas discussões da formulação inicial da política. Elas foram apenas comunicadas sobre o início da transição e do estabelecimento do convênio da Secretaria de Educação e Amac, ainda que como gestoras das creches tivessem um papel importante tanto na mediação do diálogo com os demais profissionais da creche e com as famílias das crianças sobre as mudanças que seriam promovidas, quanto na viabilização dessa ação no contexto da prática.

Nossa análise aponta que alguns elementos do contexto de influência e de produção da política no âmbito local podem ter contribuído para que prevalecesse essa dinâmica pouco participativa. São eles: os motivos geradores da política, a concepção de integração, o estilo de gestão da política municipal e a conjuntura política. Como já mencionado, a transição da gestão das creches para a Educação não foi uma escolha da administração municipal, uma proposta de seu programa de governo. Talvez, por isso, essa esfera não tenha se preocupado em pôr em discussão o texto inicial da política com aqueles que iriam vivenciá-la nas creches, nem mesmo convencê-las da importância de tal decisão. De acordo com as coordenadoras/diretoras apenas foi feita uma comunicação verbal em reuniões.

Há também no discurso oficial indícios de que a transição foi entendida como uma medida meramente burocrática, cuja finalidade era cumprir a legislação nacional e, assim, garantir verbas. Esperavam não gerar mudanças significativas nas creches. Talvez, por isso, o diálogo com as coordenadoras/diretoras tenha sido considerado relevante para a administração municipal.

A partir de uma tentativa de síntese das falas produzidas nos encontros e relatos informais de funcionários da Secretaria de Educação é possível inferir que não era prática do governo municipal consultar funcionários, aceitar críticas e sugestões, como é esperado numa democracia. A ocorrência de algumas exonerações de cargos comissionados e de transferências involuntárias para outros setores em decorrência de manifestação de posicionamentos técnicos discordantes em relação ao encaminhamento de propostas ou de concepções do executivo municipal também indicam essa postura.

O que se verifica é que um processo adiado por muitos anos acabou sendo decidido às pressas para atender o prazo estipulado pelo governo federal, para regularizar a situação das creches e poder receber os recursos do Fundeb, em 2009. O fator tempo pode ter levado o governo municipal a priorizar a produção do texto do convênio em curto prazo e deixar as

discussões sobre os problemas e limitações para a próxima administração, visto também ser final de mandato<sup>88</sup>. Essa situação foi assim analisada por uma das coordenadoras/diretoras:

Porque a gente sabia que tinha um prazo para que isso acontecesse e muitos anos se passaram e não havia um movimento nesse sentido, né. A creche continuou na Amac, na assistência social e esse prazo foi se esgotando e as pessoas ficaram meio perdidas porque você vê, culminou com a questão de mudança de administração e tipo assim dormiu uma coisa e acordou outra, mas por questões legais. Então assim, se manteve até não se poder mais (Joana- SR III).

Esse excerto permite interpretar que, embora considerassem a transição como algo iminente, os sujeitos do contexto da prática foram surpreendidos e se sentiram perdidos perante o desafio de, repentinamente, terem que lidar com novas situações: a gestão das creches na educação e um novo governo municipal. Essas mudanças bruscas na realidade das creches foram retratadas pela coordenadora/diretora na expressão: “*dormiu uma coisa e acordou outra*” e ao ressaltar “*mas por questões legais*” ela reconhece que a transição foi implementada apenas por força de uma obrigação legal, nesse caso atender ao Fundeb.

Como será discutido no decorrer deste capítulo, interesses políticos e econômicos foram recorrentemente apontados como as razões de sucessivas administrações municipais manterem as creches na assistência social *até não se poder mais* e do governo local ter iniciado a integração das creches estabelecendo um convênio com a Amac, esquivando-se, assim, de criar as condições necessárias, em especial um quadro de pessoal vinculado à Educação para que o processo ocorresse de forma plena, o que significa ser totalmente assumido pela Secretaria de Educação.

Apesar das adversidades vivenciadas no contexto da prática, não foram encontradas nas narrativas das coordenadoras/diretoras manifestações de oposição à integração das creches à Educação. Havia, sim, insatisfações e diversas interpretações com relação à forma como o processo estava sendo produzido.

---

<sup>88</sup> O convênio foi aprovado em 15 de dezembro de 2008, quinze dias antes do término do mandato do prefeito José Eduardo Araújo.

#### 4.3 *Tem hora que nem a gente sabe. [...] somos funcionárias da Assistência, prestamos serviço à Secretaria. Em que sentido? – implicações da segmentação da gestão da rede de creches para o contexto da prática*

Os anos iniciais da transição foram considerados pelas coordenadoras/diretoras os mais difíceis. Além do processo ter coincido com a mudança de governo local e com uma série de acontecimentos advindos da ação impetrada pelo Ministério Público questionando a natureza jurídica da Amac, o modelo segmentado de gestão da rede de creches, proposto no convênio, trouxe várias implicações sobre a identidade dos coordenadores/diretores e demais funcionários dessas instituições.

Importa destacar que um número significativo de coordenadoras/diretoras acompanha a trajetória das políticas de atendimento à criança no município há pelo menos uma década. Nesse período, conviveram com governos, suas propostas e orientações político-administrativas. Ajudaram a consolidar uma rede de creches que nasceu de movimentos comunitários e que assumiu contornos de um atendimento voltado, prioritariamente, para crianças de baixa renda. Experimentaram uma situação de trabalho marcada por jornada longa, baixos salários e falta de incentivos para a sua formação. Sob a gestão do órgão responsável pela execução das políticas de assistência social do município (Amac), receberam acompanhamento e orientações do Programa de Creches e nesse contexto, construíram saberes, práticas e uma identidade profissional. Antes mesmo da assinatura do convênio e sob o impacto do anúncio da transição as coordenadoras/diretoras diziam estar “*sem identidade*”.

Os diálogos tecidos na sessão reflexiva II, dois anos após o início do processo de transição, mostram sinais de agravamento da crise em decorrência da gestão da rede de creches ter sido compartimentada em duas instâncias (Amac e Secretaria de Educação). As coordenadoras/diretoras foram unânimes em afirmar que eram funcionárias da Amac, prestando serviço à Secretaria de Educação. Reconheciam a coordenadora da Amac como chefe, porém permaneciam em dúvida quando indagadas sobre para quem deveria ser encaminhado um ofício convidando e solicitando a liberação delas para participar do Grupo de Pesquisa LEFoPI:

Tem hora que nem a gente sabe. [...] Acho que pra todo mundo tá claro essa questão, somos funcionárias da Assistência, prestamos serviço à Secretaria. Em que sentido? A administração hoje das creches é de competência da Amac, a supervisão pedagógica é de competência da Secretaria (Cintia - SRII).

Ao dizer “*tem hora que nem a gente sabe*” a coordenadora/diretora expõe a incerteza que, por vezes, tomava conta daquele grupo de profissionais: a qual instância reportar-se para tratar das questões da creche? Quem tinha poder para tomar certas decisões? Quem respondia pelo atendimento das creches? A expressão “*nem a gente sabe*” parece dizer que nem elas, profissionais que se relacionam com essas instâncias e estão diretamente envolvidas com o cotidiano das creches, podiam esclarecer a dúvida das pesquisadoras porque desconheciam a resposta.

Nós, enquanto hoje coordenadoras, fazemos os dois papéis, então nós estamos fazendo a coordenação pedagógica e a administração, somos os gestores dentro a unidade. Por isso que a gente faz esse papel de dizer que temos duas chefias, né (Cintia - SR11).

Ela estabelece uma correspondência entre as competências atribuídas à Amac e à SE e à dupla função que passaram a ter como gestoras das creches após o início da transição, o que implicava recorrer às duas instâncias mesmo sendo originalmente vinculadas à Amac. Desse modo, tenta justificar porque diziam ter duas chefias. O uso da expressão “*a gente faz esse papel de dizer*” remete à ideia de representar algo que não é necessariamente verdadeiro, nesse caso, algo usualmente dito por algumas coordenadoras sem que necessariamente elas soubessem, acreditassem ou de que estivessem convencidas. No contexto de instabilidade e indefinições que estavam vivenciando, as coordenadoras/diretoras dependiam das duas instâncias para exercerem sua função.

Porque se compete a função da Amac, resolução de funcionários e tal é a Amac que a gente se reporta e no que compete a decisões pedagógicas, por exemplo, projeto político pedagógico, isso tudo, a gente se reporta a Secretaria. Então assim, existe a divisão dos papéis e a gente caminha nesse sentido (Cintia - SR11).

Talvez declarar que tinham duas chefias fosse uma estratégia para sobreviver a essa situação e aguardar o rumo dos acontecimentos. No entanto, percebíamos que havia resistências e dificuldades de reconhecer a Secretaria de Educação como tal. Afinal mantinham um longo vínculo profissional e afetivo com a Amac.

Outra coordenadora/diretora explicitou uma resistência, percebida em outras falas, quando categoricamente diz que resolve “*tudo*” o que precisa com a coordenadora da Amac, a quem tinha como chefe. Com isso ela parece afirmar que sua ligação e compromisso é com Amac e que a Secretaria de Educação teria um papel secundário, colaborando esporadicamente com a creche:

E eu, eu tenho isso super resolvido comigo: é a Ângela. Então, tudo que eu tenho que me reportar eu vou me reportar à Ângela. E aí se a Ângela achar necessário ela leva até o conhecimento da Secretaria de Educação. E aí assim... Tem as reuniões com os supervisores da Secretaria, onde a gente planeja alguns momentos de intervenção dentro da unidade. Elas vão lá, ajudam alguma hora (Vitória - SR II).

Essa é ainda uma reação da coordenadora/diretora frente aos conflitos e desgastes ocorridos na relação delas com a Secretaria de Educação no início da transição. Esse fato será analisado mais adiante.

As demais coordenadoras/diretoras também deixaram transparecer que a Amac tem uma ascendência maior sobre elas. Mostraram-se divididas quanto a quem teria poder de autorizar o ingresso delas no GP LEFoPI. Ao mesmo tempo, negaram a existência de uma relação de hierarquia entre as duas instâncias:

Sessão Reflexiva II:

Pesquisadora: Então a gente fica pensando também, né? A que “Senhor” a gente vai se referir, nessa questão do convite? Vocês falaram: - sei lá.

Mariana:- Mas seria para nossa coordenação de executiva.

Algumas coordenadoras concordam.

Vitória: É a Ângela, porque nós somos da Amac.

Eduarda: Se a Ângela não autorizar a nossa saída da creche ela vai pedir permissão a Zuleika.

Fabíola: Eu acho que ela não vai pedir permissão, ela vai comunicar!

Eduarda: Eu tenho certeza que vai!

[Muitas coordenadoras falam ao mesmo tempo nesse momento]

Fabíola: Ela vai comunicar!

[Alguém pergunta se há hierarquia entre nessa relação]

Todas: Não!

[Várias pessoas falam ao mesmo tempo]

Helena: São instâncias diferentes.

Analisando os excertos dessa sessão percebemos que, apesar de demarcarem que a Amac cuidava da “*logística*” e de questões como contratação, licença dos funcionários, reclamações; e a Secretaria de Educação daquilo que envolve as crianças, as famílias, o planejamento das atividades, a proposta pedagógica, a formação dos educadores, as coordenadoras/diretoras ainda estavam confusas, não apenas com relação ao grau de hierarquia entre essas instituições, mas também diante de outras situações cotidianas como: dirigir encaminhamentos, solicitações, comunicações, sugestões e reivindicações.

Na sessão reflexiva III, essas discussões são retomadas. Uma das coordenadoras/diretoras declarou ter demorado cerca de três anos para que elas tivessem uma noção sobre as principais atribuições de cada uma dessas instâncias. Foi um aprendizado construído à medida que enfrentavam as situações.

Aconteceu assinatura do convênio em dezembro de 2008. Então assim... Eu não me recordo, eu sou uma pessoa de memória boa, de ter momento nenhum pra discutir: ó vai ser assim! Tanto é que durante alguns anos ainda após a assinatura do convênio, eu lembro que eu questionava muito isso nas nossas reuniões (Helena- SR III).

A ausência de diálogo e de orientações sobre a política de integração voltou a ser ressaltada, desta vez, como um dos elementos que dificultaram o entendimento dessas atribuições e a operacionalização do convênio.

[...] nós enquanto coordenadoras, [...] Ficava assim: o que que compete à Amac? Era uma pergunta que a gente se fazia constantemente. A gente chegava a pedir: põe no papel, por favor, o que é competência da Amac. Quando eu preciso disso a quem eu recorro? Quando eu preciso... Mostra lá! Ah... na assistência pedagógica (Helena - SR III).

A frase *põe no papel* sinaliza a reivindicação das coordenadoras/diretoras por uma orientação, um documento que guiasse e, talvez, pudesse até respaldar suas ações, uma vez que estavam inseguras e confusas no interior desse cenário de disputa de poder. As atribuições relativas ao que foi denominado “*acompanhamento administrativo*” e “*acompanhamento pedagógico*” das creches a ser respectivamente realizado pela Amac e Secretaria de Educação constavam no texto do convênio. Portanto, já estavam no papel, ainda que não fossem tão detalhadas a ponto de abarcarem o trâmite cotidiano das ações que lhes dariam materialidade.

No curso da experiência que a gestão das creches lhes colocava e das tentativas de compreenderem melhor a articulação das tarefas com a divisão de papéis entre Amac e Secretaria de Educação, as coordenadoras/diretoras apontaram outro complicador: a disputa de poder entre as instâncias:

Tinham muitos momentos que as coisas se confundiam. A Secretaria de Educação entrava no papel da Amac, né? Ali era uma disputa de poder e sabiam, né? (Helena-SR III).

A funcionalidade das atribuições propostas dependia também de uma reorganização interna desses órgãos, de ajustes e adaptações no decorrer da transição. Por exemplo, em março de 2009, após três meses de vigência do convênio, foi publicado o Decreto n. 9.789, de 27 de fevereiro de 2009 (JUIZ DE FORA, 2009) que regulamentou o novo formato de organização e atribuições da Secretaria de Educação e versou sobre as competências da Supervisão Coordenação Pedagógica de Creches do Departamento de Educação Infantil, setor responsável pelas creches pós-transição.

É questionável se tais documentos eram referências para as coordenadoras/diretoras, visto que não foram discutidos com e entre elas. Isto, porém, não foi diretamente mencionado por elas nas sessões reflexivas.

Mas aí em alguns momentos a gente se perde, não é sempre tocar o terror. Eu quero trazer essa sugestão, mas primeiro eu levo pra quem? [...], a orientação pedagógica é a Secretaria? Sabe assim? Mas a gente não consegue dizer que tem que passar lá, tem que passar aqui o tempo todo. Em alguns momentos, lógico, né? (Helena- SR III).

