

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

MARLISE OESTREICH

**DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO
MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS: UMA ANÁLISE DAS
“CRECHES AMPLIADAS”**

**FLORIANÓPOLIS
2011**

MARLISE OESTREICH

**DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO
MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS: UMA ANÁLISE DAS
“CRECHES AMPLIADAS”**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação, Área de Concentração Educação e Infância, Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Roselane de Fátima Campos

**FLORIANÓPOLIS
2011**

MARLISE OESTREICH

DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO
DE FLORIANÓPOLIS: UMA ANÁLISE DAS “CRECHES
AMPLIADAS”

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Educação e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina.

Coordenadora do Curso:

Prof^ª. Dr^ª. Célia Regina Vendraminni

Banca Examinadora:

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Roselane de Fátima Campos
CED-UFSC

Membro: Prof^ª. Dr^ª. Ângela Mara de Barros Lara
UEM

Membro: Prof^ª. Dr^ª. Patrícia de Moraes Lima
CED-UFSC

Membro: Prof^ª. Dr^ª. Verena Wiggers
CED-UFSC

Florianópolis, 25 de novembro de 2011.

Este trabalho é dedicado a todos os profissionais da RME de Florianópolis, que lutaram e lutam por uma Educação Pública e de Qualidade.

AGRADECIMENTOS

À Rede Municipal de Educação de Florianópolis, por toda vivência e constante aprendizado.

Ao NEI Armação, pela disposição e pela sua luta por uma Educação de Qualidade.

À Secretaria Municipal de Educação, que possibilitou a ampliação do olhar e a todas as diretorias que sempre estiveram em prontidão para fornecer dados, documentos e esclarecer as dúvidas. Em especial, à Diretora do Observatório, Simone, sempre disposta, e à Diretoria da Educação Infantil, contribuindo para a pesquisa.

À Sonia Fernandes, pela paixão e luta pela democratização da Educação Infantil.

Ao Conselho Municipal de Educação, pelos aprendizados das legislações e lutas em torno destas.

Ao SINTRASEM, pelas experiências de lutas e persistências.

Ao NUPEIN, que ao longo dos anos contribuiu para a minha formação.

As professoras e aos professores da UFSC, pela contribuição nesta trajetória do curso de mestrado.

Aos funcionários do PPGE e da biblioteca do CED, pelo apoio sempre presente.

À minha orientadora, Rose, por compartilhar sua experiência, seu conhecimento, por mostrar o caminho e estar sempre presente.

Às professoras Rosânia Campos e Patrícia de Moraes Lima, pelas indicações na qualificação.

Um agradecimento especial aos meus amigos orientandos da Rose e ao meu parceiro de mestrado, João. Valeu por nossos lanchinhos, choros e risos e as assessorias finais: enfim, chegamos! E ao Geovani, obrigada pela disposição na reta final, valeu!

Aos meus amigos e amigas do curso de Mestrado: Carol, Cris, Fábio, Fabiana, Joselma, Juliana, Gisela, Tereza, Rosângela, Karina, Marilei, Simone.

À Carmem Cecília e Márcia Pontes, pelo apoio na conclusão desta dissertação.

À minha avó, “pai e mãe”, obrigada pelo aprendizado de me tornar responsável pelos meus próprios atos.

À minha mãe e ao meu pai (*in memorian*), que, da maneira que puderam, lutaram por desempenhar seus papéis.

Aos meus irmãos Maurício e Mac Bruno, e à irmã Nadia, cada qual tecendo sua vida.

À Regina, por revalidar a importância das atitudes numa perspectiva de paz e tranquilidade perante a vida.

À Karen e Rosane, Monika e Ramiro, Vicky e Laura, Ana e Denise, Fabiana e Claudia, que muito apoiaram e souberam compreender as ausências.

Às meninas da bandinha: Jussara, Luciete, Marianni, Fernanda, e às demais companheiras: Lucia, Francis, Zeila, Silvia, Sonia, e tantas outras pessoas que me ajudaram a relaxar nos momentos de compartilhar poesias em forma de música.

Às meninas doutoras e doutorandas, Roseli Nazário, Kátia Agostinho, Ângela Coutinho, Andrea Rivero, Moema Albuquerque, Márcia Simão pelo colo necessário.

Às minhas amigas Josiana, Ana Regina, pelos cafés, acalentos, e à Giselle pelas conversas e apoio, como também à Karin Marin, Vera Rzatki, Rejane Marcus e Gisele Jacques.

À Maria Cristina e Fabiana, pela compreensão nestes momentos finais.

Enfim, obrigada a tod@s que, de uma forma ou de outra, sempre apoiaram a realização desta pesquisa. Obrigada sempre!

“São coisas pequenas que a gente não consegue muitas vezes nem discutir. É isso aí que está acontecendo, de o professor ficar ocupado o tempo todo. É muito bom pra quem tem outra visão de educação, porque nós não conseguimos mais nos falar. Se era esse o objetivo, atingiram. Não se falando, não se discutem ideias, não se discutindo ideias, não se avança em nada.”
(Sujeito 10)

RESUMO

A presente pesquisa teve como objeto compreender a democratização da Educação Infantil no município de Florianópolis, analisando em especial uma das recentes estratégias de ampliação do atendimento: as “creches ampliadas”. Neste sentido a pesquisa evidenciou as tensões sempre presentes e atuais a respeito da dualidade entre a quantidade e a qualidade. Partiu-se da luta pela Educação para Todos, datada do Manifesto dos Pioneiros de 1932, chegando-se aos avanços inscritos nas Constituições Federais e Leis de Diretrizes e Bases (LDBs) com relação ao direito à Educação e, mais recentemente, com a inserção do direito das crianças de 0 a 6 anos à educação, resultado das lutas dos movimentos sociais em prol da democratização da educação para todos. Como a expansão do atendimento diz respeito à quantidade, foi preciso, também, trazer os elementos da qualidade para a pesquisa. Assim, no nosso país, em cumprimento às metas do PNE/2001, foram estabelecidos os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil em 2006; posteriormente, em 2009, foram publicados os Indicadores de Qualidade na Educação Infantil, com o objetivo de incentivar e promover a avaliação da qualidade da educação oferecida às crianças, fornecendo um instrumento que auxilia instituições educativas e redes de ensino nesta tarefa. Nesta pesquisa procurou-se analisar a expansão da Educação Infantil em Florianópolis, identificando-se as principais estratégias de ampliação utilizadas pelos governos municipais desde o início do funcionamento da rede de educação infantil pública. Focalizou-se, em especial, a estratégia da atual gestão de ampliação das instituições, convertendo-as no que vem sendo conhecido como “creches ampliadas”. Esta estratégia tem sido a que mais impacto produziu na expansão de atendimento. Procurou-se identificar os critérios de seleção das instituições que sofreram esta ampliação, considerando as regiões do município, confrontando-se estes critérios com as “listas de espera”, os dados populacionais e os dados de cobertura de atendimento de crianças com faixa etária de 0 a 5 anos. Tendo isto presente, procurou-se identificar, por meio de entrevistas realizadas em uma “creche ampliada”, quais seriam os impactos desta ampliação no espaço físico, na gestão, na organização do trabalho pedagógico e do trabalho coletivo dos professores e na atuação dos demais profissionais. Procurou-se, deste modo, averiguar as relações entre este “modelo” e a qualidade do atendimento oferecido às crianças que o frequentam.

Palavras-chave: Educação Infantil; democratização da Educação Infantil; expansão da Educação Infantil; qualidade da Educação Infantil.

RESUMEN

La presente investigación tuvo como objetivo comprender la democratización de la Educación Infantil en la ciudad de Florianópolis, en particular el examen de la reciente expansión de las estrategias de servicio: “Guardería extendida”. En este sentido, la investigación muestra las tensiones actuales y siempre presentes sobre la dualidad entre la cantidad y la calidad. La lucha por la educación para todos empezó en 1932 con el Manifiesto de los Pioneros, llegando a los avances registrados en las Constituciones y Leyes de Directrices y Bases (LDBs) con respecto al derecho a la educación y, más recientemente, con la inserción del derecho a la educación de los niños de 0 a 6 años, que resultó de las luchas de los movimientos sociales por la democratización de la educación para todos. Dado que la expansión de la atención se refiere a la cantidad, también era necesario traer los elementos de calidad para la investigación. Por lo tanto, en nuestro país, en cumplimiento a los objetivos de PNE/2001, fueron establecidos los Parámetros Nacionales de Calidad para la Educación Infantil a principios de 2006, y luego en 2009, se publican los Indicadores de Calidad de la Educación Infantil, con el fin de fomentar y promover la evaluación de la calidad de la educación ofrecida a los niños, proporcionando un instrumento para ayudar a los establecimientos educativos y las redes de la educación en esta tarea. Este estudio trata de analizar la expansión de la educación infantil en Florianópolis, identificando las principales estrategias utilizadas por los gobiernos municipales desde la puesta en funcionamiento de la red pública de educación de los niños. Se centró, en particular, en la estrategia de gestión actual de expansión de las unidades, que se convirtieron en lo que se conoce como “guarderías extendidas”. Esta estrategia ha sido la que mayor impacto produjo en términos de servicio y expansión. Hemos tratado de identificar los criterios para la selección de las instituciones que han sufrido esta expansión, teniendo en cuenta las regiones de la ciudad, frente a de las "listas de espera", los datos demográficos y los datos de cobertura de atención de niños entre 0 y 5 años. Con esto en mente, hemos tratado de identificar, a través de entrevistas llevadas a cabo en una “guardería extendida”, cuáles son los impactos de esta expansión en el espacio físico, en la gestión, la organización de la labor educativa y del trabajo colectivo de los docentes, y en el trabajo de los otros profesionales. Así, hemos tratado de verificar las relaciones entre este “modelo” y el tema de la calidad de la atención prestada a esos niños.

Palabras-clave: Educación Infantil, democratización de la educación infantil, expansión de la educación infantil, calidad de la educación infantil.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fontes documentais locais	31
Quadro 2 – Legislações Federais e os Manifestos de 1932 e 1959.....	33
Quadro 3 – Marcos regulatórios da qualidade.....	33
Quadro 4 – Sujeitos das entrevistas	35
Quadro 5 – Síntese das alterações na legislação trabalhista.....	46
Quadro 6 – PNE – Educação Infantil – Metas de maior impacto financeiro.....	62
Quadro 7: Dez aspectos-chaves da qualidade, segundo Zabalza (1998)	81
Quadro 8 – Documentos com relação à qualidade – Educação Infantil	88
Quadro 9 – Relação quantitativa criança/professor	92
Quadro 10 – Síntese das portarias de matrícula 1999-2010.....	148
Quadro 11 – Nomenclatura das turmas – número de crianças.....	151
Quadro 12 – Mudança de nomenclatura, de “turma” para “grupos” – número de crianças.....	151
Quadro 13 – Síntese das mudanças estruturais e ampliação de salas no NEI Armação	155
Quadro 14 – Estrutura atual do NEI Armação	156
Quadro 15 – Grupos atendidos no NEI Armação	166

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Matrículas da Educação Infantil no Brasil.....	65
Tabela 2 – Atendimento na Educação Infantil, de acordo com a dependência administrativa da instituição.....	66
Tabela 3 – Atendimento da Educação Infantil na esfera pública, federal, estadual e municipal, e no setor privado	68
Tabela 4 – Atendimento na Educação Infantil, de acordo com a dependência administrativa e localização geográfica das instituições ..	70
Tabela 5 – Dados de matrícula da RMEI – 1976 a 1979.....	115
Tabela 6 – Dados de matrícula da RMEI – 1980 a 1985.....	117
Tabela 7 – Dados de matrícula da RMEI – 1985 a 1988.....	120
Tabela 8 – Dados de matrícula da RMEI – 1989 a 1992.....	121
Tabela 9 – Dados de matrícula da RMEI e do convênio – 1989-1992.....	122
Tabela 10 – Dados de matrícula da RMEI e dos convênios – 1992 e 1996.....	126
Tabela 11 – Dados de matrícula da RMEI e dos convênios – 1997-2000	131
Tabela 12 – Dados de matrícula da RMEI e dos convênios – 2001 a 2004.....	133
Tabela 13 – Dados de matrícula da RMEI e dos convênios – 2005-2008	136
Tabela 14 – Dados de matrícula do RMEI e dos convênios – 2009-2011	137
Tabela 15 – Dados de matrícula do RMEI e dos convênios – 2000 e 2010.....	137
Tabela 16 – Creches ampliadas – 2006 a 2011	139
Tabela 17 – Aumento das vagas por ano, na estratégia de “creches ampliadas”.....	140
Tabela 18 – Projeção da população por bairro/Florianópolis (2000-2010)	143
Tabela 19 – População na faixa etária de 0 a 5 anos – atendimento da RMEI.....	144
Tabela 20 – “Lista de espera”, por região	145
Tabela 21 – Distribuição da “lista de espera – 1ª opção”, por região e por grupos de idade	146

Tabela 22 – Quadro atual de funcionários do NEI Armação 156

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Atendimento Público e Conveniado (1996 a 2000)	131
Gráfico 02 – Localização das creches ampliadas, por região	141
Gráfico 03 – Distribuição da “lista de espera – 1ª opção”, por região	145

LISTA DE SIGLAS

ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APP	Associação de Pais e Professores
CAQi	Custo Aluno/Qualidade Inicial
CI	Comunicação Interna
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CME	Conselho Municipal de Educação
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNE	Conselho Nacional de Educação
COEDI	Coordenação da Educação Infantil do Ministério da Educação
DEI	Departamento de Educação Infantil
DAE	Departamento de Administração Escolar
EC	Emenda Constitucional
EI	Educação Infantil
FCC	Fundação Carlos Chagas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNABEM	Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de

	Rua
NEI	Núcleo de Educação Infantil
ONU	Organização das Nações Unidas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
RMEI	Rede Municipal de Educação Infantil
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SINTRASEM	Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de Florianópolis
SME	Secretaria Municipal de Educação
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 – A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL.....	37
1.1 ANTECEDENTES DA CONSTITUIÇÃO DO DIREITO DAS CRIANÇAS PEQUENAS À EDUCAÇÃO.....	41
1.2 A DÉCADA DE 1970-1980: PRIMEIRA ONDA DE EXPANSÃO.....	51
1.3 DO DIREITO À EDUCAÇÃO À EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA: DÉCADA DE 1990.....	59
1.4 O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL E A OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA.....	65
2 – A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL	77
2.1 O QUE É QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL? CONCEPÇÕES EM CONSTRUÇÃO.....	78
2.2 OS MARCOS REGULATÓRIOS SOBRE QUALIDADE NA/DA EDUCAÇÃO INFANTIL	87
2.2.1 Os marcos regulatórios dos anos 1990.....	89
2.2.2 Os marcos regulatórios na década de 2000.....	93
2.2.3 O que dizem as pesquisas sobre a qualidade da educação infantil brasileira?	100
3 – OS EFEITOS DA AMPLIAÇÃO NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL: UM ESTUDO SOBRE O NEI ARMAÇÃO	113
3.1 A REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE FLORIANÓPOLIS	114
3.2. GESTÃO POPULAR: ESTRATÉGIA DE AMPLIAÇÃO VIA ZONEAMENTO E AMPLIAÇÃO DO CONVENIAMENTO COM O SETOR PRIVADO-FILANTRÓPICO	123
3.3 A “ERA ÂNGELA AMIN” – NOVAS ESTRATÉGIAS DE EXPANSÃO	127
3.4 NOVA GESTÃO – “ERA BERGER” (2005-2008).....	133
3.4.1 A principal estratégia para expansão do atendimento: as “creches ampliadas”.....	138

3.4.2 Distribuição das creches ampliadas, por região	141
3.4.3 Os critérios de expansão	142
3.5 OS EFEITOS DA AMPLIAÇÃO NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL: UM ESTUDO SOBRE O NEI ARMAÇÃO	151
3.5.1 A expansão e o espaço físico	157
3.5.2 A expansão e a gestão.....	162
3.5.3 A expansão e a organização do trabalho pedagógico – efeitos sobre a prática pedagógica	165
3.5.3.1 Efeitos sobre a organização do trabalho coletivo dos professores	177
3.5.4 O impacto da expansão no trabalho dos profissionais/professores.....	183
CONSIDERAÇÕES FINAIS	191
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	197
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com professores e auxiliares de salas	207
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com diretor e supervisor pedagógico	208
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista com merendeiras e serviços gerais	209

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto de estudo a democratização da Educação Infantil na Rede Pública Municipal de Florianópolis. De modo específico pretende-se analisar uma das estratégias utilizadas pela atual gestão para atenuar os problemas decorrentes da demanda explicitada nas “listas de espera” e a capacidade da rede em oferecer matrículas para todos. Trata-se da estratégia aqui denominada de “creches ampliadas”. Implementada no município a partir do ano de 2006, esta estratégia vem causando um significativo impacto na expansão do atendimento da Educação Infantil, uma vez que proporcionou um crescimento significativo nas taxas de atendimento nas regiões em que se situam. Considerando que a expansão quantitativa não deve ficar divorciada da qualidade, procurou-se averiguar também os possíveis impactos deste “modelo” no atendimento oferecido nestas instituições. Tomou-se como referência empírica uma unidade que foi “ampliada”, situando-a como um “caso exemplar” capaz de nos fornecer importantes pistas acerca dos processos de mudanças em curso. Trata-se do Núcleo de Educação Infantil, situado na região Sul da Ilha, no Bairro de Armação. Na seção seguinte será explicado, com mais detalhes, o motivo da escolha desta instituição.

A partir da Constituição Federal de 1988, a educação das crianças de 0 a 6 anos de idade passou a ser um direito inscrito em lei, posteriormente ratificado por outras legislações como, por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996. A aprovação destes marcos legais decorreu de lutas sociais em prol da democratização da educação, colocando desafios substanciais aos governantes no que concerne à educação das crianças pequenas, relegada quase sempre aos programas de “baixo custo”, de qualidade sempre duvidosa. Em 1996, ano de aprovação da LDB 9394/96 que incluiu a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, apenas 7,6% das crianças entre 0 e 3 anos frequentavam algum tipo de instituição educativa; já para aquelas de 4 a 6 anos este percentual era de 47,8% (ROSEMBERG, 2002). Os indicadores atestam a significativa exclusão da maioria das crianças ao direito recém-conquistado.

Autores como Florestan Fernandes (1966, 1989) e Azanha (2004) têm mostrado que a democratização da educação está diretamente relacionada com as possibilidades de ingresso dos sujeitos desse direito nos sistemas públicos de ensino. Todavia, no caso da Educação Infantil, muitos desafios continuam postos, pois há um

reconhecimento deste direito no papel, mas ainda são necessárias as ações concretas para tal. Conforme alerta Fulgraff (2001, p. 38),

Os direitos das crianças reconhecidos no papel garantem um avanço jurídico, no entanto os resultados desse avanço necessitam ser traduzidos em ações concretas no campo das políticas sociais para a infância brasileira.

Considerando os preceitos constitucionais que instituem o direito de todas as crianças de 0 a 5 anos à educação, este trabalho de pesquisa pautou-se nos seguintes pressupostos:

1. A democratização da Educação Infantil implica a universalização de seu acesso a todas as crianças de 0 a 5 anos, conforme preceito constitucional;
2. O que fundamenta a universalização do acesso à Educação Infantil é o direito que todas as crianças de 0 a 5 anos têm de se desenvolver integralmente “em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (art. 29 – LDB/1996);
3. A universalização da Educação Infantil implica a obrigatoriedade de sua oferta a todas as crianças de 0 a 5 anos, sem qualquer limite à sua abrangência (idade, classe social, gênero, região, etc.);
4. A garantia plena deste direito sustenta-se ainda na qualidade da educação oferecida às crianças; assim, não basta efetuar a ampliação de vagas, se as condições básicas necessárias a um atendimento que respeite os direitos das crianças não estiverem presentes.

Com base nos pressupostos apresentados acima, pretende-se com este estudo contribuir para os debates na área de Educação Infantil. Esta intenção justifica-se por dois motivos: a) os poucos estudos neste campo – da democratização da Educação Infantil –, conforme se verificou ao longo do levantamento bibliográfico das pesquisas até então realizadas, apesar de ser esta a etapa da educação básica que mais vem se expandindo; b) as motivações relacionadas ao próprio percurso profissional da pesquisadora.

No que concerne às motivações de ordem profissional, a atuação como representante do Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de Florianópolis (SINTRASEM) junto ao Conselho Municipal de Educação de Florianópolis possibilitou o acompanhamento da ação do Poder Legislativo Municipal na aprovação dos orçamentos para construção de instituições de Educação Infantil. Observou-se que nem sempre é atendida adequadamente a demanda

efetiva de crianças de 0 a 6 anos, respondendo à necessidade das comunidades, explícita nas “listas de espera” do município.

Em 2006, ao integrar a equipe do Departamento de Educação Infantil (DEI), vinculado à estrutura da Secretaria Municipal de Educação (SME), a pesquisadora teve a oportunidade de acompanhar as metas e ações do então governo de Dário Berger¹.

Como todo governo municipal, este propôs ações para atender a demanda explicitada nas “listas de espera” por vagas nas instituições de Educação Infantil do município. Estas ações, à época, procuraram responder prioritariamente à pressão do Ministério Público, manifestada especialmente nos chamados “Termos de Ajustes de Conduta” (TAC), comprometendo o poder público municipal a implementar a efetivação da municipalização da Educação Infantil, como orienta a LDB/1996.²

Ao crescimento do número de crianças nas “listas de espera”, somava-se também a carência de terrenos para construções e/ou as dificuldades nas desapropriações de imóveis para estes fins, o que agravava ainda mais a situação. Diante das reivindicações e pressões sociais, o governo municipal viu-se na obrigação de providenciar uma resposta imediata, de modo que uma das estratégias adotadas foi a de ampliar a estrutura física de instituições já existentes, desde que dispusessem de espaço físico externo para tal ampliação.