A solicitação das coordenadoras/diretoras por mais um documento com a finalidade de tratar das atribuições indica a necessidade de mais esclarecimentos sobre os termos do convênio e a presença de lacunas entre sua normatização e operacionalização. Algumas relacionadas a procedimentos administrativos, passíveis de serem resolvidas com adendos, instruções, e outras ligadas à dinâmica da política de integração das creches no município, essas mais difíceis de serem previstas nos textos. Elas perceberam que, na prática, nem sempre prevalecia a delimitação proposta no texto do convênio, qual seja, ter natureza administrativa/Amac ou natureza pedagógica/SE.

Esses desconfortos acontecem menos do que a três anos atrás, mas existem momentos ainda que a gente tem uma certa insegurança com relação a isso, né? Isso... Essa delimitação ela ainda é confusa, né? Ainda mais quando vem mudanças, o outro ainda está chegando [...]. O que é meu, né? Ai será que ele sabe o que é dele e o que não é dele, né? Então assim... Tá sempre... (a coordenadora faz um gesto com a mão que parece ser um movimento de voltas)... indo. É um processo contínuo mesmo... (Helena- SR III).

Com as expressões *tá sempre indo, é um processo contínuo mesmo* e um gesto de circular e voltar ao ponto de partida esta coordenadora/diretora enuncia que, apesar de terem conquistado certo domínio sobre a questão da delimitação de papéis da Amac e SE-JF, por vezes algumas situações como *o outro que está chegando*, referindo-se ao novo prefeito que havia sido empossado naquele ano e ainda estava conhecendo a estrutura e a dinâmica dos órgãos municipais, desestabilizavam o que parecia ter avançado.

As sucessivas trocas de coordenação do Programa de Creches no início da transição foram mencionadas como outro acontecimento que trazia a sensação de retrocesso, de estar sempre recomeçando:

E até então nesse período a gente teve várias coordenações, né? Então quer dizer quando a gente pensava que a gente tava é... indo a gente voltava tudo pra trás. Volta

de novo, pá, mete a cabeça na parede. E ai, começa tudo de novo o processo e começa tudo de novo (Vitória - SR II).

Em relação à direção das creches para atender a legislação que estabelece que essa função seja exercida por pessoas com formação específica na área de Educação, a SE/JF afastou os coordenadores que não eram pedagogos. Esses profissionais deveriam assumir o acompanhamento pedagógico das creches que, antes da transição, era atribuição de uma equipe de pedagogos da Amac.

Fica claro que a lógica fragmentada de gestão da rede de creches (macrocontexto) presente no desenho da política teve efeitos sobre a organização da gestão das creches (microcontexto). Seguimos Lück (2009), quando assinala que mesmo quando a coordenação pedagógica estava a cargo dos pedagogos da Amac, o administrativo e o pedagógico já perpassavam as ações das coordenadoras/diretoras, por serem essas dimensões inerentes e inter-relacionadas da gestão dos espaços educacionais.

Essa alteração nas atribuições das coordenadoras/diretoras foi vista como uma grande mudança que teve como consequência, o surgimento de novas demandas e a sobrecarga de tarefas no cotidiano das creches e junto à Secretaria de Educação:

[...] é uma mudança grande mesmo, né? Você tem que assumir as duas funções, de coordenador mais a parte pedagógica, né? (Vitória- SR III).

A dinamicidade da gestão das creches envolve a organização dos recursos humanos, dos materiais pedagógicos, do espaço físico, do planejamento, dos momentos de formação dos profissionais, a relação com as famílias e o enfrentamento de situações cotidianas necessárias, portanto, a situação das coordenadoras/diretoras merece ser avaliada pelas instâncias envolvidas.

E, além disso, a gente tem as outras questões da Amac que a gente também sempre faz, né? ... teve uma semana que eu acho que eu fui a creche só um dia. Falei assim... Nossa tanta reunião! Entendeu? Por quê? Você tem que vir nas reuniões pertinentes da Amac e as reuniões pertinentes da Secretaria de Educação (Vitória -SR II).

Um ponto de análise é o tempo gasto com procedimentos meramente burocráticos dificultando a materialização das ações das coordenadoras/diretoras e comprometendo uma das principais finalidades do trabalho: viabilizar o desenvolvimento da proposta pedagógica dessas instituições para garantir os direitos das crianças e suas famílias à educação e cuidados.

Outra questão é ver se seria interessante ter um coordenador pedagógico no quadro de profissionais das creches para, em articulação com a direção, acompanhar as atividades realizadas com as crianças como ocorre nas escolas de educação infantil da rede municipal.

#### 4.4 *Não foi uma relação tranquila, né? - A difícil acolhida da Secretaria de Educação*

O difícil acolhimento da Secretaria de Educação emergiu como um elemento que fez os dois primeiros anos da transição serem definidos como um sofrimento. Os diálogos produzidos nas sessões reflexivas II e III evidenciaram algumas facetas desse processo e da percepção das coordenadoras/diretoras sobre a construção da relação delas com a SE/JF.

Não foi muito fácil [...] Não foi uma relação tranquila, né? [...], elas vieram com intuito assim de trazer muito a teoria pra gente e desconsiderar um pouco a nossa prática. Isso no primeiro momento, tá? (Cintia - SR II).

O contato das coordenadoras/diretoras com a chefia do Departamento de Educação Infantil e todos os integrantes da Supervisão de Creches da SE/JF acontecia nas reuniões mensais que tratavam do planejamento da formação continuada realizadas nas creches, e de questões relacionadas ao funcionamento dessas instituições. Ocorria também nas reuniões do grupo de estudo *Creches: Reflexões e Vivências*<sup>89</sup>.

Para as coordenadoras/diretoras esses encontros gerais e também os realizados no contexto das creches priorizavam a discussão dos fundamentos teóricos da Educação Infantil, sem considerar os saberes e os fazeres historicamente construídos nas creches, o que provocou uma insatisfação com a equipe da SE/JF. Elas avaliam que, após muito desgaste emocional e discussões, essa situação começou a se modificar.

Depois assim, de muitas discussões, né, de muita conversa, eu acho que as coisas estão começando, o respeito pelo menos tá começando a existir no sentido assim ó, eu acho que o ideal agora é fazer isso, isso e isso. Então tá, vamos tentar caminhar nesse sentido. Porque antes era, né, um pouco mais complexo (Cintia - SR II).

Com base no depoimento das coordenadoras/diretoras, entendemos que num primeiro momento a equipe da SE/JF foi vista como quem detinha teorias sobre a Educação Infantil, queria repassá-las, mas não estava disposta a ouvir as experiências e aprender com a

---

<sup>89</sup> Grupo de estudo coordenado pela Secretaria de Educação/JF.

experiência acumulada das profissionais da creche. Assim, as tensões e os descontentamentos apenas começaram a diminuir quando as coordenadoras/diretoras sentiram mais receptividade e abertura para o diálogo e trocas com essa instância. A frase *então tá, vamos tentar caminhar nesse sentido* parece selar o início de um entendimento entre as partes e uma tentativa de caminhar de forma conjunta.

E a própria Secretaria assim, num todo, não só delas, né? Quando você ia, por exemplo, num encontro de profissionais de três anos na Educação Infantil que tinha os professores da rede, então eles se referiam a creche assim, né? Até com algum exemplo que algum profissional dava, então (rum, rum, rum) aqueles risinhos, aquele ar de pouco caso. E hoje a gente sente assim, que não tá dessa forma, eu acho que até os demais profissionais da Secretaria já absorveram que as creches fazem parte da Secretaria (Vitória- SR II).

A dificuldade das coordenadoras/diretoras para adentrar no âmbito da Secretaria de Educação foi muitas vezes assinalada. A presença de representantes das creches nos espaços e eventos desse setor causou estranheza aos técnicos e aos professores da Educação Infantil da rede municipal. Diante dessas reações, elas não se sentiram efetivamente incluídas e reconhecidas como parte daquele círculo profissional. Posteriormente, perceberem que todos *absorveram que as creches fazem parte da Secretaria*.

Com base nos depoimentos até aqui citados, entendemos que a postura da equipe da SE/JF não era vista pelas Coordenadoras/Diretoras, necessariamente, como uma manifestação de oposição *a priori* à inserção das creches da Amac na Educação, mas como indício de desconhecimento da realidade dessas instituições. Seguindo a tendência nacional, em Juiz de Fora/MG, a rede de creches comunitárias e as pré-escolas municipais (Emeis) foram criadas e consolidadas em setores distintos e desarticulados, o que favoreceu o distanciamento entre seus profissionais. Isso pode ter gerado ideias pré-concebidas em ambas as partes sobre o trabalho realizado com as crianças.

Além disso, a visão que o campo da educação tem sobre creches e pré-escolas é influenciada, dentre outras referências, pelo debate educação e assistência que atravessa a história da Educação Infantil brasileira (KUHLMANN JÚNIOR, 2004).

Como foi mencionado no capítulo dois, na década de 1980 as críticas promovidas pela academia às condições de funcionamento (espaços improvisados, existência de profissionais sem formação e com baixa remuneração) das creches e pré-escolas até então ligadas à assistência e ao viés compensatório presente nas políticas, somada às lutas dos movimentos sociais por creches, contribuíram para que esse espaço educacional fosse reconhecido como

um direito da criança e dever do Estado com a educação. Fortaleceu-se, nesse período, a defesa da integração dessa demanda nos sistemas de ensino.

Para tecer essas críticas, fez-se uma retrospectiva das diversas funções atribuídas a essas instituições nas políticas de atendimento à criança pequena (local de guarda, “mal necessário” para combater a mortalidade e o comércio das criadeiras (VIEIRA, 1988), solução para compensar carências culturais (KRAMER, 1982), colocando em relevo os traços de negatividade que acompanham sua trajetória e a distanciam de uma perspectiva educacional. É interessante conjecturar que, se por um lado, esse movimento propiciou um redimensionamento das políticas e a inclusão dessas instituições na educação, por outro, surgiram no seu interior algumas interpretações que negam a existência anterior de um caráter educacional nas práticas e conhecimentos produzidos no cotidiano desses espaços. Há, nesse caso, o pressuposto de que apenas sob a gestão da educação isso começou a ser possível.

Os relatos das coordenadoras/diretoras sobre a desvalorização das experiências da creche, o excesso de teorias nos encontros de formação, os questionamentos com relação ao viés das práticas das creches da Amac levam a supor que essas representações perpassaram a conduta inicial da SE/JF.

Nas sessões reflexivas I e II, a discussão sobre o caráter do trabalho das creches apareceu articulada à questão da indissociabilidade das funções de cuidar e educar.

Então tinha essa desvalorização que a gente só se preocupava com o cuidar da criança (Esther-SR III).

Os depoimentos das coordenadoras/diretoras levam a crer que a equipe da SE/JF via a transição como um marco inaugural da dimensão do educar nas creches, como se a preocupação anterior dessas instituições fosse apenas com o cuidar. Essa posição foi interpretada como uma desvalorização do trabalho realizado por longos anos e como o principal motivo do *grande embate* vivido na fase inicial da implementação da política como mostra o diálogo a seguir:

Sessão Reflexiva III:

Esther: Então você dizer que a Amac, ela não tinha o cuidar e educar é uma coisa muito séria. É você desmerecer o trabalho que a Amac faz bem há dezessete anos. É muito sério! Esse foi um grande embate que nós tivemos assim que foi firmado o convênio em 2009, porque a fala era essa: “Nós trouxemos o educar pra dentro da creche, porque vocês não tinham diretrizes pedagógicas”.

Pesquisadora: A questão do educar estava vindo junto com a transição?

Esther: Exatamente.

Elas afirmaram com veemência que o pedagógico sempre existiu. Para referendar esse ponto de vista, argumentam que na gestão da Amac o trabalho das creches era orientado por uma equipe de pedagogos. Esses técnicos elaboravam um planejamento que passava por adequações em cada unidade e também acompanhavam sua execução através de visitas in loco realizadas três vezes por semana. As ações voltadas para a formação continuada dos profissionais, como grupos de estudos, oficinas, palestras e até a realização de um seminário sobre a temática do cuidar e educar, realizado há dezessete anos, foram citados como exemplos da preocupação da Amac com a dimensão educacional:

E nós sempre tivemos grupos de formação, sempre trabalhamos com projetos, tivemos vários seminários. Essa parte pedagógica sempre existiu. Essa organização pedagógica sempre teve, né. Teve várias formatações? Teve (Joana - SR III).

O uso reiterado da palavra *sempre* no depoimento de Joana parece querer reforçar que, desde a entrada delas na creche, portanto, bem antes da transição, a dimensão pedagógica ou educacional já existia, sob diferentes formatos. Todavia, ela deixa subentendido que esses formatos podiam não ser exatamente o que estava sendo apresentado pela SE/JF naquele momento, mas isso não invalidava o seu caráter pedagógico.

Então existia sim, um trabalho pedagógico de qualidade. Uma experimentação de técnicas para ver o que mais ficava próximo do desenvolvimento infantil, propiciava o desenvolvimento infantil. Então, porque isso que hoje, muitas coisas que gente vê, que a gente recebe da capacitação da secretaria de educação já é prática nossa há muitos anos (Esther- SR III).

Corroborando com o depoimento anterior, outra coordenadora/diretora afirma que *existia sim, um trabalho pedagógico*, e ainda ressalta sua *qualidade*. Ela estabelece uma conexão entre as práticas que eram desenvolvidas nas creches onde trabalham, no passado e o que fazem atualmente. Com isso, tenta mostrar que algumas das práticas atuais são movidas pelo mesmo princípio das antigas, porém com reformulações e novas denominações.

Hoje a gente trabalha com os cantos, quando eu entrei, os cantos já existiam, eles só não chamavam cantos. Eles chamavam oficinas. Era oficina de casinha, era oficina das artes cênicas, era oficina dos brinquedos de montar, oficina de artes, nada mais do que a ideia de cantos, os cantos é uma ideia de oficina reformulada. Então a gente tem sim, um *know hall* para trabalhar com o cuidar e o educar. Porque há dezessete anos isso foi construído e eu participei do primeiro seminário para essa construção (Esther- SR III).

Assim, as discussões e propostas apresentadas nos encontros de formação da SE/JF não chegavam a ser uma novidade para o grupo de coordenadoras/diretoras.

Esses dois excertos possibilitam presumir que apesar das propostas de trabalho elaboradas pelo Programa de Creches na gestão da assistência social (Amac) valorizarem as ações de “cuidados de saúde; alimentação e atividades psicopedagógicas” (COSTA, 2006, p. 67), isso não impediu que as creches convivessem com outros textos e orientações. As falas das coordenadoras/diretoras sinalizam que algumas tendências pedagógicas da Educação Infantil circularam e foram recontextualizadas nesse microcontexto. No entanto, parece que essa possibilidade não foi inicialmente considerada pela equipe da SE/JF.