Desde então, instituições cuja estrutura anterior apresentavam, em média, de 6 a 8 salas de atividades³, passaram a ser ampliadas e se transformaram em instituições com 10 salas de atividades ou mais. A estas instituições que passaram por esta ampliação na sua estrutura física é que se denominou, para efeitos deste estudo, de “creches ampliadas”. A decisão de ampliação das creches suscitou, na época, questionamentos como: o critério para a ampliação das instituições deveria ser apenas aquele da disponibilidade de espaço físico? E as “listas de espera”? A adoção do critério de “disponibilidade de espaço físico” não criaria impasses para aquelas regiões de alta demanda nas “listas de espera”, cujas instituições, porém, não dispusessem de espaço que possibilitasse a ampliação de sua estrutura física, como é o caso dos bairros localizados na região continental da cidade?

Posteriormente, entre 2006 e 2009, atuando como coordenadora pedagógica de algumas instituições de Educação Infantil da RMEI, e

¹ A primeira gestão foi de 2005 a 2008.

² Neste TAC são estabelecidas metas de expansão do atendimento da Educação Infantil para que o município assim cumpra com o seu compromisso firmado nestes acordos.

³ BRASIL/MEC (2006a) Parâmetros de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil. V. 1.

também em instituições aqui designadas como “creches ampliadas”, outras indagações foram surgindo: quais seriam os impactos do processo de ampliação da estrutura física, na organização do espaço, do tempo, da gestão e do trabalho pedagógico?

Estas indagações levaram ao ingresso no Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina e, no decorrer do próprio processo de discussões e estudos na Linha de Pesquisa de Educação e Infância, transformaram-se na questão que orienta esta pesquisa: a estratégia das “creches ampliadas”, adotada pelo governo municipal, que tem ampliado a oferta de vagas, vem também garantindo a qualidade do atendimento educativo destinado às crianças de 0 a 5 anos nas “creches ampliadas” da RMEI de Florianópolis? Desta questão central foram delineados os seguintes objetivos específicos e que nortearam o desenvolvimento do trabalho que ora se apresenta:

- a) Identificar e analisar as estratégias utilizadas pelo poder público municipal no período de 2000 a 2010 para responder as demandas explícitas de vagas na Educação Infantil;
- b) Analisar os critérios utilizados pela SME para a escolha das instituições que foram ampliadas;
- c) “Mapear” as instituições ampliadas e investigar os efeitos desta ampliação na organização da gestão, no espaço físico, no tempo, na rotina, nos espaços coletivos (refeitório, parque) e no trabalho dos profissionais de sala (professores e auxiliares de sala) e de outros profissionais da instituição.

O PERCURSO DA PESQUISA

Esta pesquisa foi desenvolvida em três etapas, não desarticuladas, mas concomitantes em seu sentido temporal: a) levantamento da bibliografia da área – teses, dissertações e artigos que tratassem da problemática do estudo; b) análise de fontes documentais; c) estudo de uma instituição de Educação Infantil que atendesse a critérios previamente definidos, utilizando-se, para a obtenção de informações, de análise de fontes documentais e entrevistas com sujeitos intencionalmente escolhidos.

O levantamento da bibliografia foi organizado a partir da definição de um conjunto de descritores⁴, o que possibilitou mapear a

⁴ Este trabalho foi realizado a partir da delimitação de um conjunto de descritores e/ou “palavras-chave”: Democratização da Educação; Democratização da Educação Infantil;

produção científica brasileira que contemplasse relações entre democratização do acesso e do direito da criança de 0 a 6 anos⁵. O levantamento foi feito junto aos sítios da CAPES (www.capes.gov.br), da SCIELO (www.scielo.org.br) e da ANPED⁶ (www.anped.org.br); por último, tratamos especificamente da Revista Brasileira de Educação, produzida no âmbito da ANPED, no período de 1997 a 2010.

Com a realização deste levantamento, verificou-se que há pouca produção na área a respeito da democratização da Educação Infantil. Constatou-se a existência de muitas produções referentes aos direitos das crianças, mas, também, que poucos são os estudos que abordam o atendimento deste direito por parte da esfera pública.

No que se refere às fontes documentais, selecionamos documentos produzidos pela Secretaria Municipal de Educação (indicadores quantitativos; aumento de vagas, distribuição de vagas/instituições, classes de idade, no período de 2001-2010) e outros documentos relacionados com o problema da pesquisa, conforme consta no Quadro 1.

Quadro 1 – Fontes documentais locais

ANO	DOCUMENTOS POR GESTÃO	PORTARIAS	RESOLUÇÕES E SISTEMA MUNICIPAL
1980-1983 – Francisco de Assis Cordeiro	Plano de Ação 1980-1983		
1986-1988 – Edson Andrino	Plano de Ação – triênio 1986-1988 e Relatório de Desenvolvimento da Política Educacional		
1989-1992 Esperidião Amin	Relatório de Gestão 1989-1992		

Democratização do acesso+Educação Infantil; Acesso+Educação Infantil; Expansão da oferta+Educação Infantil; Direito da criança de 0 a 6 anos.

⁵ Embora os documentos e legislação atual versem sobre a faixa etária de 0 a 5 anos, aqui há esta distinção, considerando a busca feita nos descritores.

⁶ Pesquisamos os trabalhos no Grupo de Trabalho 07 “GT07 – Educação de Crianças de 0 a 6 anos”, referente aos anos de 2000 a 2009.

1993-1996 Sérgio Grandó	Relatório de Gestão 1993-1996 e Diretrizes e Metas para a Educação		
1997-2000 Ângela Amin	Projeto Político Pedagógico, Gestão Capital da Gente 1997-2000 e Subsídios para Reorganização Didática da Educação Básica do Município, 2000	Portaria 017/1999; Portaria 036/2000	Resolução CME 003/1999
2001-2004 Ângela Amin		Portaria 037/2001; Portaria 045/2002; Portaria 032/2003; Instrução Normativa 001/2004; Portaria 073/2004	Resolução 01/2002
2005-2008 Dário Berger	Projeto Político Pedagógico 2006-2008 e Tiro De Meta – Segundo Tempo – 2005-2008	Portaria 94/2005; Portaria 091/2006; Portaria 92/2007; Portaria 110/2008	Sistema Municipal de Ensino – Lei 7.508
2009-2012 Dário Berger	Relatório de gestão, 2009	Portaria 079/2009; Portaria 117/2010	Resolução 01/2009

Fonte: Documentos diversos.

Com relação aos documentos em nível federal, foram utilizadas as Constituições Federais, legislações trabalhistas, LDBs, Estatuto da Criança e do Adolescente, incluindo o Manifesto dos Pioneiros de 1932 como um marco influente nas legislações, bem como o Manifesto em Defesa da Escola Pública de 1959. Estas abordagens encontram-se no Capítulo 1 desta dissertação.

Quadro 2 – Legislações Federais e os Manifestos de 1932 e 1959

ANO	CONSTITUIÇÃO FEDERAL	LDBs	LEGISLAÇÃO TRABALHISTA	OUTROS
1932			Decreto nº 21.417	Manifesto dos Pioneiros
1934	CF			
1943			Decreto nº 5.452	
1946	CF			
1959				Manifesto em Defesa da Escola Pública
1961		LDB		
1967	CF		Decreto-lei nº 229	
1969	Emenda Constitucional			
1971		LDB		
1988	CF			
1990				Estatuto da Criança e do Adolescente
1996		LDB		

Fonte: Dados da pesquisa (2011)

Trabalhou-se, também, com os principais documentos considerados como marcos regulatórios referentes à qualidade na Educação Infantil e que serão tratados no Capítulo 2 desta dissertação.

Quadro 3 – Marcos regulatórios da qualidade

ANO/DOCUMENTO/LEGISLAÇÕES
1995 – Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças.
1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação.
1998 – Subsídios para o credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil.
1999 – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.
2006 – Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (vol. 1 e 2).
2009 – Indicadores de Qualidade na Educação Infantil.
2009 – Parecer CNE/CEB nº 20/2009 – Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.
2009 – Resolução CNE/CEB nº 5 – Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.
2010 – Resolução CNE/CEB 08/2010 – Estabelece o CAQi – Custo aluno/qualidade.

Fonte: Documentos diversos (2011).

Com relação à terceira etapa – a investigação empírica junto a uma instituição que tivesse sofrido o processo de “ampliação” –, selecionamos inicialmente duas instituições (o NEI Ingleses, localizado na região norte do município, e o NEI Armação, localizado na região sul), ambas com 10 salas de atividade. O NEI Ingleses foi uma das primeiras instituições a contar com a estrutura de “creche ampliada”, desde o ano de 2006, sendo aquela que mais aumentou sua capacidade de atendimento, totalizando atualmente 296,23% de aumento desde a sua ampliação. Já o NEI Armação passou a contar com 10 salas a partir de 2008, totalizando atualmente 93,08% de aumento na sua capacidade de atendimento. Um dos critérios para a seleção da instituição pesquisada é que a mesma contasse com profissionais que tivessem vivenciado o processo – antes da ampliação e pós-ampliação.

Durante o contato com o NEI Ingleses, não foram localizados muitos sujeitos que vivenciaram o processo de ampliação nesta instituição. Já no NEI Armação, foram encontrados os sujeitos representados pelos professores, auxiliares de sala, merendeira, serviços gerais e a diretora atual, que já havia sido diretora em tempos em que a estrutura era menor. Com estas informações, definiu-se o NEI Armação como sendo a unidade que atendia plenamente os critérios de elegibilidade institucional estabelecidos no plano da pesquisa.

Vale registrar que tanto o NEI Ingleses quanto o NEI Armação apresentam um projeto arquitetônico diferente das demais instituições denominadas “creches ampliadas”, as quais geralmente começam a partir de estrutura física já existente, onde são “anexadas” mais salas de atividade. Este não é o caso do NEI Armação, pois a sua construção “antiga” foi demolida e em seu lugar foi construída uma nova edificação. Isto a diferencia das outras instituições ampliadas, já que sua estrutura apresenta algumas particularidades, como o tamanho da cozinha, que é bem maior, e um grande *hall*, sala multiuso para desenvolver outras atividades com as crianças, sala para a supervisão escolar, enfim, ambientes que não existem nas outras instituições.

Diante do aceite do NEI Armação, estabeleceu-se contato para a realização de 14 entrevistas, divididas pelos segmentos representativos dos funcionários, conforme consta no Quadro 4.

Quadro 4 – Sujeitos das entrevistas

Sujeitos das entrevistas:	
Direção	01 sujeito
Supervisão	01 sujeito
Professoras	05 sujeitos
Auxiliares de sala	05 sujeitos
Merendeira	01 sujeito
Serviços Gerais	01 sujeito
TOTAL	14 sujeitos

Fonte: Dados da pesquisa (2011).

A escolha dos profissionais a serem entrevistados também se baseou em critérios: proporcionalidade estatística sobre o total de profissionais de cada segmento (professores e auxiliares de sala, serviços gerais); representatividade dos grupos de crianças em que atuavam (do GI ao GIV); equipe pedagógica, direção. Isso totalizou 14 profissionais a serem entrevistados.

Trabalhou-se com “entrevistas abertas”, mediante um roteiro, procurando explorar as principais diferenças de como era a instituição antes e como é agora, no que diz respeito à ampliação de sua estrutura e aos impactos da ampliação na rotina, no espaço físico, nas relações entre as crianças e na qualidade. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas, devolvidas aos entrevistados para que se certificassem de seu conteúdo e promovessem alterações, se considerassem necessário. O material foi tratado em seu conteúdo, de acordo com categorias previamente definidas, conforme já orientava o próprio roteiro.

Esta dissertação está organizada em três capítulos. No Capítulo 1, denominado **A democratização da Educação Infantil no Brasil**, abordou-se a constituição do direito das crianças pequenas à educação, considerando-se este direito como a base para a democratização desta etapa educativa. Partiu-se do Manifesto dos Pioneiros (1932), um importante movimento em prol da democratização e da constituição de um sistema público de educação. Avançou-se também no exame da Constituição Federal de 1934 e das legislações trabalhistas, averiguando-se como foi tratada a educação das crianças; observou-se as influências, sobre o direito à educação, dos momentos políticos vividos pelo país, como a ditadura do Governo Vargas até 1945, o Manifesto em Defesa da Escola Pública em 1959 e o golpe militar em 1964. Essa análise histórica procurou identificar as relações entre os processos desencadeados já nas décadas de 1980 e 1990 que culminaram nos

avanços do direito à educação e à educação infantil, consubstanciados na Constituição Federal de 1988 e na LDB n. 9394, de 1996. O capítulo é finalizado com uma discussão acerca das mudanças recentes que instituíram a obrigatoriedade da pré-escola. Enfim, procurou-se verificar como a política educacional destinada à Educação Infantil respondeu aos direitos firmados no plano constitucional.

O Capítulo 2, intitulado **Qualidade da Educação Infantil**, vem tratar das concepções apresentadas por autores como Moss, Bondioli e Zabalza, trazendo elementos de Correa (2003), que dialoga com os direitos das crianças de 0 a 6 anos para estabelecer os padrões de qualidade no país. Na sequência, apresentam-se os marcos regulatórios da qualidade que surgem no país a partir dos anos 1990 e seguindo pela década de 2000. Finaliza-se o capítulo com as indicações das atuais pesquisas sobre a qualidade da Educação Infantil no Brasil.

No último capítulo, denominado **Os efeitos da ampliação na qualidade da Educação Infantil: um estudo sobre o NEI Armação**, procurou-se caracterizar a rede municipal de Educação Infantil do município mapeando os dados de expansão do atendimento encontrados nos planos de gestão e relatórios finais da gestão. Todos os governos municipais foram analisados e caracterizados conforme suas estratégias para a expansão do atendimento na RMEI. Centrou-se a análise na estratégia denominada “creches ampliadas”, visualizando a sua expansão do atendimento na RMEI. Quanto aos critérios adotados para a seleção das instituições a serem ampliadas, foram trazidos dados populacionais do IPUF⁷ e dados das “listas de espera” distribuídas por regiões, bem como sua distribuição por faixa etária. Apresenta-se neste capítulo uma análise sobre os efeitos da ampliação na qualidade do trabalho pedagógico realizado no NEI Armação, tendo-se como referência as impressões e reflexões dos próprios profissionais que lá atuam.

⁷ Instituto de Planejamento Urbano.

1 – A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Este capítulo tem como objetivo discutir a democratização da Educação Infantil, luta esta articulada com outra maior, pela Democratização da Educação no nosso país. A luta pela democratização da Educação esteve marcada por vários movimentos ao longo do século XX; citamos como exemplos “a Reforma Sampaio Dória (1920), o Manifesto dos Pioneiros (1932), a luta pela escola pública (1948-1961), a expansão da matrícula no ensino ginásial (1967-1969) e as inúmeras tentativas de renovação pedagógica”. (AZANHA, 2004, p. 337)

Buscando contribuir para as reais mudanças na educação, em 1932 apresentou-se o “Manifesto dos Pioneiros”, movimento que estabeleceu diretrizes⁸ fundamentais para a Educação. Estes “pioneiros” lutaram por uma escola para todos, onde não houvesse uma distinção de ordem econômica, e pregavam a criação de uma escola oficial e única desde o jardim de infância até a universidade, uma escola pública gratuita e obrigatória.

Conforme Saviani (2007, p. 253), o que estava em jogo era a defesa da escola pública. Este movimento foi um instrumento político de que os educadores se utilizaram para manifestar sua posição contrária às políticas educacionais vigentes.

O manifesto apresenta-se, pois, como um instrumento político [...]. Expressa a posição do grupo de educadores que se aglutinou na década de 20 e que vislumbrou na Revolução de 1930 a oportunidade de vir a exercer o controle da educação no país. O ensejo para isso se manifestou por ocasião da IV Conferência Nacional de Educação realizada em dezembro de 1931, quando Getúlio Vargas, chefe do governo provisório, presente na abertura dos trabalhos ao lado de Francisco Campos, que se encontrava à testa do recém criado Ministério da Educação e Saúde Pública, solicitou aos presentes que colaborassem na definição da política educacional do novo governo. (SAVIANI, 2004, p. 34)

⁸ Como a universalização, a laicidade, a gratuidade, a obrigatoriedade, a descentralização (garantindo o acesso em todo o país) e a formação de professores.

Note-se que o Manifesto surgiu em 1932, época do governo provisório de Getúlio Vargas, e que, posteriormente, o país atravessou o tempo da ditadura deste mesmo governo, finalizado em 1945. Já em 1946 foi promulgada uma nova Constituição Federal. Nas décadas de 1950 e 1960 ressurgiu a luta pela Democratização da Educação. No jornal “O Estado de São Paulo” foi lançado o “Manifesto dos Educadores Democratas em Defesa do Ensino Público”, em julho de 1959. A grande polêmica em cena centrava-se no financiamento das escolas privadas pelo Estado. Retomou-se a Campanha em Defesa da Escola Pública, reacendendo as lutas de oposição neste momento em relação à LDB.

Nesse sentido Florestan Fernandes engajou-se profundamente nesta luta publicando “[...] vários artigos que defendiam a escola pública, a destinação de recursos públicos exclusivamente para estas e conclamavam os diferentes setores da sociedade para participarem da campanha [...]”. (SILVA, 2005, p. 83)

Para Fernandes (1966), a garantia de uma democracia social se daria pela democratização do ensino, assegurando, desta forma, a igualdade de oportunidades educacionais às camadas populares, oportunidades estas que já haviam sido há muito tempo universalizadas nas classes médias e altas.

Fernandes destacou três eixos para uma revolução educacional:

[...] 1) a garantia de **oportunidades** educacionais para todos; 2) a **descolonização** e autoemancipação do educador e do educando; 3) o **valor social**⁹ da escola entendida como uma comunidade que educa professores, alunos e funcionários. (HECKERT A. L. 2005, p. 112)

Deste modo, Fernandes (1989) defendia que a democratização do ensino deveria estar articulada com a democratização da escola em todos os níveis, tratando do **acesso** e da **permanência** dos alunos neste espaço, bem como da **gestão democrática**¹⁰ envolvendo a participação de diferentes atores sociais (professores, alunos, funcionários) e das relações estabelecidas entre professores e alunos na sala de aula.

A partir da Constituição Federal de 1967, a expansão do ensino foi deslocada do ensino primário para o que se chamava, na época, de

⁹ Grifos nossos.

¹⁰ Grifos nossos.

ensino ginásial; em outras palavras, a Educação tornou-se obrigatória dos 7 aos 14 anos de idade. Conforme Azanha,

quase 50 anos após Sampaio Dória, a exigência democratizadora do ensino havia se deslocado do primário para o ginásio. Contudo, os exames de admissão a esse nível, obrigatórios por lei federal, haviam se transformado numa barreira quase intransponível para a grande massa de egressos do primário. (AZANHA, 2004, p. 339)

A extinção do exame de admissão, considerada pelo autor como condição para a democratização, foi alvo de uma “grande resistência do magistério, encontrando ressonância no pensamento pedagógico da época. A alegação era sempre a mesma: o rebaixamento da qualidade de ensino.” (AZANHA, 2004).

Neste sentido, Azanha (2004) chamou a atenção para dois equívocos presentes à época, nos argumentos dos educadores contrários à extinção do exame de admissão: o primeiro considerava que a ampliação do acesso à educação resultaria num rebaixamento de sua qualidade; este argumento sustentava-se, por sua vez, em razões de ordem pedagógica. O equívoco se relacionava à compreensão da democratização da educação. De acordo com o autor, “sempre que ocorreu uma maciça extensão das oportunidades educativas, os educadores sentiram-se chocados no seu zelo pedagógico” (AZANHA, 2004, p. 344), porque

[...] a ampliação das oportunidades sempre foi, na consciência dos educadores, tão condicionada por exigências pedagógicas – ditadas talvez pelo horror da massificação – que a sua efetivação fica inevitavelmente postergada a um futuro incerto. Só a superação de preconceitos técnicos permite situar **a maciça ampliação de oportunidades na sua autêntica dimensão, que é política**¹¹. (AZANHA, 2004, p. 339)

Azanha (2004) chamou a atenção para esta dimensão que é, de fato, política, pois os argumentos associando a qualidade do ensino apenas às questões pedagógicas ocultam um problema político e social.

[...] O equívoco dessa ideia reside em desconhecer que a extensão de oportunidades é, sobretudo,

¹¹ Grifos nossos.

uma medida política e não uma simples questão técnico-pedagógica. A ampliação de oportunidades decorre de uma intenção política e é nesses termos que deve ser examinada. [...] A democratização da educação é irrealizável intramuros, na cidadela pedagógica; ela é um processo exterior à escola, que toma a educação como uma variável social e não como simples variável pedagógica. (AZANHA, 2004, p. 344).

Posteriormente, Carvalho, em 2004, retomou estas discussões apresentadas por Azanha em 1979, alertando para as concepções restritas que “[...] escondem as ‘divergências profundas acerca do significado’ das expressões recorrentes no discurso educacional – “Democratização do ensino”, qualidade de ensino e mesmo uma sólida formação docente.” (CARVALHO, 2004, p. 328). Desta forma, a quantidade e a qualidade estão colocadas em campos totalmente opostos e excludentes.

Ainda de acordo com o autor, a democratização e a universalização não podem ser apenas reduzidas tão somente ao direito à matrícula num estabelecimento escolar. Além do direito à matrícula, é preciso contemplar o direito ao acesso aos bens culturais públicos: “conhecimentos, linguagens, expressões artísticas, práticas sociais e morais, enfim, o direito a um legado de realizações históricas às quais conferimos valor e das quais esperamos que as novas gerações se apoderem.” (CARVALHO, 2004, p. 333). Todavia, conforme ainda alerta o autor, mesmo o acesso universal à escola e considerando a equidade nesta distribuição dos bens culturais, ambos – acesso universal e equidade – “não garantem um compromisso da escola com a cultura da democracia.” (CARVALHO, 2004, p. 333). Isto significa que, para além do acesso universal e da equidade, tem-se aí mais um desafio: que a escola “possa cultivar valores como a igualdade, a tolerância, a não-violência, a solidariedade, enfim, modos de vida que tenham na democracia política e social o maior de seus compromissos.” (CARVALHO, 2004, p. 333).