Embora a trajetória da educação infantil mostre que as práticas das instituições assistenciais tenham sido predominantemente voltadas para assistir, guardar, tutelar, proteger, refletindo a lógica preconceituosa com relação à pobreza presente nas políticas de atendimento à criança pequena, isso não significa que elas não tivessem uma dimensão educacional, já que “no interior da instituição sempre estará ocorrendo algum tipo de educação, boa ou ruim para a criança que a recebe” (KUHLMANN JÚNIOR, 2004, p. 208). Para esse autor, ao serem legalmente reconhecidas como parte dos sistemas educacionais, as creches e pré-escolas deixaram de ser apresentadas como um paliativo para as famílias pobres, para se tornarem instituições legítimas de Educação. Todavia, não foi essa medida que as tornou educacionais, pois “elas sempre foram e continuarão sendo, aonde quer que estejam” (KUHLMANN JÚNIOR, 2004, p. 204).

Nessa direção, Craidy (2002), também entende ser um equívoco dizer que a inserção das creches e pré-escolas nos sistemas de ensino foi responsável por transformá-las em instituições educativas, visto que não há como cuidar de crianças, sem educá-las. A novidade desse processo foi marcar a intencionalidade dessas práticas com “a exigência de normatização que assegure propostas pedagógicas de qualidade para todos. Essa exigência democrática, estabelecida em nome da igualdade de direitos [...]” (CRAIDY, 2002, p. 61).

Quanto à postura da SE/JF, cabe ponderar que o Departamento de Educação Infantil estava diante do desafio de dar conta de um conjunto de novas atribuições relacionadas ao acompanhamento pedagógico das creches. Apesar de seus integrantes terem alguma apropriação dos fundamentos teóricos da Educação Infantil, talvez não tivessem conhecimento da realidade cotidiana dessas instituições, das práticas que estão sendo construídas com crianças de zero a três anos e o costume de discutir temas relacionados às especificidades do trabalho com essa faixa etária nas ações de formação continuada anteriores à transição. A próxima declaração respalda essa suposição:

Da Secretaria. Eles, é, ainda não tem o hábito, eles falam nas escolas, não sei o quê. Mas aqui ainda não tem o hábito de falar de creche (Fabíola- SR II).

A inclusão de temáticas relacionadas à educação das crianças de zero a seis anos e, especialmente de zero a três anos, também é algo recente nos currículos dos cursos de Pedagogia e nas investigações desenvolvidas nas instituições de ensino superior e centros de pesquisa (GIL, 2013). Apesar de tais investigações estarem possibilitando a produção de conhecimentos nessa área, poucos estudos focalizam as práticas e propostas pedagógicas para bebês e crianças muito pequenas, havendo a necessidade de serem evidenciados os saberes construídos a partir da experiência (SILVA, A. P. S.; PANTONI, 2009).

Por ser um *território a descobrir*, coordenar a formação continuada dos profissionais e a organizar as propostas pedagógicas das creches são tarefas desafiadoras para os sistemas educacionais. Em Juiz de Fora, esses eram pontos importantes para o sucesso da transição, e no texto do convênio constavam entre as principais atribuições da SE/JF. Todavia, a forma verticalizada como as coordenadoras/diretoras foram recebidas e os posicionamentos assumidos por essa instância com relação à experiência das creches, gerou constrangimentos e conflitos que poderiam tornar-se entraves à implementação desse processo. Segundo Ball (2011), as políticas colocam problemas que precisam ser resolvidos considerando o contexto:

[...] políticas colocam problemas para seus sujeitos, problemas que precisam ser resolvidos no contexto. Soluções para os problemas postos pelos textos políticos serão localizadas e deveria ser esperado que discernissem determinados fins e situações confusas. Respostas que precisam, na verdade, ser “criativas”. As políticas normalmente não dizem o que fazer; elas criam circunstâncias nas quais o espectro de opções disponíveis sobre o que fazer é reduzido ou modificado ou em que metas particulares ou efeitos são estabelecidos. (BALL, 2011, p. 45).

Por isso, as visitas e, principalmente, a realização de encontros de formação no contexto da creche se transformaram em oportunidades para a SE/JF acompanhar mais de perto, conhecer as práticas e ouvir as coordenadoras/diretoras. Por sua vez, as coordenadoras puderam mostrar seu trabalho, seus conhecimentos e pontos de vista. Assim, foi possível construir uma relação mais respeitosa. No entanto, a superação das tensões instauradas demandou tempo e mobilizou estratégias, articulações e adaptações de ambos os lados.

#### 4.5 *Nós fomos ouvidas, sim. E ouvimos muito também* – A formação continuada no contexto da creche

Os encontros de formação realizados nas creches acabaram se transformando num espaço de conflitos, articulações, resistências, mas também de vivências democráticas que possibilitaram, dentro de alguns limites, a participação das coordenadoras/diretoras no processo de produção da política, bem como a construção de uma relação mais respeitosa entre as coordenadoras/diretoras e a equipe da Supervisão de Creches da SE/JF.

Os encontros de formação ocorriam uma vez por mês em cada creche, entre 2009 a 2013. As crianças eram dispensadas nesse dia, o que possibilitava à coordenação e às demais profissionais da creche fazerem na parte da manhã o planejamento mensal. À tarde duas pedagogas da SE/JF, responsáveis pelo acompanhamento pedagógico da unidade, somavam-se ao grupo para discutir temas previamente indicados pela creche. Ter um dia reservado para essas atividades foi visto pela equipe da SE/JF como uma conquista da transição, porque até então isso não era previsto.

De acordo com o texto *“As creches públicas de Juiz de Fora no processo de formação em contexto”* formulado por integrantes da equipe da Supervisão de Creches (LAURO; CESTARO; NOCELLI, 2010), a formação era orientada por uma perspectiva crítico-reflexiva e tinha como objetivo desencadear a reflexão dos educadores sobre suas práticas, num movimento de troca de experiências com seus pares, para criar condições de reconstruí-las. Nesse sentido, as situações cotidianas da creche eram elementos importantes no processo de ação-reflexão-ação.

Apesar da proposta da SE/JF ter se pautado em tais princípios, inicialmente as coordenadoras/diretoras entendiam que esses encontros valorizavam as teorias e subestimavam as práticas da creche, como ocorria na formação realizada na SE/JF. Houve resistências por parte de algumas coordenadoras/diretoras e de educadoras com relação à dinâmica dos encontros, e um desinteresse por discussões apresentadas como novas, pois a reação era *“isso a gente já faz”*; no entanto, com o tempo esse quadro foi se modificando:

Então às vezes eu falava: A gente já escutou isso. A gente assim já fazia isso. Mas com o tempo, a gente foi falando... com as meninas. A gente já fazia, mas não custa nada gente escutar de novo, tem coisa nova e vamos, mas também não foi tão fácil (Jandira- SR III).

A avaliação na educação infantil foi uma das temáticas desses encontros. Segundo informações verbais de uma ex-integrante da Supervisão de Creches da SE/JF<sup>90</sup>, a discussão da prática avaliativa foi feita com o intuito de contribuir com o registro escrito dos relatórios das crianças e do fazer educativo das educadoras. Para isso, a equipe da SE elaborou alguns materiais referenciados nas legislações nacionais (LDB/96, DCNEI/2009), na Proposta Curricular da Educação Infantil da rede municipal e nos textos acadêmicos que tratam desse assunto, a serem trabalhados nos encontros. Foram utilizados diferentes instrumentos de registros, tais como: vídeos, fotos, portfólios, diário de bordo, cadernos. A dinâmica dos encontros incluía tarefas a serem realizadas com as crianças da creche e compartilhadas com o grupo no encontro subsequente. Assim, foi solicitado que alguns registros fossem apresentados.

Essa iniciativa foi interpretada por algumas coordenadoras/diretoras como uma tentativa de fiscalizar e controlar o trabalho das creches. Como uma espécie de avaliação institucional.

Nós estamos em constante processo de avaliação, né? E a avaliação te cobra registro o tempo todo. Então a gente tá sendo cobrada por esse tipo: o que você fez? O que você está fazendo? Onde está? (Helena- SR II).

Ao mesmo tempo uma delas assinalou que se o Programa de Creches da Amac tivesse essa prática, os desgastes iniciais com a SE/JF poderiam ter sido evitados. Por isso, ela afirmou que estava empenhada em adquirir equipamentos que pudessem viabilizar esse procedimento daquele período em diante:

Se nós tivéssemos o registro de tudo que nós fizemos ao longo desses anos talvez esse início não teria sido tão doloroso, entendeu? Então eu acho que a falha do Programa é, foi exatamente isso, não ter os registros. Tanto é que hoje, [...] a minha proposta pra esse ano, é conseguir um dinheiro pra comprar uma câmera, um negócio que filme, porque eu vou dá um jeito de gravar, registrar [...] (Vitória - SR II).

Para além de um sentido de aceitação frente ao que entendia ser uma exigência, a expressão *então vamos*, pronunciada pela coordenadora/diretora, anuncia uma das estratégias que ela adotou para convencer a SE/JF sobre o viés pedagógico das práticas da creche: dar-lhes visibilidade, pois julgava que as palavras ditas eram suficientes para isso:

---

<sup>90</sup> Professora Patrícia Cestaro.

Porque é complicado. [...] hoje eu tenho que falar e mostrar o pau. Mata a cobra e mostrar o pau que eu matei a cobra, entendeu? Então, vamos lá. E quando eu falei que entrei no ritmo, porque pra mim foi difícil assumir que eu teria que fazer isso. Só a minha palavra não basta? Só o que eu mostro não basta? Eu tenho que comprovar? Então vamos, não é? (Vitória - SR II).

Embora sentissem que estavam sendo avaliadas, as coordenadoras/diretoras percebiam que a formação lhes estava possibilitando articular os aspectos teóricos e práticos da educação infantil, bem como o acesso a textos e o intercâmbio de experiências. Também avaliavam que as pedagogas da SE/JF estavam, aos poucos, se apropriando das práticas com crianças de zero a três anos. Era uma relação de troca em que todos estavam profissionalmente ganhando:

[...] Elas não tinham conhecimento do trabalho, que é de zero a três anos. E o que aconteceu? Elas também tiveram que conhecer o nosso trabalho. [...] a gente já lia, mas hoje nós temos que ler muito mais, nós temos que buscar muito mais, porque é a prática. Porque hoje nós temos o que a Helena falou: a teoria e a prática. [...] Por isso que eu falo que hoje nós estamos aprendendo juntas (Dália- SR II).

O apoio recebido das duplas da SE/JF que acompanhavam as creches também foi mencionado como um elemento que ajudou a estreitar o vínculo profissional e a estabelecer uma relação de confiança entre elas. As duplas auxiliavam na resolução de problemas e demandas internas ou externas da creche:

[...] eu sinto muito apoio na minha dupla. [...] Eu tenho confiança. Talvez pelo fato de eu confiar no trabalho delas e às vezes me reportar a elas pedindo ajuda, solicitação pro cotidiano da creche, os funcionários começaram também a ter esse entendimento que as meninas estão ali como apoio, como suporte (Eduarda - SR II).

Esse depoimento indica que, ao perceberem uma postura colaborativa nas pedagogas da SE/JF, os demais profissionais da creche começaram a vê-las como parceiras. Todavia, ao supor que a visão dos profissionais pode ter sido influenciada por sua percepção e pela maneira como se relaciona com as pedagogas, a fala da coordenadora/diretora revela a crença de que ela era uma referência e exercia uma liderança na creche.

Como já foi mencionado, nem sempre as discussões e encaminhamentos propostos pela SE/JF correspondiam aos interesses e incluíam as visões dos profissionais da creche. Isso gerou conflitos que diminuíram apenas quando as solicitações da creche começaram a ser consideradas:

E a medida de que se respeitava aquilo que o grupo pedia, aquilo que nós colocávamos enquanto questão de uma equipe, elas tentavam respeitar e entrar

naquela linha também. Acho que os conflitos foram reduzindo à medida que isso foi sendo respeitado (Helena- SR III).

Integrantes da equipe da SE/JF (LAURO; CESTARO; NOCELLI, 2010) validaram essa interpretação no texto “*As creches públicas de Juiz de Fora no processo de formação em contexto*” ao declararem que as resistências e desconfianças iniciais de alguns profissionais foram se diluindo à medida que a formação foi valorizando as opiniões e, principalmente, a história dessas pessoas.

Uma coordenadora/diretora pontua que esse processo foi difícil para ambos. Foi um movimento de mão dupla que levou a SE/JF a incorporar a experiência da creche e respeitar o que já era feito; e os profissionais da creche a terem uma maior receptividade às propostas, apresentadas pela SE/JF para a organização da ação educativa:

Foi difícil tanto pra eles tanto quanto pra gente, né. [...]Essa relação foi sendo construída muito aos poucos. [...] Respeitar o que a gente já desenvolve. Trazer aquilo que eles achavam pertinentes dentro do currículo da educação (Helena- SR III).

Esse excerto sinaliza que os encontros de formação colocaram em interlocução visões e experiências diferenciadas sobre creche, criança, currículo, educação, que, dentre outras coisas, resultou numa proposta curricular para a rede de creches construída coletivamente entre o consenso e dissenso. Identificamos nesse movimento uma interferência dos sujeitos do contexto da prática na produção da política, pois gerou adaptações no que havia sido inicialmente pensado pela SE/JF para ser implementado nas creches.

Para as coordenadoras/diretoras, a participação delas e dos demais profissionais na produção das Diretrizes Curriculares da Educação Infantil da rede municipal de Juiz de Fora fez com que eles se reconhecessem no texto:

O próprio currículo da rede que todos nós participamos. [...] nós, coordenadoras participamos de seminários. Teve um momento dessas formações em contexto, onde essas propostas eram discutidas com os funcionários. Eles participavam dessa escrita. Então, eles acabaram se encontrando (Helena- SR III).

Esse excerto sinaliza a possibilidade dos profissionais da creche assumirem um papel mais ativo na produção do texto da política, o que, em meio aos conflitos e disputas intrínsecos a essa arena (BALL, 1994) oportunizou que as concepções que permeiam as práticas desenvolvidas nesse espaço pudessem ser colocadas em evidência e legitimadas no referido documento. Com isso, eles se reconheceram como autores do texto e perceberam que

tinham contribuído para dar à creche um lugar de destaque. Esses depoimentos também retratam essa interpretação:

Nesse documento da Educação Infantil, eu vejo a creche com um foco muito grande (Helena- SR III).

Nós temos o currículo da educação infantil e um caderno temático[...] você vai ver que ele foi construído dentro das creches públicas. Ele foi construído embasado na nossa prática diária (Esther- SR III).

A dinâmica dos encontros na creche previa momentos de avaliação. As coordenadoras/diretoras interpretam que, sobretudo nessa fase, puderam manifestar opiniões sobre a formação e que isso resultou em algumas mudanças e adequações nas atividades, visando atender suas reivindicações:

[..] eles sempre respeitaram muito esse processo de avaliação [...] elas avaliavam e nós avaliávamos o trabalho de parceria também da Secretaria, através de registros mesmo. E na medida do possível a supervisão dessa formação de creche, tentava ouvir aquilo que os funcionários esperavam dessa parceira, dessa formatação, dessas reuniões. Como poderia ser, se estava acrescentando, se não estava [...] Eles tentavam atender, sim. Havia um diálogo, mesmo. Mesmo que assim, mais lento. Não foi uma coisa da noite para o dia. Mas a gente conseguiu caminhar em alguma coisa sim (Helena- SR III).