Considerando os argumentos destes autores, em especial aqueles que chamam a atenção para a compreensão da democratização da educação como um processo que deve articular a universalização do acesso com a garantia da qualidade, pretende-se discutir, neste capítulo, as tensões sempre presentes na luta pela democratização da Educação Infantil, percebendo-se que esta se relaciona com as lutas mais amplas pela democratização da educação pública em todos os seus níveis e

etapas. Os debates sobre a democratização da Educação Infantil reatualizam estas tensões, como a questão do acesso – quantidade – e a da qualidade. Como ampliar a Educação Infantil sem, no entanto, perder a qualidade?

Assim os estudos iniciam com os direitos sociais da criança, explorando os antecedentes históricos, especialmente no que tange às legislações, que culminaram com o direito de todas as crianças de 0 a 5 anos à educação, conforme consta na Constituição Federal de 1988. Procurou-se também mostrar como a expansão da educação infantil ocorreu nas décadas de 1970 e 1980, por meio dos programas de “baixo custo”, objeto de inúmeras críticas, resultando, posteriormente, nos movimentos em defesa da creche pública e gratuita como direito das crianças. Procurou-se também evidenciar como os aportes legais foram se materializando nas políticas para a Educação Infantil, desde a primeira metade dos anos de 1990. Por último, apresenta-se o atual cenário da Educação Infantil no Brasil, considerando questões do atendimento conforme a faixa etária – creche e pré-escola – bem como do atendimento público e privado.

1.1 ANTECEDENTES DA CONSTITUIÇÃO DO DIREITO DAS CRIANÇAS PEQUENAS À EDUCAÇÃO

Dentre os direitos sociais básicos, a educação destacou-se ganhando uma enorme visibilidade no Século XX. Este foi o século da ampliação e do reconhecimento deste direito, considerado como sendo “um pré-requisito para usufruir-se dos demais direitos civis, políticos e sociais, emergindo como um componente básico dos Direitos do Homem.” (MACHADO; OLIVEIRA. 2001, p. 57).

No que diz respeito à educação das crianças no país, há que se mencionar as primeiras iniciativas, nesse sentido, ainda na década de 1930, sob o Governo de Getúlio Vargas, lembrando que as mudanças que foram ocorrendo no campo político também se manifestavam na educação.

A luta dos pioneiros, materializada pelo *Manifesto dos Pioneiros da Educação*, apresentou uma concepção pedagógica, ações didáticas e propostas de política educacional visando mudanças na educação brasileira. Foram estabelecidas diretrizes como a universalização, a laicidade, a gratuidade, a obrigatoriedade, a descentralização e a formação de professores em nível superior, devendo se tornar uma responsabilidade do Estado. De acordo com o Manifesto,

a escola pública concorre para desenvolver a consciência nacional: ela é um dos mais poderosos fatores de assimilação, como também de desenvolvimento das instituições democráticas. Entendemos, por isso, que a educação deve ser universal, isto é, tem de ser organizada e ampliada de maneira que seja possível ministrá-la a todos sem distinções de qualquer ordem; obrigatória e gratuita em todos os graus; integral, [...] destinando-se a contribuir para a formação da personalidade da **criança**¹², do adolescente e do jovem [...]. (GUIRALDELLI JR, 1994, p. 154).

Propunha-se uma reforma integral da organização e dos métodos da educação, abrangendo desde os jardins de infância até as universidades.

Em nosso regime político, o Estado não poderá, decerto, impedir que, graças à organização de escolas privadas de tipos diferentes, as classes mais privilegiadas assegurem a seus filhos uma educação de classe determinada; mas está no dever indeclinável de não admitir, dentro do sistema escolar do Estado, quaisquer classes ou escolas, a que só tenha acesso uma minoria, por um privilégio exclusivamente econômico. Afastada a ideia de monopólio da educação pelo Estado, num país em que o Estado, pela sua situação financeira, não está ainda em condições de assumir a sua responsabilidade exclusiva, e em que, portanto, se torna necessário estimular, sob sua vigilância, as instituições privadas idôneas, a escola única se entenderá entre nós, não como uma conscrição precoce arrolando, da escola infantil à universidade, todos os brasileiros e submetendo-os durante o maior tempo possível a uma formação idêntica, para ramificações posteriores em vista de destinos diversos, mas antes como a escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15 anos, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos. (GUIRALDELLI JR, 1994, p. 62).

¹² Grifo nosso.

Os “Pioneiros” lutaram por uma escola para todos, onde não houvesse uma distinção de ordem econômica, e estabeleceram ainda uma escola oficial e única para todas as crianças desde o jardim de infância até a universidade. Segundo Kishimoto (2009), o Manifesto propôs um repensar da educação, colocando o educando como o centro deste processo educativo, isto a partir já da Educação Infantil.

O Manifesto dos Pioneiros aludia a um tipo de educação que repensasse seu papel perante o educando, colocando-o como centro do processo educativo, pregando “a reconstrução educacional do Brasil”. O Manifesto sugere atuar fortemente em áreas como a Cultura e a **Educação Infantil** (até então meramente “caridosa” ou assistencialista no trato das classes populares). Pensar a educação como um todo integrado (desde a **pré-escola** até o ensino superior) foi também uma contribuição do Manifesto. (KISHIMOTO, 2009, p. 655. Grifos nossos).

Ainda sob a influência do “Manifesto dos Pioneiros”, e considerando as mudanças no campo do trabalho, também nos anos 1930 foram implantados os parques infantis no município de São Paulo, que culminaram em experiências como esta de Mário de Andrade:

Os Parques Infantis foram outra expressão desse movimento. Criados como instituição de atendimento à infância, sobretudo às crianças oriundas da classe operária e inspirados principalmente pelas ideias do professor Fernando de Azevedo, modernizaram-se na gestão Mário de Andrade no Departamento de Cultura. Pregavam (e praticavam) que a Educação devia acontecer em espaços amplos, por meio dos jogos e recreação, atentando para a higiene e saúde dos frequentadores. (KISHIMOTO, 2009, p. 655).

De acordo com Faria (1999), a experiência dos parques infantis de Mário de Andrade foi considerada a primeira experiência brasileira pública municipal de educação não formal e que deu origem à rede de Educação Infantil em São Paulo, cujos objetivos fundamentavam-se em educar, assistir e recrear.

Os parques infantis criados por Mário de Andrade em 1935 podem ser considerados como a origem da rede de educação infantil paulistana (FARIA,

1995) – a primeira experiência brasileira pública municipal de educação (embora não-escolar) para crianças de famílias operárias que tiveram a oportunidade de brincar, de ser educadas e cuidadas, de conviver com a natureza, e movimentarem-se em grandes espaços [...]. Lá produziam cultura e conviviam com a diversidade da cultura nacional, quando o cuidado e a educação não estavam antagonizados, e a educação, a assistência e a cultura estavam macunaimicamente integradas, no tríplice objetivo parqueano: educar, assistir e recrear. (FARIA, 1999, p. 61-62)

O Manifesto dos Pioneiros e a criação dos parques infantis foram marcos determinantes com relação à educação infantil, conforme Kishimoto:

a) Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) que, escrito por Fernando de Azevedo e assinado por vinte e seis outras personalidades de destaque da cultura e educação nacionais, propunha que a educação não se restringisse à escola mas fosse presente em todo contexto social;

b) Criação dos Parques Infantis em São Paulo (1935), dando ênfase a uma preocupação educacional com a criança pequena (três a sete anos) que privilegiava o lúdico, as manifestações culturais como elementos fundamentais para o processo educativo, numa perspectiva onde educar, recrear e assistir favorecessem o desenvolvimento integral da criança. (KISHIMOTO, 2009, p. 655)

Outro aspecto dos anos 1930 refere-se à legislação trabalhista promulgada durante o primeiro Governo Vargas. Destaca-se o Decreto nº 21.417¹³ de 17 de maio de 1932, que regulamentou as condições do

¹³ Por esse decreto, proibiu-se o trabalho noturno das mulheres, exceção feita para aquelas que exerciam atividades junto a outros membros da família ou em serviços de telefonia, radiofonia, em hospitais, clínicas, manicômios ou sanatórios. Ao mesmo tempo, proibiu-se o trabalho feminino em atividades insalubres, quando depreendessem emanações nocivas, vapores ou poeira, na maior parte dos ramos químicos, com produtos voláteis ou inflamáveis. A proibição vigorava também para lugares profundos, a afiação de instrumentos ou peças metálicas, e a fabricação ou transporte de explosivos. Proibia-se o trabalho de mulheres grávidas quatro

trabalho das mulheres nos estabelecimentos industriais e comerciais e que se referiu, pela primeira vez, à guarda e ao atendimento das crianças pequenas:

Art. 12. Os estabelecimentos em que trabalharem, pelo menos, trinta mulheres com mais de 16 anos de idade, terão local apropriado onde seja permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos em período de amamentação.

Se em 1932 o decreto de nº 21.417 contribuiu para a regulamentação das creches nos locais de trabalho, em 1943 o decreto nº 5.452 – Da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), na sua seção V, Da proteção à maternidade –, nos seus artigos 397, 398, 399 e 400, traz novas contribuições, estabelecendo os primeiros direitos à maternidade e à assistência educacional às crianças filhas de mulheres trabalhadoras.

Art. 397 – As instituições de Previdência Social construirão e manterão creches nas vilas operárias de mais de cem casas e nos centros residenciais, de maior densidade, dos respectivos segurados.

Art. 398 – As instituições de Previdência Social, de acordo com instruções expedidas pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, financiarão os serviços de manutenção das creches construídas pelos empregadores ou pelas instituições particulares idôneas.

Art. 399 – O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio conferirá diploma de benemerência aos empregadores que se distinguirem pela organização e manutenção de creches e de instituições de proteção aos menores em idade pré-escolar, desde que tais serviços se recomendem por sua generosidade e pela eficiência das respectivas instalações.

semanas antes e quatro semanas após o parto; e, diante do atestado médico assinalando complicações de saúde, as quatro semanas poderiam ser ampliadas para seis. Permitia que a mulher rompesse o contrato de trabalho sem qualquer obrigação, desde que estivesse grávida. Em caso de aborto não criminoso, eram concedidas duas semanas de descanso. Previam-se ainda dois intervalos de descanso diário em caso de amamentação nos seis primeiros meses de vida do bebê e creches em locais onde trabalhavam mais de 30 mulheres. O decreto estabeleceu ainda a norma do salário igual para o trabalho igual, independente do sexo do trabalhador. (VENÂNCIO, 2001)

Art. 400 – Os locais destinados à guarda dos filhos das operárias durante o período da amamentação deverão possuir, no mínimo, um berçário, uma saleta de amamentação, uma cozinha dietética e uma instalação sanitária.

Em 1967 o artigo 398, que tratava do financiamento a respeito da manutenção das creches, foi revogado. O artigo 397 sofreu uma alteração na redação determinando o Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), dentre outras entidades públicas, como mantenedoras das escolas maternais e jardins de infância, responsabilidade que anteriormente cabia às instituições de Previdência Social.

No Quadro 5, organizou-se uma síntese das alterações na legislação trabalhista, que foram se adequando às políticas vigentes na época.