Ao afirmar no excerto anterior que havia um *diálogo mesmo que assim, mais lento*, indica que a coordenadora/diretora referiu-se aos limites dessa avaliação, pois seu foco era a formação. Não era um momento planejado para discutir aspectos mais amplos do processo de transição. De todo modo, ao dizer que *não foi uma coisa da noite para o dia* ela parece dizer que até poderem expor seus pontos de vista e serem de fato, ouvidas, foi um árduo e demorado processo, que se não produziu grandes mudanças, permitiu avançar em *alguma coisa*.

Uma coordenadora/diretora acrescentou que apesar de não ter esse propósito, esses encontros acabaram oportunizando que os profissionais da creche expressassem suas insatisfações e angústias com relação à crise que estavam vivendo devido à complicada situação jurídica da Amac:

Nós tínhamos um momento que acabava se tocando em determinados assuntos que todos os funcionários conversam um pouco a respeito de suas angústias. Mas... não era um espaço próprio pra isso, mas acabava também acontecendo nas reuniões de formação (Joana- SRIII).

Possibilitou ainda reconstruir a relação com a SE/JF e superar os desgastes iniciais, pois de acordo com uma coordenadora/diretora esse foi um *processo de comunicação efetiva* em que a intervenção de um gerou mudanças nos posicionamentos e na forma do outro se colocar nessa interlocução:

[...] nós fomos ouvidas sim e ouvimos muito também. [...] amadurecemos muito nas nossas posturas e na nossa forma de colocar as coisas. E elas também mudaram alguns posicionamentos, algumas posturas mediante as nossas falas. Por isso que hoje tem essa relação [...] Senão a gente estaria se digladiando como foi no começo (Esther- SR III).

Apesar da produção do texto e da produção da política ter sido majoritariamente controlada pela SE/JF no período de 2009 a 2012, os depoimentos das coordenadoras/diretoras parecem indicar que ao aproveitarem os encontros de formação para contrapor, divergir e negociar com a equipe da SE/JF na tentativa de adequar as propostas originalmente pensadas às demandas da creche, esse grupo de profissionais passou a ter uma maior consciência de que essas ações tiveram e continuariam a ter repercussões no processo de implementação da política. Ainda que aspectos macro da transição não tenham sido discutidos ou alterados, essas intervenções possibilitaram mudanças pontuais e a produção de micro políticas no contexto da prática.

Com base no conjunto de depoimentos analisados, consideramos que os encontros de formação foram espaços de vivências democráticas no contexto da prática. Embora as coordenadoras/diretoras tenham mencionado a existência de algumas imposições por parte da equipe da SE/JF, entendemos que o teor democrático desses encontros estava na possibilidade do confronto, do debate, das discordâncias e consensos construídos em torno das visões dos participantes sobre aspectos da ação educativa da creche.

Elas afirmaram que saíram fortalecidas desse processo, conquistaram espaço e cresceram como um grupo; que se sentiam mais seguras para colocar suas opiniões e preparadas para a relação com a nova equipe que tinha assumindo a Supervisão de Creches da SE/JF após a mudança do governo municipal:

[...] essa maturidade, dá segurança. [...] a gente, enquanto grupo caminhou. Tá começando uma nova etapa. Essa nova formação da Supervisão de Creche. [...] São pessoas novas, com olhares diferenciados. [...] Vai começar do zero? Lógico que não (Helena- SR III).

Para reforçar esse ponto de vista, elas relataram que conseguiram construir uma contraproposta para o formato do intercâmbio das creches durante a reunião com os novos integrantes da SE/JF:

[...] Elas tinham uma proposta, a gente veio com outra. E a gente: não! A gente queria mudar isso. [...] a Renata foi gostando da nova forma que a gente deu ao intercâmbio. A gente conseguiu mostrar que a forma como estávamos pensando, seria melhor para as nossas educadoras (Jandira- SR III).

Também demonstraram orgulho e satisfação por conseguirem aprová-la, e sinalizaram com a expressão *a gente já tem que começar a trabalhar desde o início* que o grupo precisava se manter organizado para levá-la adiante:

Então foi uma proposta que levamos de mudança. Foi aceita. Então a gente já tem que começar a trabalhar desde o início (Helena-SR III).

Por se tratar de uma mudança recente, elas disseram não ter condições de fazer uma avaliação mais consistente sobre a nova equipe, todavia sentiam que suas opiniões eram bem recebidas e que a experiência historicamente acumulada nas creches estava sendo reconhecida. Uma coordenadora/diretora alertou que mesmo nesse aparente cenário de tranquilidade elas teriam que conviver com novas tentativas de alterar o que estava posto, situação comum quando há alternância de governo:

Mas nem por isso quer deixar de mudar, todos os que chegam querem fazer mudança, querem mostrar que o que está acontecendo pode ser melhor, o outro era pior (Helena- SR III).

Sendo assim, a coordenadora/diretora presumiu que a nova equipe iria conhecer o trabalho da creche e tentaria imprimir a proposta da SE/JF para os próximos quatro anos:

Elas vão pegar logo o que já fazemos. E vão querer também acrescentar algo delas. E a gente vai ter que tá ali com essa parceria (Helena- SR III).

Esse depoimento também nos remete à noção de que a implementação da transição está sujeita a interpretações no contexto da prática. Interpretações que envolvem disputas de interesses e concepções num processo no qual diferentes sujeitos e grupos estarão *ali* numa *luta* permanente para *querer acrescentar algo* e “embora desvios e interpretações minoritárias possam ser importantes” (BALL; BOWE, 1992, p. 22) temporariamente, uma visão ou outra vai dominar os rumos dessa política (BALL; BOWE, 1992).

Devido ao recorte temporal das sessões reflexivas, as análises referentes à administração municipal (2013-2016)<sup>91</sup> ficaram circunscritas aos sete primeiros meses de governo. Assim, não tivemos acesso às interpretações das coordenadoras/diretoras sobre o processo de transição após esse período. Todavia, cabe esclarecer que as atividades de formação realizadas nas creches pela equipe da SE/JF foram encerradas ainda em 2013.

#### 4.6 *Será que a gente está na Educação para isso? Avanços e permanências*

No decorrer das sessões reflexivas, as coordenadoras/diretoras assinalaram os principais embates e desafios que emergiram no contexto da prática nos anos iniciais do processo de transição e discorreram sobre como lidaram com eles. Nesse exercício reflexivo, disseram que aprenderam a conviver melhor com as disputas de poder entre Amac e a SE/JF, com a segmentação da gestão da rede de creches em duas instâncias e com a equipe da SE/JF, conforme apresentamos nas subseções anteriores. O depoimento a seguir também mostra essa interpretação:

Eu acho que hoje nosso grande desafio nem é essa questão de como está a Amac com a Secretaria. A gente tem alguns pontos que é necessário que o município se preocupe (sic) (Cecília- SR III).

Após tecerem considerações sobre questões que consideravam resolvidas ou mais tranquilas de lidar uma coordenadora/diretora redirecionou o foco da discussão para *alguns pontos* cuja luta para modificá-los era o *grande desafio* do grupo: a situação do quadro funcional e as condições de trabalho da creche. Seu depoimento remeteu ainda à necessidade de empenho da administração municipal no enfrentamento de tais questões para que, de fato, as creches públicas fossem colocadas num patamar de igualdade com as demais instituições de educação infantil da rede, tendo em vista sua recente inserção no sistema de ensino.

A instabilidade do vínculo com a Amac e a incerteza quanto ao futuro profissional dos servidores das creches foi o ponto de partida desse diálogo. A ação do Ministério Público (MP/MG), questionando a natureza jurídica da Amac que foi impetrada simultaneamente ao

---

<sup>91</sup> O prefeito Bruno Siqueira foi empossado em janeiro de 2013 e o encerramento de seu mandato está previsto para janeiro de 2017.

início do processo de transição, foi mencionada como um fator que estava impedindo que a situação de vínculo empregatício dos profissionais da creche fosse resolvida.

Porque se não fosse essa questão da intervenção do Ministério Público a Amac talvez poderia ter o reconhecimento de status de uma secretaria, como tinha. O representante da Amac tinha status de secretário, participava de reunião na Secretaria. Então se não fosse essa questão, isso aí teria sido de forma mais fácil e essa questão está travando (Joana - SR III).

A fala da coordenadora/diretora revela a expectativa dos profissionais da Amac sobre um possível reconhecimento pela justiça *do status* de secretaria municipal dessa associação, já que, por mais de vinte anos, a mesma respondeu pela política de assistência social de Juiz de Fora e, na prática, seus superintendentes *tinham status de secretários*, o que, nesse enunciado, parece significar que eles faziam parte da equipe de governo e tinham assento nos fóruns decisórios da política local. A presunção era que se isso tivesse se confirmado, os profissionais das creches poderiam ter sido alocados na Educação via transferência entre secretarias:

Existia mais possibilidade de resolver por migração funcionários (Joana - SR III).

O fato de terem seus contratos de trabalho regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e de muitos profissionais terem ingressado na Amac sem concurso público foi citado como verdadeiro entrave para esse suposto remanejamento do quadro de pessoal da creche para a Educação:

Os funcionários da Amac não são concursados. São pessoas contratadas, celetistas, que não fizeram o contrato num processo seletivo externo. Muitos não fizeram e isto, é o entrave maior desta transição de funcionário da Amac para a educação (Telma SR III).

O depoimento da coordenadora/diretora parece ter como referência a interpretação do MP/MG<sup>92</sup> sobre a situação de natureza jurídica da Amac. Como apresentado no terceiro capítulo, para o referido órgão, a Amac, como uma associação de direito privado, não pode ter as seleções realizadas para composição de seu quadro de funcionários reconhecidas como concurso público. Sendo assim, propôs que esse estatuto jurídico fosse alterado para público, uma vez que a associação exercia função de órgão público e era mantida com recursos da administração municipal. Indicou ainda ser necessária a demissão de todos os servidores

---

<sup>92</sup> Ver nota do Ministério Público de Minas Gerais no Anexo B.

regidos pela CLT e que novas admissões fossem feitas mediante realização de concurso público, como prevê a Constituição Federal/88.

Não tencionamos discutir os aspectos jurídicos da ação do MP/MG e nem seu possível desfecho. Entretanto, a análise global dos dados do contexto da prática e do contexto de produção do texto da política de transição indicou que a ação do MP/MG desencadeou uma crise institucional na Amac que acentuou o clima de insegurança e apreensão instalado no início da transição, especialmente porque os profissionais das creches passaram a conviver com o risco eminente de demissão.

Diferente do dito pelas coordenadoras, entendemos que para efeito da transição das creches para Educação a questão dos recursos humanos não estava condicionada a ação do MP/MG, pois são processos independentes. Assim, se a Amac não tivesse esse problema jurídico e o município assumisse integralmente a gestão da rede de creches, ou seja, de forma direta e não mediante um convênio, a tendência era que seus profissionais continuassem atuando em outros programas da assistência social. A Secretaria de Educação precisaria criar cargos para compor um quadro de pessoal para as creches e realizar concurso público para preenchê-los. Os funcionários da Amac que tivessem interesse em continuar nas creches poderiam fazer o concurso e, caso aprovados, aí sim, migrariam para a Educação.

A implantação de uma nova carreira profissional no âmbito da Secretaria de Educação implicaria em aumentar as despesas públicas porque os profissionais da creche deveriam ser incluídos no quadro do magistério municipal e ter uma remuneração compatível com a função de docente, já que são reconhecidos pela LDB/96 como tal. Nesse caso, esses profissionais teriam progressões por tempo de serviço, adicionais por formação, dentre outras conquistas incorporadas na carreira de magistério dos demais professores da rede municipal. Sabemos que os municípios estão tentando manter o atendimento na educação infantil, em especial na faixa etária de zero a três anos, sem comprometer seu orçamento (CORREA; ADRIÃO, 2010), não sendo, portanto, uma medida interessante para a prefeitura de Juiz de Fora. Este tema é mencionado por uma coordenadora/diretora:

[...]perpassa muito além nós somos hoje funcionários de 40 horas, são turnos, essa contratação, são questões legais que dependem de vontade política também. Gastos claro, verba que dobraria não sei quanto, o dobro disso aí (Helena- SR III).

Com a expressão *perpassa muito além*, a coordenadora/diretora expôs que a tentativa de resolver as questões relativas ao quadro de profissionais das creches não se restringe aos embates legais/jurídicos vividos pelo município, mas depende *também de vontade política*.

Com isso, evidenciou que essa situação está sujeita ao interesse da administração municipal por alterá-la, o que parece não existir devido aos aspectos econômicos que a circundam.

Com base nessa percepção, elas interpretam que foi confortável para o município iniciar a transição, mantendo as creches funcionando, contando, para isso, com os recursos humanos da assistência social:

[...] A gente vê que puramente são questões políticas, acho que foi muito cômodo para o município as creches ficarem na assistência social, economicamente principalmente (Joana - SR III).

Ao dizer que foi *cômodo economicamente*, a coordenadora/diretora estima ter sido menos dispendioso para o município fazer a transição das creches para a Educação no formato de convênio, pois foi possível atender à exigência legal para receber os recursos do Fundeb sem precisar alterar a situação precária de trabalho, instalada nessas instituições. Seu enunciado põe também em relevo as tendências conflitantes que têm acompanhado a inclusão da educação infantil nos sistemas de ensino.

Desde a década de 1990, os municípios se encontram diante do desafio de integrar creches e pré-escolas em seus sistemas e da tarefa de regulamentar esse atendimento educacional, tendo também que adequar-se a essas normas. Ao mesmo tempo, enfrentam restrições financeiras emanadas das “políticas econômicas de superação das crises do capital, levadas a efeito em nível nacional e internacional e expressas na minimização do Estado e na precarização as políticas públicas” (SUSIN, 2006, p. 11).

Nesse contexto, o convênio entre o poder público e a sociedade civil, inclusive com instituições outrora ligadas à assistência social, aparece como uma estratégia de baixo custo para atender à crescente demanda da educação infantil, especialmente na faixa etária de zero a três anos (BORGHI; ADRIÃO; GARCIA, 2011). Como Correa e Adrião (2010) acreditamos que uma questão preocupante nesse processo é que o repasse dos escassos recursos públicos para instituições privadas, ainda que sem fins lucrativos, pode levar o município a se distanciar cada vez mais da possibilidade de investir e consolidar sua própria rede.

Em Juiz de Fora, o convênio com a Amac acabou assumindo o formato de uma prestação de serviço dessa associação para a Secretaria de Educação. Embora a associação tenha uma experiência considerável no trabalho educacional com crianças de zero a três anos e as coordenadoras/diretoras percebam que a creche progrediu com relação ao *pedagógico*, essa *alternativa* pode colocar em risco a qualidade do atendimento. O atendimento realizado de forma indireta tende a ter uma qualidade inferior ao mantido e executado pelo poder

público, pois as precárias condições de trabalho e o não cumprimento de direitos trabalhistas estão entre os indicadores dessa baixa qualidade (CORREA; ADRIÃO, 2010; BORGHI; ADRIÃO; GARCIA, 2009). O depoimento de uma coordenadora/diretora denuncia esse risco:

[...]não adianta trabalhar bem. Já vencemos este processo de que a gente faz, o que a gente desenvolve. A gente não precisa entrar nas unidades e ver o que é desenvolvido, mas existem outras políticas que precisam ser pensadas, pensadas assim a longo prazo. [...] a parte pedagógica a gente já caminhou (Cecília – SR III).

Ao afirmar “*Já vencemos este processo de que a gente faz, o que a gente desenvolve*”, a coordenadora/diretora diz que não era mais necessário como no início da transição provar o que sabiam fazer. O avanço com relação às práticas das creches era notório. Esse parece ser o aspecto positivo da transição, advindo das atividades de formação continuada organizadas pela Secretaria de Educação. No entanto, ao afirmar *não adianta trabalhar bem* ela não está negando a importância de realização de um bom trabalho, nem desprezando tais avanços, mas sinaliza que se outras *políticas* não forem *pensadas* referindo-se às condições de trabalho e à valorização dos profissionais pode haver retrocessos que comprometam a qualidade das ações educativas.

## MAIS ALGUMAS PALAVRAS

É amanhã? É começo? É fim? É começo do fim e, ao mesmo tempo, é começo do fim desse começo. Cada dia é véspera da sua noite, ou melhor: cada dia é grávido da sua noite, carrega-a até dá-la à luz da treva, tanto quanto a noite é véspera da luz, e grávida a protege em seu bojo, até que exploda o dia.

*Hélio Pellegrino (1989)*

No momento em que encerro a escrita desta tese, penso ser necessário fazer algumas considerações na intenção de dar-lhe um provisório acabamento.

Da lapidação de um conjunto de indagações que foram construídas e se entrecruzaram no decorrer das minhas experiências profissionais e acadêmicas, surgiu a questão de partida desta pesquisa, que consiste no modo como as coordenadoras/diretoras das creches públicas do município de Juiz de Fora-MG compreendem o processo de transição da gestão das creches da assistência social para a Secretaria de Educação, quando confrontadas com as perspectivas anunciadas na política oficial.

Diferentemente do mestrado, quando analisei as políticas de educação de São Paulo com o *distanciamento* esperado de uma pesquisadora, no doutorado decidi investigar algo sobre o qual já tivesse conhecimentos e em que estava imersa: a política de educação infantil de Juiz de Fora/MG. Em ambos os estudos busquei na palavra dos participantes, nos documentos e nos referenciais teóricos respostas para as questões de estudo.

Ciente do que desejava investigar, passei pelo difícil exercício de definir o referencial teórico-metodológico que orientaria a organização e o percurso da pesquisa. A opção pelo ciclo de políticas formulado por Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (1994) levou em conta a possibilidade que essa abordagem oferece para: (1) articular micro e macro contextos na análise de uma política; (2) articular e manter uma coerência entre a matriz teórica e a metodologia; (3) conjugar a perspectiva metodológica (ciclo de políticas), o referencial específico da pesquisa (referenciais da área da educação infantil) e análise de dados (MAINARDES; GANDIN, 2013).

A premissa de que as coordenadoras/diretoras são sujeitos *dotados de voz* (BALL, 2012) e possuem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação da política investigada foi um dos pontos que catalisaram a possibilidade de assumir este trabalho.

A análise dos contextos básicos do ciclo da política em questão envolveu, respectivamente, os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica (contexto de influência), a análise documental (contexto da produção de texto) e sessões reflexivas (contexto da prática).

A revisão empreendida em produções acadêmicas sobre as políticas de educação infantil no Brasil evidenciou que elas sofrem historicamente a influência de diversos segmentos sociais e diferentes concepções educativas que buscam orientar a ação do Estado. Também mostrou que elas são construídas em inter-relação com o contexto nacional e global.

Permitiu, ainda, situar a integração das creches da assistência social para os sistemas de ensino no interior das mudanças expressadas num reordenamento da legislação educacional (Constituição Federal/88, ECA/90, LDB/96), que, desde o final da década de oitenta, tem orientado a formulação de políticas públicas para a educação infantil. No entanto, desde a década de 1990 percebe-se um acirramento da disputa entre a perspectiva que defende a educação infantil como parte da educação básica e os princípios preconizados na legislação e outra perspectiva defendida, principalmente, pelos organismos internacionais que têm na educação infantil uma solução para o alívio da pobreza e propõe a retomada com novas roupagens de modelos de atendimento assistencialistas e não formais. Desta forma, nas duas últimas décadas, a educação infantil brasileira vivencia avanços e retrocessos, o que sinaliza principalmente para os movimentos em defesa dos direitos da criança ser preciso fortalecer os fóruns e demais espaços de luta, para que as conquistas das últimas quase três décadas não se percam.

O governo federal se destacou como forte elemento de influência da política de integração da educação infantil nos sistemas municipais de ensino ao incentivar e disseminar discursos em sua defesa e por ter efetivado no âmbito federal a transição da gestão financeira das creches da assistência social para a educação, após a aprovação do Fundeb. A transição interministerial induziu os municípios a iniciarem esse processo para receber tais recursos, como foi o caso de Juiz de Fora/MG.

Em Juiz de Fora, o poder público recorreu ao estabelecimento de um convênio por tempo indeterminado pela Secretaria de Educação e a Amac para implementar essa política. A análise do termo desse convênio indicou que a intenção da prefeitura era atender a legislação do Fundeb e, ao mesmo tempo, não alterar o quadro de profissionais das creches. O

documento expõe que a proposta do governo municipal foi segmentar a gestão da rede de creches entre as duas instâncias, responsabilizando respectivamente a AMAC e a Secretaria pelo acompanhamento das atividades administrativas e pedagógicas dessas instituições. Para orientar a operacionalizar essa ação o texto define as atribuições das partes envolvidas. A análise desse documento levou-me a situá-lo como um texto *rearderly*, aquele que não oferece muito espaço para uma “interpretação criativa” (BALL; BOWE, 1992, p. 11). Talvez pelo próprio gênero textual, percebi que em tom prescritivo a produção da política aparece sistematizada em ações como repassar, fiscalizar, executar, garantir, dentre outros verbos, sem permitir muitos questionamentos.

Na fala da superintendente da Amac encontrei indícios de que a transição era vista pelo poder oficial como uma medida administrativa, feita apenas para atender a legislação nacional, sem que fossem esperadas maiores repercussões no microcontexto das creches.

No entanto, as análises dos diálogos tecidos com as coordenadoras/diretoras nas sessões reflexivas demonstraram que a implementação desse processo não foi uma transposição linear do texto do convênio em ações que, segundo o discurso oficial *praticamente nada mudaria lá na ponta*. A proposta oficial para a transição representada nesse documento sofreu interpretações, adaptações e recontextualizações baseadas nas visões, possibilidades, interesses, demandas das coordenadoras/diretoras e seus contextos, e foi influenciada pelos condicionantes históricos que perpassam as três décadas de existência dessa rede de creches.

Percebi que os diferentes momentos da produção da política refletiram na forma como as coordenadoras/diretoras interpretaram o processo de transição e como reagiam perante a discussão do tema da pesquisa, no decorrer desses cinco anos. Na primeira sessão (SR I), as coordenadoras/diretoras estavam apreensivas com os rumores sobre o processo de transição que ainda não estava oficializada. Apesar desse não ser o foco dessa sessão, mobilizadas com esse acontecimento, elas acabaram tecendo alguns comentários sobre o tema.

Já na segunda sessão (SR II), realizada dois anos após o início da implementação da política, as falas deixam transparecer que elas estavam emocionalmente envolvidas nos conflitos com a SE/JF, por isso com as dificuldades iniciais de terem que atender a duas instâncias, embora sinalizassem que a situação em geral estava ficando mais amena. Acreditamos que, em função de estarem imersas nesses desgastantes embates com a Secretaria de Educação(SE/JF), algumas falas indicavam confusão e/ou ambiguidade com relação a aspectos do processo em questão. Observamos que, nesse momento, a reflexão sobre

o tema era algo *dolorido* para algumas coordenadoras/diretoras, porque parecia que elas queriam encerrar o assunto, ao afirmarem que tinham sublimado esse processo.

Na sessão reflexiva final (SR III), superados alguns conflitos dos anos iniciais e dizendo que estavam lidando melhor com a situação, as coordenadoras/diretoras aceitaram o convite para aquele diálogo e acabaram refletindo sobre o percurso da produção da política, estabelecendo conexões entre o antes e o depois e dando destaque aos avanços e permanências.

Talvez o movimento observado reforce a ideia de que os depoimentos produzidos no interior das três sessões são datados, portanto, não expressam interpretações fixas sobre a política em questão. Trazem sim, como os participantes enunciam suas interpretações naquele momento. Embora não seja objetivo desta pesquisa analisar se e como a oportunidade de refletir criticamente sobre o processo de transição nas sessões reflexivas, interferiu nas percepções das coordenadoras/diretoras a esse respeito, essa possibilidade pode ser considerada. Isso porque os dados das sessões foram produzidos e compartilhados com/no interior do Grupo de Pesquisa LEFoPI que, tradicionalmente, adota a perspectiva da Pesquisa Crítica de Colaboração- PCCol.

Esses diálogos possibilitaram constatar que embora a transição das creches fosse algo iminente, a notícia de sua implementação foi recebida com surpresa no contexto da prática, o que foi retratado por uma coordenadora/diretora pela expressão *dormiu uma coisa, acordou outra*. Isso porque um processo que foi adiado por várias administrações municipais foi deflagrado às pressas, para atender ao prazo estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a legislação nacional. Na verdade, para receber os recursos do Fundeb. Notamos que essa decisão foi interpretada como uma medida legal, coincidindo com o fim do mandato de um prefeito e passando a ser anunciada no discurso oficial subsequente.

Essa *surpresa*, somada à falta de esclarecimentos sobre os fundamentos e implicações de tal ação, contribuiu para instaurar um clima de apreensão e incerteza entre os educadores e coordenadores/diretoras da creche quanto ao futuro profissional de todos. Contrariando as recomendações do documento do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), em Juiz de Fora, não foram planejados momentos de discussão com as coordenadoras/diretoras para que elas tivessem mais subsídios para informar os profissionais e as famílias sobre as mudanças em curso, na tentativa de evitar maiores transtornos.

As coordenadoras/diretoras não manifestaram oposição à política, mas insatisfações quanto à forma como ela estava sendo produzida. Isso foi identificado, principalmente, nas interpretações sobre a acolhida da Secretaria de Educação, as repercussões da fragmentação

da gestão das creches em duas instâncias, no exercício da função de coordenação e as condições de trabalho das creches.

O modelo fragmentado de gestão da rede de creches, adotado após a transição, trouxe implicações sobre a identidade das coordenadoras/diretoras. Com uma longa trajetória profissional construída nas creches e sentindo-se parte do sistema de assistências social do município, as coordenadoras/diretoras passaram, repentinamente, a se verem mais como funcionárias da Amac e prestadoras de serviço para a Secretaria de Educação. Elas chegaram a usar os termos *prestadoras de serviço e terceirizadas* para se autodefinirem. Isso aponta para sua nova condição/visão profissional e sinaliza a controversa relação entre o público e privado, que parece estar ganhando força nas políticas locais.

É interessante pensar que esse quadro pode fragilizar a participação dessas profissionais na definição das políticas de educação infantil do município e comprometer a autonomia das creches, diminuindo o poder de negociação com a Secretaria de Educação, por um projeto de creche de qualidade. Isso porque, quando de acordo com as circunstâncias políticas, esse órgão tende a colocar-se na posição de contratante do *serviço* ali prestado, tentando impor seus interesses.

A tentativa de desmobilizar os profissionais das creches quando protestaram diante da terceirização de uma creche pública com ameaças de não repassar verbas para a Amac, mostra que essa possibilidade está colocada na relação política em que se encontra a SE/JF e a Amac<sup>93</sup>.

Apesar do texto do convênio estabelecer as atribuições dessas instâncias, por *servirem a dois senhores*, nem sempre as coordenadoras/diretoras sabiam a quem se dirigir para tratar de algumas questões da creche e, principalmente, não identificavam quem tinha o poder para tomar certas decisões. Observamos nessa situação uma distância entre o traçado no texto do convênio e as dificuldades que surgiram quando a política foi colocada em ação. A operacionalização do convênio dependia da reorganização interna desses órgãos e de adaptações cotidianas, mas isso não se restringiu a questões de ordem técnica ou administrativa. Esse processo foi perpassado por relações de controle e de poder entre as instâncias envolvidas, o que, segundo as diretoras/coordenadoras, dificultou o entendimento das delimitações das atribuições de cada uma.

Adquirir uma noção melhor sobre o funcionamento da delimitação das tais atribuições na prática foi um aprendizado creditado pelas coordenadoras/diretoras às suas experiências

---

<sup>93</sup> Ver capítulo 3 – seção 3.2.

cotidianas. Todavia foi sinalizado que, por vezes, esse e outros avanços sofrem retrocessos pelas descontinuidades que atravessam as políticas principalmente nos períodos de transição do governo municipal.

A incorporação de tarefas ligadas ao acompanhamento pedagógico das creches até então realizadas por uma equipe de pedagogos da Amac trouxe novas demandas e uma sobrecarga de trabalho para as coordenadoras/diretoras. Esse é outro aspecto que diferencia as creches das demais escolas da rede municipal, pois a administração da creche fica a cargo de uma coordenadora/diretora, enquanto a escola conta com vice-diretor e coordenadores pedagógicos em sua equipe gestora.

Nesses tempos em que os municípios querem atender a pressão da sociedade por mais vagas na educação infantil, sob a lógica de não extrapolar seu orçamento e tendo em vista os complicadores que envolvem a questão dos recursos humanos das creches públicas em Juiz de Fora, é pouco provável que essa situação seja alterada a curto prazo.

A relação inicial das coordenadoras/diretoras com a Secretaria de Educação (SE/JF) foi marcada por conflitos e resistências. Na visão das coordenadoras/diretoras a equipe da Supervisão de Creches da SE/JF colocou-se como detentora dos fundamentos teóricos da educação infantil, subestimando as experiências historicamente construídas nas creches.