Quadro 5 – Síntese das alterações na legislação trabalhista¹⁴

ANO	DECRETO	ARTIGO
1932	Decreto nº 21.417	Art. 12 – Os estabelecimentos em que trabalharem, pelo menos, trinta mulheres com mais de 16 anos de idade, terão local apropriado onde seja permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos em período de amamentação.

¹⁴ Grifos nossos.

1943	Decreto nº 5.452	<p>Art. 397 – As instituições de Previdência Social construirão e manterão creches nas vilas operárias de mais de cem casas e nos centros residenciais de maior densidade, dos respectivos segurados.</p> <p>Art. 398 – As instituições de Previdência Social, de acordo com instruções expedidas pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, financiarão os serviços de manutenção das creches construídas pelos empregadores ou pelas instituições particulares idôneas.</p> <p>Art. 399 – O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio conferirá diploma de benemerência aos empregadores que se distinguirem pela organização e manutenção de creches e de instituições de proteção aos menores em idade pré-escolar, desde que tais serviços se recomendem por sua generosidade e pela eficiência das respectivas instalações.</p> <p>Art. 400 – Os locais destinados à guarda dos filhos das operárias durante o período da amamentação deverão possuir, no mínimo, um berçário, uma saleta de amamentação, uma cozinha dietética e uma instalação sanitária.</p>
1967	Decreto-lei nº 229	<p>Art. 389 – Toda empresa é obrigada:</p> <p>§ 1º – Os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos 30 (trinta) mulheres com mais de 16 (dezesseis) anos de idade terão local apropriado onde seja permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos no período da amamentação</p> <p>§ 2º – A exigência do § 1º poderá ser suprida por meio de creches distritais mantidas, diretamente ou mediante convênios, com outras entidades públicas ou privadas, pelas próprias empresas, em regime comunitário, ou a cargo do SESI, do SESC, da LBA ou de entidades sindicais.</p> <p>Art. 397 – O SESI, o SESC, a LBA e outras entidades públicas destinadas à assistência à infância manterão ou subvencionarão, de acordo com suas possibilidades financeiras, escolas maternas e jardins de infância, distribuídos nas zonas de maior densidade de trabalhadores, destinados especialmente aos filhos das mulheres empregadas.</p>

Fonte: Elaboração da autora (2011).

A legislação trabalhista, como se pode perceber, preocupou-se em garantir condições de inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho; o direito era, então, da mulher trabalhadora e não

das crianças, o que só viria a ocorrer muitos anos mais tarde. Um exame das legislações constitucionais que antecederam aquela aprovada em 1988 mostra-nos a ausência de tratamento à educação das crianças pequenas. Mesmo na Constituição de 1934, considerada como uma das mais democráticas, nada consta a este respeito. De acordo com Niskier, “com a promulgação da Lei Magna de 1934, abriu-se um capítulo sobre a Educação e Cultura.” (NISKIER, 1989, p. 528). Neste capítulo, destinado à Educação e Cultura (Capítulo II – artigos 148 a 158), destaca-se o artigo 149, que trata da educação como um direito de todos e de responsabilidade do Poder Público:

Art. 149 – A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Essas conquistas de caráter democrático foram tolhidas com a promulgação da nova Constituição, em 1937, que demonstrou os efeitos da nova ditadura também no âmbito educacional. Segundo Niskier (1989, p. 531), a nova Constituição alterou “toda a substância democrática contida na de 1934 [...], um autêntico retrocesso”. Ainda segundo o mesmo autor, durante a ditadura do Estado Novo, Getúlio Vargas implantou um regime autoritário: “a organização federativa foi abalada, passando-se a uma administração centralizada, típica de qualquer regime ditatorial.” (NISKIER, 1989, p. 531-532) Getúlio Vargas consolidou seu governo, desde que começara provisoriamente em 1930, perdurando até 1945. Com a queda do Governo Vargas, no ano seguinte, tem-se uma nova Constituição Federal, que procurou “devolver ao país as características de um regime democrático”. (NISKIER, 1989, p. 534) De acordo com Boaventura (1996, p. 194), esta Constituição representou um retorno à Constituição de 1934:

O texto constitucional é um documento político sem maiores inovações. Volta-se, de certa forma, a 1934. Talvez seja um passaporte para reingressarmos na vida democrática. É um instrumento para uma nova redemocratização que nos garantiu uma curta viagem liberal.

Nesse sentido, com relação à educação, esta passa a ser novamente considerada um direito de todos, sendo obrigatório o ensino primário – ensino de 4 anos – devendo ser administrado pelo Poder Público e obrigando, inclusive, as empresas a manterem o ensino primário, quando em seus quadros houver mais de 100 funcionários (art. 166 e art. 168). No entanto, até então não se encontrou menção a respeito da criança menor de 7 anos. Segundo Oliveira (1996, p. 164), “o texto de 1946 é limitado em relação a uma série de questões fundamentais para construir uma sociedade democrática, mas é preciso reconhecer que foi sob sua vigência que vivemos quase vinte anos de democracia”.

Quinze anos após a Constituição de 1946, foi instituída a primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB), a Lei 4024/61. Foi a primeira legislação educacional que fez referências sobre a educação das crianças abaixo dos 7 anos de idade, a chamada educação pré-primária, que seria ministrada em escolas maternas ou jardins de infância, conforme o artigo 23: “A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos e será ministrada em escolas maternas ou jardins de infância”. (BRASIL, 1961)

Já no seu artigo 24, a LDB (1961, p. 05) estabelece que “as empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária”. Em 1967, já sob o regime militar, promulga-se a Constituição de 1967. No aspecto educacional, sua “inovação” está no artigo 168, que estabelecia a obrigatoriedade do ensino dos sete aos quatorze anos.

Art. 168 – A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

§ 3º – A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

II – o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais.

Pela primeira vez na história do Brasil, portanto, após 35 anos do “Manifesto dos Pioneiros”, ampliou-se a obrigatoriedade da educação – de quatro para oito anos, tornando o ensino de 1º grau obrigatório para todas as crianças de 7 a 14 anos. Em

1971, a Lei 5692/71 faz referência à educação das crianças menores de 7 anos em seu Art. 17, nos parágrafos 1º e 2º:

Parágrafo 1º – As normas de cada sistema disporão sobre a possibilidade de ingresso no ensino de primeiro grau de alunos com menos de sete anos de idade.

Parágrafo 2º – Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes.

Com relação a este artigo, no seu parágrafo 2º, Kuhlmann fez uma reflexão crítica a respeito do termo “velar”. Segundo ele,

[...] o verbo “**velar**” porta muitas significações: da origem latina, velare tem o sentido de cobrir com véu, ofuscar, disfarçar, dissimular, acautelar-se, livrar-se; da origem latina vigilare, na intenção da lei, quer dizer interessar-se, proteger, patrocinar. Neste último caso, a palavra vem da ideia de vigiar, velas acesas, que, por sua vez, lembram os últimos momentos junto ao falecido, ou os cuidados ao doente agonizante, como parece ter ficado o projeto republicano de organização das instituições de educação infantil em torno do sistema educacional. (KUHLMANN JR, 2000, p. 490. Grifo nosso)

Revela-se, portanto, a concepção de educação destinada para as crianças abaixo de 7 anos nesta época. Até este momento, o enfoque da educação estava no então chamado “ensino de primeiro grau”. Já com relação à Educação Infantil, sem referência explícita constitucional ou na legislação educacional acerca da responsabilidade por seu provimento, tornou-se objeto de programas governamentais, sob a responsabilidade de diversos órgãos e ministérios, configurando-se como uma medida de compensação voltada para as camadas pobres da população, buscando ainda atenuar os problemas de reprovação no ensino de 1º grau. Esta dupla função – de política compensatória para classes populares e de preparo para a escola – marcará os processos de expansão das décadas de 1970 e 1980, com ascensão dos programas de educação compensatória, visando ao atendimento em larga escala e a baixo custo, como será visto na seção a seguir.

1.2 A DÉCADA DE 1970-1980: PRIMEIRA ONDA DE EXPANSÃO

Os anos de 1970 e 1980 foram marcados pela promoção, por parte do governo federal, de programas voltados para a expansão do pré-escolar. Estes programas, descentralizados e implementados pelos municípios e estados, propunham soluções de baixo custo, mas também de baixa qualidade. Este período coincide com a influência preponderante dos organismos multilaterais, que nestes anos são representados pela UNESCO e pelo UNICEF. (ROSEMBERG, 2002, p. 4)

Rosemberg (2002), analisando as documentações internacionais referentes às orientações acerca da expansão da Educação Infantil nesse período, aponta os principais argumentos que orientaram o modelo de Educação Infantil previsto para os países subdesenvolvidos:

- a expansão da EI constitui uma via para combater a pobreza (especialmente desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental, portanto, sua cobertura deve crescer;
- os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a EI;
- a forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é por meio de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental;
- para reduzir os investimentos públicos, os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados “não formais”, “alternativos”, “não institucionais”, isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na “comunidade”, mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos. (ROSEMBERG, 2002, p. 34)

Segundo Rosemberg (2002, p. 06), foi produzido um variado e fértil menu para orientar a expansão da Educação Infantil, cujos ingredientes básicos foram selecionados de acordo com o ínfimo investimento público:

[...] educadores(as) ou professores(as) leigos(as), isto é, não profissionais, justificando salários reduzidos; espaços improvisados, mesmo quando especificamente construídos para a EI; improvisação, também, de material pedagógico, ou sua escassez, como brinquedos, livros, papéis e tinta. A educação infantil para os países subdesenvolvidos tornou-se a rainha da sucata. O modelo redundou numa sinergia perversa entre espaço inadequado, precariedade de material pedagógico e ausência de qualificação profissional da educadora, resultando em ambientes educacionais pouco favoráveis ao enriquecimento das experiências infantis. (ROSEMBERG, 2002, p. 35)

Neste período, o Brasil encontrava-se sob a ditadura militar, apresentando um terreno fértil para a expansão da Educação Infantil a baixo custo. A pobreza é uma ameaça à segurança nacional, logo, as políticas de assistência, incluindo os programas de Educação Infantil, foram parte das estratégias de “combate à guerra psicológica. Atuar nos bolsões de pobreza constituía medida preventiva à expansão do ‘comunismo internacional’.” (ROSEMBERG, 2002, p. 36).

Segundo Campos (1999) nos anos 1970, os movimentos sociais urbanos começaram a ganhar visibilidade. Uma das suas principais reivindicações é a creche, aparecendo com força nos bairros populares das grandes cidades, com uma característica peculiar, pois as mulheres lutam pelo atendimento das necessidades básicas nos bairros onde residem. A luta pelas creches entra na agenda das reivindicações entendidas como um desdobramento do seu direito ao trabalho e à participação política. O movimento sindical vem reforçar esta luta pelas creches, pois pela primeira vez estas reivindicações específicas das mulheres trabalhadoras incorporaram-se às pautas de negociação.