Ao questionar a existência de um teor educacional nas práticas das creches a equipe da SE/JF fomentou o que as coordenadoras consideraram ter sido o grande embate vivido no processo de transição. Essa postura foi vista como indício de desconhecimento por parte da SE/JF do trabalho realizado nas creches. Tal constatação remete à segmentação histórica entre as redes de creches e de educação infantil públicas, que, com algumas diferenciações locais, marca a construção das políticas de educação infantil no Brasil; e aos preconceitos de ambos os lados que têm aí suas raízes. Também convida o campo da Educação a relativizar a noção de que foi somente após a inserção da creche na educação básica que essas instituições se tornaram educativas, ainda que esse acontecimento tenha sido de fundamental importância para reconhecê-la como parte da educação na legislação e nas políticas de educação infantil. Por outro lado, instiga a pensar em que medida esse processo contribuirá para superação dos ranços assistencialistas e os preconceitos sociais que perpassam a educação das crianças pequenas das camadas populares. Tal questão merece ser explorada em novos estudos, pois nos depoimentos das coordenadoras/diretoras há indícios da existência de conflitos envolvendo a creche e as famílias, em decorrência de visões assistencialistas que ainda permanecem nas comunidades onde as creches estão inseridas e que parecem ser fomentadas pelo uso clientelista desse atendimento por alguns políticos.

Os encontros de formação realizados nas creches se destacaram como aspecto positivo da transição, pelos avanços que trouxe para as práticas educativas. Entre diálogos, resistências, confrontos de visões, consensos e dissensos foi possível no interior das atividades construir uma relação mais respeitosa entre as coordenadoras/diretoras e a equipe da SE/JF. Acredito que esse espaço oportunizou algumas vivências democráticas, e que nessa arena as coordenadoras/diretoras conseguiram ter um papel ativo, colocando-se em oposição ao que não atendia às demandas da creche, o que resultou em algumas mudanças e adaptações na proposta inicialmente pensada pela SE/JF.

Tudo isso permite abrir um novo ângulo para olhar a política de transição para além da crença de que a Secretaria de Educação tinha o domínio total da produção da política e de que o contexto da prática precisava se adaptar à política e não o contrário (BALL, 1994).

Apesar de reconhecerem os avanços com relação às práticas das creches, a necessidade do poder público rever a situação do quadro funcional e das condições de trabalho das creches foi apontada como um aspecto importante para a construção da tão almejada qualidade. A questão dos recursos humanos sempre foi o grande nó da transição das creches em Juiz de Fora. Segundo as coordenadoras/diretoras foi para não ter que desatá-lo que diversas administrações municipais adiaram ao *máximo* esse processo e quando o fizeram recorreram ao velho modelo dos convênios.

Parece faltar *vontade política* porque foi *cômodo para o município manter profissionais da assistência social* sem vínculo direto com a prefeitura, trabalhando em condições de carreira e salário desfavoráveis e bastante discrepantes em relação aos demais docentes da rede municipal. O futuro dessas profissionais depende também da decisão do Ministério Público. Caso o desfecho seja pela demissão, possivelmente isso terá novas repercussões no processo analisado.

É nesse contexto, marcado por segmentações, desafios, embates, conflitos, conquistas e, principalmente, de incertezas que as coordenadoras/diretoras continuam a construir suas práticas, saberes, lutas e profissão.

Peço licença para quebrar o protocolo acadêmico e como testemunha dessa história conjecturar que, independente da definição da situação jurídica da Amac, uma tendência que começa a se delinear, especialmente com relação ao atendimento das crianças de zero a três anos no município, não é a construção de um quadro funcional para as creches ligado à SE/JF, mas a constituição de novos convênios com entidades privadas (comunitárias e filantrópicas).

Tal suposição está baseada na publicação de um chamamento público<sup>94</sup> para o cadastro de entidades sem fins lucrativos para o estabelecimento de futuros convênios. Esses convênios se destinam à viabilização do funcionamento de 12 dos 14 Centros de Educação Proinfância<sup>95</sup>, cujos prédios foram construídos com verba federal e estão em fase de construção. Dois desses Centros serão ocupados por escolas de educação infantil da rede municipal, que atualmente funcionam em prédios com infraestrutura precária para crianças pequenas frequentarem. Se essa tendência se confirmar, a possibilidade de um fortalecimento gradual de uma educação infantil pública, assumida integralmente pelo poder público ficará cada vez mais distante. A análise da implementação desses Centros é tema bastante interessante para futuras pesquisas.

A integração das creches públicas em Juiz de Fora é um processo inacabado, em que as perspectivas de efetivação do direito das crianças a uma educação pública de qualidade convivem com os resquícios da cultura assistencialista que atravessa a história desse atendimento e com os dilemas atuais vividos pelos governos municipais, efeito das políticas econômicas de superação das crises do capital, que tem dentre seus princípios a minimização do Estado, a valorização do setor privado e a transformação dos direitos em serviços.

Longe de acreditar que consegui esgotar o tema de pesquisa aqui iniciado, acredito que, ao realizá-la, somei ao inventário de experiências acadêmicas que venho construindo novos conhecimentos, reflexões, inquietações e encontrei outros interlocutores para darem continuidade ao diálogo ora iniciado. Com as palavras de uma coordenadora/diretora, deixo o convite em aberto:

[...] seu tema foi muito complexo, vai ter muito tempo para gente conversar... (Iara-SR III).

---

<sup>94</sup> Chamamento Público 04/2014- SE.

<sup>95</sup> Vinculados ao Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) do Ministério da Educação.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, R. G. *A comunidade de ensino de química na produção de políticas curriculares para o ensino médio no Brasil*. 2010. 198 f. Tese (Doutorado em Educação)– Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. *Retratos da escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 107-116, jan./jun. 2009.
- ALVES, M. L. *Educação Infantil em Juiz de Fora/MG: Escolas Municipais de Educação Infantil EMEIs e suas políticas públicas de 1980 a 1996*. 2008. 138f. Dissertação (Mestrado em Educação)– Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2008.
- AQUINO, L. M. M. L. L. Educação da criança de 0 a 6 anos. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED: 30 anos de pesquisa e compromisso social, 2007, Caxambu. *Relatório GT 07*. Caxambu: Anped, 2007. 3 p. Disponível em: <[http://www.anped.org.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTQvMDkvMTUvMTNfMTJfMTRfNDcyX0dUMDdfUmVsYXRvcmlvX2RlX0F0aXZpZGFkZXNfMjAwOF8yMDA5LnBkZiJdXQ/GT07\\_Relatorio\\_de\\_Atividades\\_2008\\_2009.pdf](http://www.anped.org.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTQvMDkvMTUvMTNfMTJfMTRfNDcyX0dUMDdfUmVsYXRvcmlvX2RlX0F0aXZpZGFkZXNfMjAwOF8yMDA5LnBkZiJdXQ/GT07_Relatorio_de_Atividades_2008_2009.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2014
- AQUINO, L. M. M. L. L. Ordenamento legal para a educação infantil e desafios para os gestores municipais. In: VASCONCELLOS, T. (Org.). *Reflexões sobre infância e cultura*. Niterói: EdUFF, 2008. p. 187-206.
- AQUINO, L. M. M. L. L.; VASCONCELLOS, V. M. R. Orientação curricular para a educação infantil: Referencial Curricular Nacional (RCNEI) e Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNEI). In: VASCONCELLOS, V. M. R. *Educação da infância: história e política*. 2. ed. Niterói: UFF, 2011. p. 165-186.
- ARELARO, L. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 51-66.
- ARELARO, L. Para onde vai a educação infantil no Brasil? Algumas considerações face à nova LDB e à Emenda Constitucional 14/96. In: MACHADO, M. L. A. *Educação infantil em tempos de LDB*. São Paulo: FCC/DPE, 2000. p. 51-65.
- ARROYO, M. G. A infância interroga a pedagogia. In: SARMENTO, M.; GOUVEA, M. C. S. (Orgs.). *Estudos da infância: educação e práticas sociais*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 119-140.
- ARROYO, M. Prefácio. In: VEIGA, C. G.; FARIA, L. M. de. *Infância no sótão*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p.15.

BALL, S. J. *Education reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 21-53.

BALL, S. J. Reforma educacional como barbárie social: economismo e o fim da autenticidade. *Práxis educativa*, v. 7, n. 1, p. 33-52, jan./jun. 2012.

BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of curriculum studies*, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BANCO MUNDIAL. *Desenvolvimento inicial da criança*: manual para usuários do website. Washington: Banco Mundial, 1998.

BARBOSA, M. C. S.; SILVA, A. P. S.; PASUCH, J. (Orgs.). *Oferta e demanda de educação infantil no campo*. Porto Alegre: Evangraf, 2012.

BARTHES, R. *S/Z: An Essay*. Tradução de Richard Miller. New York: Hill and Wang, 1974.

BORGHI, R.; ADRIÃO, T.; GARCIA, T. As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas. *Revista brasileira de estudos pedagógicos*, Brasília, v. 92, n. 231, p. 285-301, 2011.

BOWE, R.; BALL, J. S.; GOLD, A. *Reforming education & changing school: case studies in policy sociology*. London and New York: Routledge, 1992.

BRANDÃO, Z. *A crise dos paradigmas e a Educação*. São Paulo. Cortez, 1995. (Coleção Polêmicas do Nosso tempo, v. 35).

BRASIL. Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1927. p. 476.

BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 1961. p. 11429.

BRASIL. Departamento Nacional da Criança. Divisão de Proteção Social. *Sugestões para um plano de assistência ao pré-escolar*. [S.l.]: [s.n.], 1967.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. *II Plano setorial de educação e cultura - 1975-1979*. Brasília: MEC, 1974. 5 v.

BRASIL. Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 out. 1979. Seção 1, p. 14945. (Revogada).

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Coordenação de Educação Infantil. *Política Nacional de Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994. 48 p.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *Referencial curricular nacional para a educação infantil*. Brasília: MEC/SEF, 1998. 3v. (v. 2).

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer CEB n. 022, de 17 de dezembro de 1998. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mar. 1999a. Seção 1, p. 8. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/parecer\\_ceb\\_22.98.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/parecer_ceb_22.98.pdf)>. Acesso em: 1 dez. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CEB n. 1, de 7 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 abril 1999b. Seção 1, p. 18. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2014.

BRASIL. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CEB n. 4, de 16 de fevereiro de 2000. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jul. 2000b. Seção 1, p. 14.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. *Integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino: um estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas*. Brasília: MEC/SEF, 2002.

BRASIL. Lei n. 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 maio 2005a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial n. 3.219, de 21 de

setembro de 2005. Institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de apresentar proposta para a transição da gestão do atendimento às crianças de 0 a 6 anos, em creches e pré-escolas atualmente apoiadas financeiramente pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, do âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDAS para o Ministério da Educação - MEC. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 set. 2005b. Seção 2, p. 16.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica *Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil*: guia geral 2005. Brasília: Ministério da Educação, 2005c. 51 p. (Coleção Proinfantil).

BRASIL. Emenda constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006a. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil*. Brasília: MEC, SEB, 2006b. (2 v.).

BRASIL. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Comissão de Educação e Cultura evento. *Audiência Pública n. 0097/07*, de 7 de março de 2007a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0097/07&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=13:00&sgFaseSessao=&Data=7/3/2007&txApelido=EDUCA%C3%87%C3%83O&txFaseSessao=Audi%C3%Aancia%20P%C3%BAblica%20Extraordin%C3%A1ria&txTipoSessao=&dtHoraQuarto=13:00&txEtapa=>>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução/CD/FNDE n. 006 de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007b. Seção 1, p. 16.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007c. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 nov. 2007d. Seção 1, p. 18.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. *Orientações sobre a transição*

*da rede de educação infantil financiada com recursos da assistência social para a educação*. Brasília: MDSCF, 2008a. (Versão preliminar). Disponível em: <[http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/orientaco\\_aos\\_municipios\\_transicao%2001\\_agosto\\_ALTERADO%20PARTE%203.doc](http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/orientaco_aos_municipios_transicao%2001_agosto_ALTERADO%20PARTE%203.doc)>. Acesso em: 12 dez. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. *Nota de esclarecimento*. 2008b. Disponível em: <<http://www.conseas-sp.sp.gov.br/usr/file/Nota%20de%20Esclarecimento%20-%20Transicao%20da%20Educacao%20Infantil.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009a, p. 8.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. *Indicadores da qualidade na educação infantil*. Brasília: MEC/SEB, 2009b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. *Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil*. Brasília: MEC, SEB, 2009c.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programas. *Proinfância*: apresentação. [c2012a]. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Apresentação*. [c2012b]. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Observatório do PNE. *Metas do PNE: educação infantil*. Indicadores da meta. [c2013a]. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/1-educacao-infantil/indicadores>>. Acesso em: 23 dez. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Observatório do PNE. *Metas do PNE: meta 1. Oferta de vagas em creches*. [c2013b]. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/1-educacao-infantil/estrategias/1-7-oferta-de-vagas-em-creches/indicadores>>. Acesso em: 23 dez. 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. 347 p.

CAMARA, S. Sementeira do amanhã: o primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância e sua perspectiva educativa e regenerada da criança. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE HISTÓRIA DE EDUCAÇÃO, 6., 2006, Uberlândia. *Anais...* Uberlândia: NEPHE/UFU, 2006. p. 757-769.

CAMPOS, M. I. F. *O Proinfantil no município do Rio de Janeiro: concepções de crianças nos Projetos de Estudos*. 2014. 169 f. Dissertação (Mestrado em Educação)– Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, Rio de Janeiro, 2014.

CAMPOS, M. M. Educação Infantil: o debate e a pesquisa. *Cadernos de pesquisa*, São Paulo, n. 101, p. 113-127, jul.1997.

CAMPOS, R. Educação infantil e os organismos internacionais: quando focalizar não é priorizar. In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 31., 2008, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anped, 2008. Disponível em: <<http://31reuniao.anped.org.br/1trabalho/GT07-4396--Int.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

CAMPOS, R.; CAMPOS, R. F. A educação das famílias pobres como estratégia política para o atendimento das crianças de 0 - 3 anos: uma análise do Programa Família Brasileira Fortalecida. *Pro-posições*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 207-224, jan./abr. 2009.

CERISARA, A. B. A produção acadêmica na área da educação infantil com base na análise de pareceres sobre o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil: primeiras aproximações. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. *Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios*. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 19-50. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

CORREA, B. C. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre a concretização de um direito. *Jornal de políticas educacionais*, Curitiba, v. 5, n. 9, p. 20-29, jan./jun. 2011.

CORREA, B.; ADRIÃO, T. Direito à educação de crianças de até 6 anos enfrenta contradições. *Revista Adusp*, São Paulo, n. 48, p. 6-13, set. 2010.

CORSINO, P.; NUNES, M. F. R. Buscando dados da educação infantil nos municípios do Estado do Rio de Janeiro. In: KRAMER, S. (Org). *Relatório da pesquisa: formação de profissionais da educação infantil no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revil, 2001. p. 9-73.

COSTA, F. C. G. *Educação Infantil em Juiz de Fora/MG: o processo de transferência da administração das creches da assistência social para a educação*. 2006. 177f. Dissertação (Mestrado em Educação)– Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2006.

CRAIDY, C. M. A educação da criança de 0 a 6 anos: o embate assistência e educação na conjuntura nacional e internacional. In: MACHADO, M. L. A. *Encontros e desencontros em educação infantil*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 57-61.

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. In: BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Fundamental. *Subsídios para o credenciamento e funcionamento das instituições de educação infantil*. Brasília: MEC, 1998. p. 9-16. (v. 2).

DIDONET, V. Fragmentos de história da educação infantil no Brasil: algumas reflexões. *Revista virtual de gestão de iniciativas sociais*, Rio de Janeiro, n. 8, p. 44-52, jun. 2008.

FARIA, A. L. G. F.; AQUINO, L. M. L. (Orgs.). *Educação infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI*. Campinas: Autores Associados, 2012. (Coleção Formação de Professores).

FERNANDES, R. C. *Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1984.

FREIRE, M. M. L.; LEONY, V. S. A caridade científica: Moncorvo Filho e o Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Rio de Janeiro (1899-1930). *História, ciências, saúde - Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 18, p. 199-225, 2011. Suplemento 1.

FRIGOTTO, G. Capital humano. In: PEREIRA, I. B.; LIMA, J. C. F. *Dicionário de educação profissional em saúde*. 2.ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. p. 66-72.

FRIGOTTO, G. *Educação e capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, 2003.

FULLGRAF, J. B. G. *O Unicef e a Política de Educação Infantil do Governo Lula*. 2007. 194f. Tese (Doutorado em Educação)– Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

FULLGRAF, J. B. G. Política Nacional de Educação Infantil no Brasil: uma luta contínua, uma política descontínua. In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 31., 2008, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anped, 2008. Disponível em: <<http://31reuniao.anped.org.br/1trabalho/GT07-4332--Int.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2014.

GALLINDO, J. Roda dos expostos. In: GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISAS "HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL". *Acervo: glossário. c2000-2014*. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb\\_c\\_roda\\_dos\\_expostos.htm](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_roda_dos_expostos.htm)>. Acesso em: 26 out. 2014.

GANZELI, P. Plano Nacional de Educação: implicações para a educação infantil. *Revista Exitus*, v. 2, n. 2, p. 77-102, jul./dez. 2012.

GENTILI, P.; SILVA, T. T. *Neoliberalismo, qualidade total e educação: versões críticas*. Petrópolis: Vozes, 1994.

GIL, M. O. G. *O perfil dos professores de educação infantil da cidade do Rio de Janeiro*. 2013. 139f. Dissertação (Mestrado em Educação)– Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

GUIMARÃES, J. L. O impacto do Fundef: conjecturas a partir da sua implantação. In: MACHADO, M. L. A. *Educação infantil em tempos de LDB*. São Paulo: FCC/DPE, 2000. p. 75-93.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis. *Em aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda*. Brasília: Ipea, 2012. (Comunicados do Ipea n. 155). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicadodoipea155\\_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 97*. Brasília: INEP, 1998. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 98*. Brasília: INEP, 1999. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 13 nov. 2014

JUIZ DE FORA. Prefeitura de Juiz de Fora. Decreto n. 9.789, de 27 de fevereiro de 2009. Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Educação de Juiz de Fora – SE/JF, instituída pela Lei nº10.937, de 03 de junho de 2005, revoga o Decreto nº 8591, de 08 de julho de 2005 e dá outras providências. *Diário Regional*, Juiz de Fora, MG, 1 mar. 2009. Disponível em: <[http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c\\_norma.php?chave=0000031022](http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000031022)>. Acesso em: 23 jan. 2015.

KRAMER, S. Privação cultural e educação compensatória: uma análise crítica. *Cadernos de pesquisa*, São Paulo, n. 42, p. 54-62, ago. 1982.

KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. 2. ed. Rio de Janeiro: Achiamé, 1984.

KUHLMANN JÚNIOR, M. Histórias da educação infantil brasileira. *Revista brasileira de educação*, Rio de Janeiro, n. 14, p. 5-18, maio/ago. 2000.

KUHLMANN JÚNIOR, M. *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica*. 3. ed. Porto Alegre: Mediação, 2004.

LAURO, B. R.; CESTARO, P. M. R.; NOCELLI, Z. As creches públicas de Juiz de Fora no processo de formação em contexto. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICAS E PRÁTICAS DE ENSINO, 15., 2010, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Endipe, 2010. p. 01-10.

LEMOS, V. L. M. *Educação infantil: políticas educacionais na rede municipal de ensino de Juiz de Fora, no período de 1975 a 1985*. 2004. 93f. Dissertação (Mestrado em Educação)– Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2004.

LOBO, A. P. S. L. L. Políticas públicas para a educação infantil: uma releitura na legislação brasileira. In: VASCONCELLOS, V. M. R. (Org.). *Educação da infância: história e política*. 2. ed. Niterói: Ed UFF, 2011. p. 133-164.

LOPES, A. C.; MACEDO, E. As contribuições de Stephen Ball para o estudo de políticas de currículo. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 249-283.

LORENZONI, I. *MEC e universidades oferecem especialização em 15 estados*. 4 dez. 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14744](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14744)>. Acesso em: 26 dez. 2014.

LÜCK, H. *Dimensões de gestão escolar e suas competências*. Curitiba: Positivo, 2009.

MAGALHÃES, M. C. *A formação do professor como um profissional crítico*. São Paulo: Mercado das Letras, 2004.

MAINARDES, J. *Reinterpretando os ciclos de aprendizagem*. São Paulo: Cortez, 2007.

MAINARDES, J.; GANDIN, L. A. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, C.; ALMEIDA, M. L. P. (Orgs.). *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional*. Campinas: Mercado das Letras, 2013. p. 143-167.

MARCÍLIO, M. L. *História social da criança abandonada*. São Paulo: Hucitec, 1998.

MARQUEZ, C. G.; BARBOSA, I. G. Educação da primeira infância e o Banco Mundial. In: SIMPÓSIO DE ESTUDOS E PESQUISAS DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO, 19., 2010, Goiânia. *Anais...* Goiânia: UFG, 2010. 9 p. Disponível em: <[http://anaisdosimposio.fe.ufg.br/up/248/o/1.3.\\_\\_24\\_.pdf](http://anaisdosimposio.fe.ufg.br/up/248/o/1.3.__24_.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2014.

MICARELLO, H. A. L. S. *Professores da pré-escola: trabalho, saberes e processo de construção da identidade*. 2006. 212 f. Tese (Doutorado em Educação)– Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

MILITÃO, S. C. N. Do Fundef ao Fundeb: o que muda para o financiamento da educação municipal? *Colloquium humanarum*, Presidente Prudente, v. 7, n. 2, p. 61-67, jul./dez. 2010.

MONCORVO FILHO, A. *Histórico da protecção à infância no Brasil - 1500 a 1922*. Rio de Janeiro: Departamento da Criança no Brasil, 1926.

MORAES, M. L. Entrevista concedida a Guilherme Arêas. Juiz de Fora, 15 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.acesa.com/cidade/arquivo/jfhoje/2008/12/15-creche>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

NUNES, D. Reconhecimento social da infância no Brasil: da menoridade à cidadania. In: VASCONCELLOS, V. M. R (Org.). *Educação da infância: história e política*. 2. ed. Niterói: UFF, 2011. p. 85-105.

NUNES, M. F. R.; CORSINO, P.; DIDONET, V. *Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica*. Brasília: Ministério da Educação /SEB, Fundação Orsa, 2011.

OLIVEIRA, J. S.; BORGHI, R. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil. *Revista brasileira de estudos pedagógicos*, Brasília, v. 94, n. 236, p. 150-167, jan./abr. 2013.

OLIVEIRA, R. T. C. Os movimentos sociais na educação: o processo de elaboração da LDB 1988-1996. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS "HISTÓRIA,

SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL" (HISTEDBR), 4., 1997, Campinas. *Anais...* Campinas: HISTEDBR 1997.

OLIVEIRA, Z. R. Creches no sistema de ensino. In: MACHADO, M. L. A. (Org.). *Encontros e desencontros em educação infantil*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 79-82.

OLIVEIRA, Z. R. *Educação infantil: fundamentos e métodos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção Docência em Formação).

PALHARES, M. S.; MARTINEZ, C. M. S. A educação infantil: uma questão para o debate. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. *Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios*. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 5-18. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

PEDROZA, M. F. Políticas educacionais e desigualdades sociais. *PUC viva revista*, São Paulo, n. 13, p. 11-14, 2001.

PENN, H. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. *Cadernos de pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 7-24, mar. 2002.

PEREIRA, J. C. *Educação infantil no município de Juiz de Fora: múltiplas dimensões de um campo social*. Juiz de Fora: Editar, 2011.

PINTO, J. A. *Velhos atores em um novo cenário: controle social e pobreza em Minas Gerais na passagem à modernidade (Juiz de Fora, c.1876 – c.1922)*. 2004. Dissertação (Mestrado em História)– Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

REIS, A. C. A institucionalização da infância no Brasil republicano. In: VASCONCELLOS, V. M. R. (Org.). *Educação da infância: história e política*. 2. ed. Niterói: UFF, 2011. p. 85-105.

RESENDE, L.; GONÇALVES NETO, W. Educar para os preceitos higienistas: Juiz de Fora (1889-1906). *Cadernos história da educação*, Uberlândia, v. 8, n. 2, p. 365-380, jul./dez. 2009.

ROSEMBERG, F. A Educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. *Cadernos de pesquisa*, São Paulo, n. 82, p. 21-30, ago. 1992.

ROSEMBERG, F. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. *Cadernos de pesquisa*, São Paulo, n. 107, p. 7-40, jun. 1999.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de Educação Infantil. *Cadernos de pesquisa*, São Paulo, n. 115, p.25-63, mar. 2002.

ROSEMBERG, F. Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea. In: SIMPÓSIO EDUCAÇÃO INFANTIL, 2002, Brasília. *Anais...* Brasília: Unesco Brasil, 2003b. p. 33-81.

ROSEMBERG, F. Sísifo e a educação infantil brasileira. *Pro-posições*, Campinas, v. 14, n. 1 (40), p. 177-194, jan./abr. 2003a.

ROSETTI-FERREIRA, M. C.; RAMON, F.; SILVA, A. P. S. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. *Cadernos de pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 65-100, mar. 2002.

SANTOS, N. S. *Sentidos e significados sobre o choro das crianças nas creches públicas do município de Juiz de Fora/MG*. 2012. 224 f. Tese (Doutorado em Educação)– Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SANTOS, N. S.; SANTOS, I. S.; SILVA, L. S. P. A pesquisa crítico-colaborativa e a formação das educadoras na creche: entre a construção e a reflexão. *Revista educação e contemporaneidade*, Salvador, v.18, n. 31, p. 163-171, jan./jun. 2009.

SARMENTO, M. J. Visibilidade social e estudo da infância. In: VASCONCELLOS, V. M. R.; SARMENTO, M. J.(Orgs.). *Infância (in)visível*. Araraquara: Junqueira e Martin, 2007. p. 25-52.

SCHAPPER, I.; SILVA, L. S. P. A construção do conhecimento da creche: compartilhando sentidos e significados entre professores, coordenadores e pesquisadores. In: SEMINÁRIO DE GRUPOS DE PESQUISA SOBRE CRIANÇAS E INFÂNCIAS, 2., 2010, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2010. p. 1-12. (v. 2).

SCHULTZ, T. *Capital humano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHULTZ, T. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

SILVA, A. P. S.; PANTONI, R. V. Apresentação da série Educação de crianças em creches. *Salto para o futuro*, Brasília, ano 19, n. 15, p. 5-16, 2009.

SILVA, L. S. P. et al. A creche como espaço de reflexão e de colaboração crítica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PSICOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO, 7., 2009, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Psicologia do Desenvolvimento, 2009. p. 421-422.

SMYTH, J. Teacher's work and the politics of reflection. *American educational research journal*, v. 29, n. 2, p. 267-300, June 1992.

SUSIN, M. O. K. Educação infantil comunitária no município de Porto Alegre. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 6., 2006. *Anais...* Santa Maria: ANpedSul, 2006. Disponível em: <[http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2006/Educacao\\_e\\_movimentos\\_Sociais/Painel/06\\_28\\_13\\_PA019.pdf](http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2006/Educacao_e_movimentos_Sociais/Painel/06_28_13_PA019.pdf)>. Acesso em: 3 jan. 2015.

SZUNDY, P. T. C. *A construção do conhecimento no jogo e sobre o jogo*. 2005. Tese (Doutorado em Linguística Aplicada e Estudos da Linguagem)– Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. *O Fundef na avaliação da Undime*. Brasília: Undime, 1999. Disponível em: <[www2.undime.org.br/htdocs/download.php?form=.doc&id=6](http://www2.undime.org.br/htdocs/download.php?form=.doc&id=6)>. Acesso em: 3 nov. 2014.

VASCONCELLOS, V. M. R. A. et al. Formação e prática do educador da infância carioca. *Educação em foco*, Juiz de Fora, v. 1, p. 113-127, ago. 2012.

VASCONCELLOS, V. M. R. A.; AQUINO, L. M. L.; LOBO, A. P. S. L. Integração da educação infantil ao sistema de ensino. In: SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. (Org.). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 235-259.

VEIGA, C. G. Infância e modernidade: ações, saberes e sujeitos. In: FARIA FILHO, L. M. (Org.). *A infância e sua educação, materiais, práticas e representações*. Belo Horizonte: Autêntica, 2004. p. 35-82.

VIEIRA, L. M. F. A formação do profissional da educação infantil no Brasil no contexto da legislação, das políticas e da realidade do atendimento. *Pro-posições*, Campinas, v. 10, n. 1 (28), p. 28-39, mar. 1999.

VIEIRA, L. M. F. Educação infantil. In: DUARTE, A. M. C.; DUARTE, M. R. T. *Termos da legislação educacional brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. 1 CD-ROM.

VIEIRA, L. M. F. Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). *Cadernos de pesquisa*, São Paulo, n. 67, p. 3-16, nov. 1988.

WADSWORTH, J. E. Moncorvo Filho e o problema da infância: modelos institucionais e ideológicos da assistência à infância no Brasil. *Revista brasileira de história*, São Paulo, v. 19, n. 37, p. 103-124, set. 1999.

ZANETTI, A. Entre a história e seus desafios: por um contexto de pesquisa. In: SILVA, L. S. P.; LOPES, J. J. M. *Diálogos de pesquisas sobre crianças e infâncias*. Niterói: EdUFF, 2010. p. 69-84.

ZANIANI, E. J. M. *Sob os auspícios da proteção: Moncorvo Filho e a higienização da infância*. 2008. 158f. Dissertação (Mestrado em Psicologia)– Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2008.