Os movimentos vão avançando nas conquistas pelas creches, conforme Campos (1999), estes vem mostrando

[...] que o ressurgimento do movimento feminista e da mobilização sindical coincidiu com significativo aumento no pequeno número de berçários e creches instalados em empresas paulistas: do total de 38 unidades localizadas pela pesquisa, 15 foram criadas entre 1926 e 1970, e 23 a partir da década de setenta, principalmente após 1975 (Teles et al. 1989. p. 111-2). A

realidade tentava, timidamente, aproximar-se da prescrição legal.

Encontram-se os primeiros impactos nas áreas de assistência social e, em certa medida, também no campo das relações trabalhistas. A Assistência Social passou a responder pelas demandas dos movimentos sociais:

[...] as secretarias estaduais e municipais de bem-estar social e, no âmbito federal, a LBA. Nessas instituições, os profissionais que detêm a competência técnica acumulada sobre esse serviço são principalmente os assistentes sociais. As diretrizes adotadas baseiam-se em conhecimentos da área de saúde e nutrição e na tradição de desenvolvimento comunitário do serviço social. A preocupação pedagógica geralmente só se manifesta em relação aos grupos de crianças com idades próximas a 7 anos. Muitas vezes, as mesmas mulheres que se manifestam nos movimentos vêm trabalhar nas creches, mão de obra barata sem formação profissional, enfrentando longas jornadas de trabalho em penosas condições. Ao contrário do que sonhava a militante acima citada, as creches vão atender a população mais empobrecida, constituindo uma rede educacional paralela e segregada. (CAMPOS, 1999, p. 121)

A realidade do atendimento às crianças e as características da demanda enquadram-se numa questão complexa. Nos primeiros diagnósticos,

[...] emerge um quadro dramático do atendimento existente na maioria das creches: a despeito da enorme dedicação de alguns e de complicadas e custosas estruturas técnicas em muitas agências oficiais, a baixa qualidade dos serviços constitui uma real ameaça ao desenvolvimento integral das crianças atendidas. (CAMPOS, 1999, p. 123)

Nas décadas de 1980 e 1990, já impulsionadas pelos movimentos de redemocratização do país, há uma transformação do movimento das feministas, que antes ocupavam os espaços da rua e, doravante, passam a ocupar espaços mais formalizados, como conselhos, associações, sindicatos, universidades, parlamentos e órgãos

oficiais das novas administrações. Um importante documento é publicado através do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM): a Carta de Princípios *Criança: Compromisso Social*. Este documento defende a creche como um direito da criança e não apenas da mãe trabalhadora, e mostra outra compreensão acerca das creches, propondo que

[...] a creche seja entendida como uma extensão do direito universal à educação para o cidadão-criança na faixa etária de zero a seis anos”. A Carta de Princípios explicita três significados decorrentes dessa posição: o primeiro ressalta que esse é um direito conquistado e não um ato de benevolência; o segundo defende a creche como uma instituição educativa e não apenas custodial; o terceiro enfatiza que todas as crianças são portadoras desse direito e não apenas os filhos das mães trabalhadoras. (BRASIL, 1986, p. 31-32)

Surtem vários debates, resultando em publicações como o documento da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), citado por Campos (1999), aprovado em junho, que

[...] propõe a extensão progressiva da oferta de ensino pré-escolar público a todas as crianças de quatro a seis anos. Em setembro do mesmo ano, na IV CBE, amplia-se consideravelmente a proposta, definindo que “é obrigação do Estado oferecer vagas em creches e pré-escolas para crianças de 0 a 6 anos e 11 meses, que terão prioritariamente caráter pedagógico” e também que as crianças de 6 anos de idade têm direito a ingressar no ensino de 1º grau. (CAMPOS, 1999, p. 124)

Segundo Pereira (1998) e Rizzini (2009), vários movimentos se engajaram na luta pelo Direito da Criança e do Adolescente. Destes movimentos, destacam-se: as comissões parlamentares, a igreja (Pastoral Ecuemênica do Menor e Comissão Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB), o Movimento em Defesa do Menor, o Ano Internacional da Criança e a Associação dos ex-alunos da Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM). As eleições estaduais e os governos democráticos, que incluíram em seus programas a questão da infância, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) que, nos anos de 1986, 1989 e 1993, realizou três

grandes encontros nacionais, onde as crianças apareceram como sujeitos de direitos, como cidadãos, também foram eventos associados a este período.¹⁵

É oportuno mencionar, ainda, a criação da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Campanha Nacional “Diga não à violência”, a Comissão Nacional Criança-Constituinte, o Fórum Nacional Permanente de Dirigentes dos Órgãos Executores da Política de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, e os movimentos das mulheres¹⁶. Todas estas mobilizações da sociedade civil e suas reivindicações se refletiram na Constituição de 1988 e, posteriormente, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990.

Na Constituição de 1988, os direitos das crianças e dos adolescentes ficaram estabelecidos no artigo 227, garantindo-se como dever do Estado e da sociedade. Constituiu-se, assim, um novo marco da ampliação dos direitos das crianças e dos adolescentes.

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

Ainda em constante mobilização, em especial do MNMMR, em conjunto com intelectuais, juízes progressistas, promotores, Pastoral do Menor e parlamentares, foi exigida a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que ocorreu dois anos após a promulgação da

¹⁵ Teve papel importante na suscitação do debate sobre defesa desses direitos a iniciativa da advogada Lia Junqueira, em São Paulo, na articulação concreta dessa defesa através de um centro de Defesa do Menor em São Paulo. Em março de 1988, diferentes grupos interessados na defesa da criança e do adolescente – como Pastoral do Menor, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Frente Nacional de Defesa da Criança, Universidade Católica de Goiás, Igreja Metodista, Crami, Comissão de Direitos Humanos da Bahia, Centro de Defesa do Menor de Belém, Amapá, Rio de Janeiro, Centro de Direitos de Campo Grande, Centro Cultural Luis Freire de Pernambuco, Centro de Estudos da PUC/São Paulo e ASSEAF, Associação dos ex-alunos da FUNABEM – criam o Fórum DCA (Defesa da Criança e do Adolescente). O encontro foi estimulado e contou com a participação de Daniel O’Donell, do Fórum de Defesa da Criança Internacional (DCI), sediado em Genebra. Em 1994, o Fórum foi formado por 46 entidades, atuando na ampliação dos direitos assegurados à criança e ao adolescente. Ver revista Fórum DCA, nº 1, Brasília, março de 1993. p. 75 e 76.

¹⁶ Para maiores detalhes, ver: ROSEMBERG, F. 1984.

Constituição Federal de 1988, ou seja, em 1990. O Estatuto da Criança e do Adolescente

[...] adota expressamente em seu artigo 1 a Doutrina da Proteção Integral que reconhece a criança e o adolescente como cidadãos; garante a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, estabelece uma articulação do Estado com a sociedade na operacionalização da política para a infância com a criação dos Conselhos de Direitos, dos Conselhos Tutelares e dos Fundos geridos por esses conselhos; descentraliza a política através da criação desses conselhos em níveis estadual e municipal, estabelecendo que em cada município haverá, no mínimo, um conselho tutelar, composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local, de acordo com a lei municipal; garante à criança a mais absoluta prioridade no acesso às políticas sociais; estabelece medidas de prevenção, uma política especial de atendimento, um acesso digno à Justiça com a obrigatoriedade do contraditório. (RIZZINI, 2009, p. 81)

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu Art. 1º, dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. Lá, encontram-se referências ao direito à proteção, estabelecendo a idade em até doze anos incompletos para ser considerada criança, e que esta goza de todos os direitos fundamentais, inclusive o direito à educação, efetivando-se com absoluta prioridade¹⁷.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.

Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa

¹⁷ Esta questão nacional não estava desarticulada do cenário mundial, encontrando-se em consonância com o movimento mundial mais amplo, que foi a Convenção dos Direitos da Criança (1989). O Brasil, país signatário desta Convenção junto à Organização das Nações Unidas (ONU), comprometeu-se na implantação e implementação de mecanismos de defesa dos direitos das crianças.

humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Após a promulgação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, várias ações¹⁸ foram realizadas pelo governo para que fossem criadas legislações e órgãos específicos que tratassem de implantar e implementar os direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros. Pinto (1997) e Soares (2005, p. 35, 36), analisando a Convenção Mundial sobre os Direitos das Crianças, sistematizam-nos em três grandes categorias: direito a provisão, proteção e participação.

Direitos de provisão – implicam a consideração dos programas que garantam os direitos sociais da criança, nomeadamente o acesso de todas as crianças a direitos como a saúde, educação, segurança social, cuidados físicos, vida familiar, recreio e cultura;

Direitos de proteção – implicam a consideração de uma atenção distinta às crianças, de um conjunto de direitos acrescidos, que, por motivos diversos, nomeadamente situações de discriminação, abuso físico e sexual, exploração, injustiça e conflito, se encontrem privadas ou limitadas no exercício dos seus direitos;

¹⁸ Ações como a transformação da FUNABEM, o “ministério da criança”, o “Pacto pela Criança”, o CONANDA, o PRONAICA e a Primeira Conferência Nacional dos Conselheiros de Direito e Tutelares da Criança e do Adolescente, que aconteceu em Brasília em novembro de 1994. Porém, até dezembro de 1993, funcionavam no país apenas 22 Conselhos Estaduais de Direito da Criança e do Adolescente, 1.808 Conselhos Municipais de Direitos, totalizando 39,01% dos municípios, e 806 Conselhos Tutelares, num total de 16,74%. Para maiores detalhes, ver em Rizzini, 2009, p. 81- 83.

Direitos de participação – implicam a consideração de uma imagem de infância ativa, distinta da imagem de infância objeto das políticas assistencialistas, à qual estão assegurados direitos civis e políticos, ou seja, aqueles que abarcam o direito da criança a ser consultada e ouvida, o direito ao acesso à informação, à liberdade de expressão e opinião e o direito a tomar decisões em seu benefício, que deverão traduzir-se em ações públicas para a infância, que consideram o ponto de vista das crianças. (SOARES, 2005, p. 35-36)

No que se refere especificamente ao direito das crianças pequenas à educação, a Constituição de 1988 é um marco, pois reconhece pela primeira vez a criança como sujeito de direitos:

Art. 208 – O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

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

Esta conquista é ratificada também na Lei nº 8069/90, que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente:

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

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

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

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

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

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

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico,

bem como participar da definição das propostas educacionais.

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

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

Conforme exposto, as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por intensos movimentos sociais que culminaram na conquista de direitos sociais, dentre os quais destacam-se aqueles relacionados às crianças e aos adolescentes. No que diz respeito à educação das crianças pequenas, os avanços foram significativos, uma vez que a retiraram definitivamente da esfera da assistência social, inserindo-a no âmbito da educação. A tarefa seguinte foi materializar essa legislação em políticas educacionais que efetivamente a implantassem na prática. Este processo será abordado na seção a seguir.

1.3 DO DIREITO À EDUCAÇÃO À EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA: DÉCADA DE 1990

Em 1996 foi promulgada a terceira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a Lei 9.394/96. A LDB de 1996 se destaca das LDBs anteriores – de 1961 e 1971 – pois prevê pela primeira vez uma seção que trata especificamente da Educação Infantil, estabelecendo a sua finalidade, o seu oferecimento e a sua avaliação:

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

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

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

Art. 31. Na educação infantil, a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

A LDB de 1996 prevê também a exigência de formação de nível superior para aqueles que atuarem na Educação Infantil, no entanto admite-se a formação mínima em nível médio na modalidade Normal:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

No artigo 21 da LDB/96, a Educação Infantil passa a ser considerada integrante da educação básica: “Art. 21 - A educação escolar compõe-se de: I – educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio”.