**APÊNDICE A – Planejamento das sessões reflexivas****PLANEJAMENTO DAS SESSÕES REFLEXIVAS****Sessão Reflexiva I – 22/10/2008**

Dois grupos serão formados, um dinamizado pela pesquisadora Ilka, tendo Aretuza como escriba e outro dinamizado por Léa, tendo Núbia como escriba.

No primeiro momento haverá um resgate do curso de extensão e a apresentação da proposta atual – não trabalharmos com a perspectiva de aulas expositivas e sim com o trabalho de reflexão crítica. Para isso, será necessário explicar a pesquisa em andamento.

No segundo momento, as coordenadoras escolherão fragmentos de textos, de poesias, conforme anexo. Cada uma delas deve imaginar e descrever o que o autor ou autora sentiu naquele momento ao escrever o texto, por que ele manifestou aquela escrita.

Haverá um mesmo poema para cada dupla. A escolha será aleatória. Elas vão se encontrar e confrontar a descrição de cada uma sobre o fragmento do poema. Ao mesmo tempo em que se institui uma descontração necessária para começar o trabalho, cria-se certa identidade de grupo.

No terceiro momento, a mesma dupla vai ler a descrição da cena da creche uma da outra. Ao ler, uma não vai explicar para outra. Podemos intervir: será que esta descrição feita é capaz de traduzir a cena descrita naquele momento? Que elementos seriam interessantes acrescentar para que se entenda bem esta cena escolhida? Quantas eram as crianças? Etc.

Em seguida, devolve-se a descrição para ser reescrita. Elas vão tentar rememorar a partir daqueles elementos trazidos pela colega. Isso pode trazer tumulto, ansiedade, desconforto.

No quarto momento elas vão falar como foi escrever e reescrever. A partir de tudo que elas escutaram o que acham e se acham que esta cena poderia ser configurada de outro modo.

Questões:

O que elas fariam diferente?

Que atores ou profissionais interferiram naquela ação? Eles auxiliaram ou atrapalharam?

Elas têm autonomia para fazer diferente?

**Sessão Reflexiva II –06/05/2011**

Fechamento do campo da pesquisa

Despedida da professora Léa na coordenação do grupo de pesquisa

Apresentação da dinâmica das sessões de 2011.

Retomada da atividade: O que guarda a memória

Conversas sobre o tema choro a partir de alguns dados da tese: Sentidos e significados sobre o choro na creche

**Sessão Reflexiva III – 14/08/2013**

**Situar o tema da pesquisa:**

- Esclarecer o que significa integrar as creches nos sistemas de ensino.
- Apresentar brevemente o contexto histórico da integração no Brasil e em Juiz de Fora.
- Apresentar a questão de pesquisa (o processo de construção da questão da pesquisa experiência na Secretaria de Educação/ dados do LEFOPI) e seus objetivos.
- Apresentação da notícia e vídeo com a entrevista da Superintendente da Amac (Cerimônia de assinatura do Convênio SE/JF e Amac) – Fonte: Portal ACESSA <http://www.acesa.com/cidade/arquivo/jfhoje/2008/12/15-creche/>
- Apresentar os objetivos da sessão.

**Questões para o descrever:**

- Como vocês tomaram conhecimento da transição das creches da Amac para a Secretaria de Educação? Como essa informação chegou nas creches? Como foi recebida?

**Apresentação do texto do Convênio n.02.2009.002 celebrado entre a Secretaria de Educação e Amac (focalizar as atribuições do município e da Amac)****Questões para o informar/confrontar a partir do texto do Convênio:**

- O que é pedagógico e o que é administrativo? (implicações das atribuições)
- Os profissionais das creches tiveram espaço e oportunidades de discutir, expressar opiniões, dúvidas e insatisfações e dúvidas? Caso a resposta seja positiva, o que foi possível discutir?
- Houve algum tipo de pressão? E suporte (apoio)?
- Quais as principais dificuldades decorrentes da transição identificadas no microcontexto das creches? Como os profissionais das creches lidam com elas?
- Como (vocês ou as creches?) se relacionam com a Secretaria de Educação e com Amac?
- E hoje, como se encontra essa discussão ou o processo de transição?

**Questões para o reconstruir:**

- Se vocês fossem interferir diretamente nesse processo o que deveria ser alterado?

**APÊNDICE B – Questionário – perfil socioeconômico das coordenadoras/diretoras**

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PROPED**  
**LINHA DE PESQUISA: INFÂNCIA, JUVENTUDE E EDUCAÇÃO**  
**QUESTIONÁRIO**  
**COORDENADORAS/DIRETORAS DAS CRECHES PÚBLICAS/JF**

**DADOS PESSOAIS**

1. Sexo

- Feminino  
 Masculino

2. Data de Nascimento: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

3. Seu estado civil:

- solteira(o)  
 casada(a) e/ou vivem juntos  
 viúva(o)  
 separada(o)/divorciada(o)  
 outra situação. Especifique

4. Você tem filhos? ( ) Sim ( ) Não

Se respondeu “sim”, indique:

- Quantos filhos você tem?  
- Qual a idade de cada um deles?

5. Número de pessoas que residem com você: \_\_\_\_\_ pessoas

6. Renda familiar estimada:

- até 3 salários mínimos  
 de 3 a 5 salários mínimos  
 de 5 a 10 salários mínimos  
 mais de 10 salários mínimos

7. Qual é a alternativa que melhor representa sua situação?

- você é/o principal responsável pelo próprio sustento e de sua família  
 você é/a principal responsável pelo próprio sustento  
 você contribui em parte com o próprio sustento e de sua família  
 você não contribui no orçamento familiar  
 você é a/o único (a) responsável pelo próprio sustento  
 outra situação. Especifique

**FORMAÇÃO E ATUAÇÃO PROFISSIONAL**

1. Qual é a sua escolaridade?
2. Em que ano você iniciou o seu trabalho na educação infantil?
3. E na instituição em que trabalha atualmente?
4. Você trabalha em outra atividade diferente da atividade na creche? Qual?
5. Que significado tem o trabalho para você?
6. O que você faz no seu trabalho? Quais são as suas atribuições?
7. Que habilidades e competências uma pessoa deve ter para fazer o seu trabalho?
8. Quais são as principais dificuldades encontradas no seu trabalho?

## ANEXO A – Parte do Convênio nº 02.2009.002



**Prefeitura de Juiz de Fora**

**Apresentamos a seguir parte do CONVÊNIO Nº 02.2009.002**, que entre si celebram o município de Juiz de Fora, com interveniência da Secretaria de Educação /JF e a associação Municipal de Apoio Comunitário- AMAC, para os fins que se especifica.

**DO OBJETO**

Constitui objeto desse convênio a conjugação de esforços com vistas a garantir a transição das Creches ~~Públicas~~ **Municipais** da gestão da Assistência Social para a gestão da Secretaria de Educação/JF conforme previsto na Lei 9.394/96 e pelo decreto nº 6.253/07, sem prejuízo dos trabalhos educacionais e administrativos executados pela ENTIDADE CONVENIENTE nas CRECHES PÚBLICAS MUNICIPAIS.

**DAS ATRIBUIÇÕES DO MUNICÍPIO**

O MUNICÍPIO compromete-se a:

- Constituir a equipe gestora do convênio composta por servidores da SE/JF, sob a supervisão de um servidor indicado também pela SE/JF;
- Repassar, mensalmente, à ENTIDADE CONVENIENTE os recursos financeiros de acordo com a previsão orçamentária municipal;
- Fiscalizar por meio de um servidor previamente indicado a aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo convênio;
- Examinar e aprovar as prestações de contas dos recursos, objeto deste convênio;
- Executar, periodicamente, procedimentos de fiscalização, inclusive, com visitas "in loco", para acompanhamento e verificação da execução do convênio;
- Orientar e supervisionar o desenvolvimento das atividades previstas nos Planos de Trabalhos Administrativos e Pedagógicos;
- Promover a formação continuada dos profissionais da ENTIDADE CONVENIENTE;
- Promover reuniões mensais administrativo/pedagógicas entre a SE/JF e a ENTIDADE CONVENIENTE.

**DAS ATRIBUIÇÕES DA ENTIDADE CONVENIENTE (AMAC)**

A ENTIDADE CONVENIENTE compromete-se a:

- Executar o objeto deste convênio em conformidade com os planos de atendimento que fazem integrante deste termo aditivo, desenvolvendo atividades que envolvam ações indissociáveis de educação e cuidado e administrativas com zelo e profissionalismo, envolvendo todos os seus profissionais;
- Adotar todas as providências para seleção de pessoal habilitado, conforme legislação vigente, visando atingir o objetivo adotado na cláusula primeira;
- Garantir, a qualquer momento, o acesso da equipe gestora da SE/JF e de autoridade e técnicos do MUNICÍPIO, ao local de funcionamento da ENTIDADE CONVENIENTE, fornecendo, quando solicitado, toda e qualquer informação ou documentação a ela relacionada;
- Gerir os recursos financeiros destinados a ENTIDADE CONVENIENTE através de conta bancária especialmente aberta para este fim;



Secretaria de Educação

## ANEXO B – Informe do Ministério Público Estadual a respeito da situação da Amac



16/10/2009

### **MPE pede extinção de associação municipal irregular e responsabilização de prefeito em Juiz de Fora**

Identificada como associação civil, entidade responde por todo o serviço de assistência social do município e é mantida por meio de verbas públicas

O Ministério Público Estadual (MPE), por intermédio do Grupo Especial de Promotores de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (Gepp) e da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Juiz de Fora, propôs duas Ações Cíveis Públicas (ACPs) relacionadas ao caso da Associação Municipal de Apoio Comunitário (Amac). Assinam as ações os promotores de Justiça do Gepp - Daniel de Sá Rodrigues, Paula Ayres Damasceno e Ricardo Tadeu Linardi - e o promotor de Justiça da comarca de Juiz de Fora Plínio Lacerda Martins.

#### **Extinção da Amac**

Uma das ações, contra o Município de Juiz de Fora e contra a Amac, pede a extinção da associação. A mesma ação requer o deferimento de medida liminar, para que, até o julgamento final, a Amac fique impedida de realizar novas contratações de funcionários, mesmo que em caráter de substituição, e para que o Município de Juiz de Fora fique impedido de celebrar novos convênios ou efetuar novos repasses à Amac, com exceção daqueles vigentes, que poderão ser prorrogados nas mesmas condições atuais. O Ministério Público pede ainda que seja estipulada multa de R\$ 100 mil para cada ato que viole a liminar, caso seja concedida.

#### **Improbidade administrativa**

A outra ação, por ato de improbidade administrativa, contra o atual prefeito de Juiz de Fora e contra o superintendente da Amac, pede a decretação da perda da função pública dos requeridos; a suspensão dos direitos políticos por até cinco anos; uma multa civil de até cem vezes o valor das remunerações recebidas por eles; e a proibição de contratarem com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de três anos.

#### **O caso Amac**

A Prefeitura de Juiz de Fora, em 17 de janeiro de 1985, autorizada pela Lei Municipal nº 6.624/84, criou a Amac como pessoa jurídica de direito privado. Entretanto, segundo os promotores de Justiça, apesar de ser identificada como associação civil, a Amac tem clara natureza jurídica de direito público, já que responde por todo o serviço de assistência social do Município de Juiz de Fora, sendo mantida, quase exclusivamente, por meio de verbas públicas municipais.

De acordo com os promotores de Justiça, "tendo-se em vista a inexistência, no ordenamento jurídico brasileiro, de associações civis com personalidade de direito público e ainda a ilicitude do principal objeto da Amac, resta claro que a lei municipal que autorizou sua criação fere a Constituição Federal, não podendo, portanto, gerar qualquer efeito".

A fim de resolver extrajudicialmente a situação administrativa da Amac, o MPE apresentou proposta de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ao prefeito Custódio Mattos. No entanto, após longa negociação, o Município de Juiz de Fora manifestou seu desinteresse na assinatura do ajuste. Foram então requisitadas informações a respeito da atual situação da associação investigada e, a partir da análise desses documentos, propostas as ACPs.

meio de suas secretarias, contribuiu com mais de 93% da receita da Amac. As ACPs destacam que, apesar de o laudo ter avaliado apenas as contas referentes ao mandato de Carlos Alberto Bejani, há provas de que a situação atual da associação é idêntica.

De janeiro a agosto de 2009, o prefeito, como ordenador de despesas, repassou R\$ 25 milhões à Amac. O repasse mensal, no valor médio de R\$ 3 milhões, é um pouco superior ao valor repassado mensalmente no ano de 2007. Isso demonstra que na atualidade a Amac continua sendo sustentada, quase que exclusivamente, por recursos públicos municipais.

#### **Contratação de pessoal**

Ficou demonstrado, por meio de laudos periciais, que a maior parte da despesa da associação é feita com pessoal. Em janeiro de 2007, por exemplo, dos R\$2.965.206,71 repassados, R\$2.277.448,00 se referiram a custos e gastos com pessoal, o que representou mais de 75% da despesa daquele mês.

Desde janeiro de 2009, o prefeito autorizou e o superintendente contratou cerca de 324 servidores, sem a prévia aprovação em concurso público. De acordo com promotores de Justiça, "o que se conclui da análise dos autos é que a Amac tem sido reiteradamente usada para contratar, nomear e admitir vários ?servidores?, sem concurso público, os quais prestam serviços nos mais diversos setores do município, extrapolando, inclusive, as atividades estatutariamente previstas de assistência social".

#### **Contradição**

O Ministério Público ressalta ainda a contradição estabelecida na celebração de convênios entre o Município de Juiz de Fora e a Amac, já que o prefeito, na qualidade de representante legal do município, firma convênio de repasse de verbas em favor de entidade que também é por ele administrada.

O prefeito, como diretor-presidente da associação e ordenador de despesa municipal, é quem autoriza a contratação, admissão e dispensa de empregados. O superintendente, por sua vez, é o responsável pelas contratações. Assim, com a autorização do primeiro, o segundo nomeou e contratou inúmeros servidores, sem prévia aprovação em concurso público, o que os torna, segundo os promotores de Justiça, responsáveis pelos atos de improbidade administrativa.

As ações destacam ainda que reiteradas decisões judiciais e administrativas acerca do tema, bem como as manifestações proferidas no curso das negociações para assinatura de TAC, demonstram que tanto o prefeito quanto o superintendente conheciam o caráter irregular da associação.

O Ministério Público busca apenas a responsabilização dos prefeitos que administraram o município a partir de 1997, uma vez que estão prescritas as sanções da Lei de Improbidade Administrativa em relação aos períodos anteriores. Já foram propostas ACPs e oferecidas denúncias também pelo Gepp, em ação conjunta com a Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Juiz de Fora, contra os prefeitos e superintendentes dos dois mandatos anteriores.

Assessoria de Comunicação do Ministério Público de Minas Gerais - Núcleo de Imprensa

Tel: (31) 3330-8016/8413/8166      16/10/09      (Patrimônio Público/Juiz de Fora - Amac/ ACPs Amac) FM