Todas estas questões apresentadas acima foram importantes para o desenvolvimento de uma política para a Educação Infantil no país, porém a questão dos recursos financeiros continuou sendo um desafio. Rezende Pinto menciona a sua preocupação:

Dentro desta lógica, aliás, em fina coerência com o pensamento neoliberal, prioriza-se, por exemplo, o ensino fundamental em detrimento do ensino superior, ou ainda, no caso do primeiro, o ensino para as crianças na faixa etária ideal, em detrimento da educação de jovens e adultos. Quanto a possíveis recursos adicionais, estes deverão advir do setor privado, por intermédio das parcerias com empresas ou do trabalho voluntário de pais e dos “amigos da escola”, conforme conhecido projeto da Rede Globo de Televisão. (REZENDE PINTO, 2002, p.124-125)

A LDB/96, em seu artigo 9º, estabeleceu que a União seria responsável pela elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e, em seu artigo 87, estabeleceu o prazo de um ano após a aprovação da LDB para que a União encaminhasse ao Congresso Nacional o PNE, com as diretrizes e metas para os próximos dez anos, de acordo com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

O PNE tramitou na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, e se transformou no Projeto de Lei nº 4.155, de 1998. O PNE apresentou os seguintes objetivos:

a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública, e a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 2001, p. 14)

Para a Educação Infantil, o PNE/2001 propôs 26 metas¹⁹, das quais destacam-se as que se referem ao acesso:

1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.

Em 2001, o presidente da República sancionou, com nove vetos, a Lei nº 10.172/2001, que aprovava o PNE. Segundo Valente e Romano, a questão dos vetos presidenciais estava em consonância com a política do FMI:

[...] sua posição ante a matéria foi ditada pela área econômica do governo e não pelos seus auxiliares e organismos diretamente responsáveis pela educação. As razões da política ditada pelo FMI determinaram, na verdade, a decisão presidencial e não quaisquer considerações de ordem “interna”. (VALENTE, ROMANO, 2002, p. 105)

Um dos vetos referia-se à educação infantil na meta que determinava a ampliação do programa de renda mínima (meta 22). Porém, o principal veto referia-se à questão do financiamento – ao estabelecimento da meta de 7% do PIB até o fim da década (2010). Sem este aporte financeiro as metas da educação e, particularmente, aquelas relacionadas à Educação Infantil não passariam de boas intenções.

¹⁹ De modo geral as metas se referem a infraestrutura, formação, políticas para a Educação Infantil, projetos pedagógicos, alimentação escolar, materiais pedagógicos, conselhos de escola, recursos financeiros, parâmetros de qualidade, dentre outros.

Rezende Pinto (2002) elaborou um quadro, transcrito abaixo, mostrando as metas de maior impacto financeiro na Educação Infantil:

Quadro 6 – PNE – Educação Infantil – Metas de maior impacto financeiro

Meta 1 - Assegurar o atendimento de 30% das crianças na faixa de 0 a 3 anos e de 60% na faixa de 4 a 6 anos, em 5 anos, atingindo 50% e 80% nessas respectivas faixas etárias, em 10 anos, universalizando o atendimento na faixa de 6 anos e incorporando-a ao ensino fundamental que passaria a ter 9 anos de duração (não define a parcela que caberia ao sistema público de ensino).
Meta 4 - Em 5 anos, prédios e instalações com padrões mínimos de infraestrutura.
Meta 5 - Que, em 5 anos, 100% dos professores tenham formação de nível médio (Normal) e, em 10 anos, de nível superior.
Meta 10 - Em 3 anos, 100% dos municípios com estrutura de supervisão da EI (pública e privada).
Meta 12 - Alimentação escolar para todas as crianças matriculadas na EI (instituições públicas e conveniadas).
Meta 18 - Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral (não define prazo).
Meta 22 - Atender, no Programa de Garantia de Renda Mínima, em 3 anos, 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadram nos seus critérios, atingindo 100% em 6 anos. (VETADO)

Fonte: Rezende Pinto, 2002, p. 120.

De acordo com o autor, sem a previsão de um aporte financeiro ficaria impossível atender as metas do PNE, especialmente a ampliação de atendimento da Educação Infantil: “praticamente estas metas implicam mais do que quintuplicar as matrículas nas creches; duplicá-las na pré-escola”. (REZENDE PINTO, 2002, p. 124) Ao mesmo tempo, menciona a irresponsabilidade do “Executivo federal ao vetar todos os itens que apontavam para a ampliação, ainda que transitória, dos recursos aplicados em educação no país.” (REZENDE PINTO, 2002, p. 123 e 124). Como este autor anuncia,

em função destes fatos, podemos dizer com tranquilidade que, se o país quiser, de fato, cumprir as metas quantitativas e qualitativas fixadas pelo PNE, precisará destinar, ao setor educacional público, recursos equivalentes a 10% do seu PIB nos próximos dez anos. (REZENDE PINTO, 2002, p. 124)

Rezende Pinto argumenta que a discussão sobre o financiamento para a Educação Infantil se justifica, porque a Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), previu os recursos apenas para o ensino fundamental. Isto fez com que muitos municípios matriculassem as crianças de 6 anos de idade nesta etapa educativa, objetivando obter mais recursos junto à União. Os impactos na Educação Infantil foram alertados pelo autor:

No afã de conseguir recursos do fundo, municípios fecham salas de aula de pré-escola, superlotando-as com alunos do ensino fundamental; crianças com pouco mais de 6 anos, que deveriam cursar a última etapa da pré-escola, são matriculadas na 1ª série do ensino fundamental. (REZENDE PINTO, 2002, p. 116).

Um dos resultados desse processo foi a aprovação da Lei nº 11.274, em 2006, instituindo a ampliação da obrigatoriedade de oito para nove anos no Ensino Fundamental, incluindo a matrícula obrigatória de crianças a partir de seis anos de idade. Deslocando boa parte do atendimento da Educação Infantil para o ensino fundamental, esta Lei apenas deu continuidade à política focalizada neste nível de ensino, novamente encobrendo a falta de financiamento para a Educação Infantil.

Com a extinção do FUNDEF, que já tinha sido prevista para 31 de dezembro de 2006, veio a aprovação da Lei 11.494/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Com isto, a destinação de fundos, antes específica para o ensino fundamental, foi ampliada para a Educação Básica, fazendo com que a educação das crianças de 0 a 3 anos, assim como das de 4 e 5 anos, também fosse beneficiada com financiamento público.

Recentemente, em 2009, a Emenda Constitucional 59 passou a garantir:

I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro)²⁰ aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

²⁰ Grifos nossos.

Deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.

O desafio continua posto: até onde os municípios terão condições para garantir este atendimento com qualidade? Segundo Campos (2010b), “como promover a universalização da educação infantil, e não apenas da pré-escola, tomando quantidade e qualidade como dimensões indissociáveis e orientadoras de uma política nacional que respeite os direitos das crianças?” (CAMPOS, 2010b, p. 2).

O atendimento permanece focalizado, estendendo-se às crianças a partir dos 4 anos de idade. Porém as crianças de 0 a 3 anos precisam ter seu direito assegurado pela oferta do Estado, já que se observa que este atendimento vem sendo transferido para a esfera privada. (CAMPOS, 2010b).

Esta autora destaca dois aspectos; um deles refere-se a

[...] garantir que a unidade pedagógica da Educação Infantil seja mantida; isso supõe a adoção de uma efetiva política pública que amplie o acesso e a permanência com qualidade de todas das crianças de 0 a 5 anos, redobrando ações para recuperar a segmentação histórica que exclui as crianças de 0 a 3 anos da educação. (Campos, 2010b, p. 10)

E o outro aspecto diz respeito

[...] à compreensão da própria obrigatoriedade como meio para democratização da educação brasileira e de modo particular da educação infantil, evitando-se reducionismos que a tomem apenas como ampliação de acesso à pré-escola. (CAMPOS, 2010b, p. 10).

Portanto, faz-se necessária a ampliação dos recursos para a Educação Infantil, bem como uma legislação que especifique e “normatize os termos dessa obrigatoriedade na Educação Infantil, posto que esta por sua própria especificidade furta-se à normatização pelos mesmos mecanismos presentes nas demais etapas da educação básica”. (CAMPOS, 2010b, p. 10)

Por sua vez, Dias relembra que

a legitimidade e o reconhecimento do direito humano à educação têm sido objeto de longos debates e acirradas disputas no campo político,

social e educacional, advindos da luta pela democratização da educação pública, em termos de acesso, permanência e qualidade da educação. (DIAS, 2011, p. 448)

Estas são as disputas pela democratização da educação – acesso, permanência e qualidade – que continuam postas, ressaltando a necessidade de considerar “especialmente os riscos de aprofundamento das desigualdades sociais” (CAMPOS, 2010b, p. 11), que serão explorados na seção seguinte.

1.4 O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL E A OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA

O número de matrículas na Educação Infantil no período de 1998 a 2010 apresentou sazonalidades quanto ao número total, mas foi crescente na creche, mantendo a sazonalidade na Pré-Escola, com períodos de aumento de matrículas e outros de decréscimo. Para uma melhor análise, estas informações são especificadas na Tabela 1, que apresenta os dados gerais do atendimento, considerando o atendimento em creche e pré-escola, de 1998 até 2010.

Tabela 1 – Matrículas da Educação Infantil no Brasil

Ano	Total	Creche	%	Pré-escola	%
1998	5.116.834	420.953	8,22%	4.695.881	91,77%
1999	5.694.545	913.023	16,03%	4.781.522	83,96%
2000	5.984.706	993.618	16,60%	4.991.088	83,39%
2001	6.674.238	1.196.793	17,93%	5.477.445	82,06%
2002	6.885.837	1.250.721	18,16%	5.635.116	81,83%
2003	7.169.644	1.338.280	18,66%	5.831.364	81,33%
2004	7.755.743	1.450.177	18,69%	6.305.566	81,30%
2005	7.205.013	1.414.343	19,62%	5.790.670	80,37%
2006	7.016.095	1.427.942	20,35%	5.588.153	79,64%
2007	6.509.868	1.579.581	24,26%	4.930.287	75,76%
2008	6.719.261	1.751.736	26,07%	4.967.525	73,93%
2009	6.762.631	1.896.363	28,04%	4.866.268	71,6%
2010	6.756.698	2.064.653	30,56%	4.692.045	69,44%

Fonte: Censo Escolar – INEP (1998 – 2010).

Na Tabela 1 destaca-se que de 2006 para 2007 é possível perceber o maior decréscimo das matrículas totais da Educação Infantil, em torno de 4%, como consequência da passagem das crianças de 6 anos para o ensino fundamental, como já dito por Campos (2009), em

função da escolarização das crianças próximas à idade de ingressar no ensino fundamental.

Conforme Silva (2009), esta sempre foi uma estratégia utilizada pelos municípios no atendimento das crianças de 6 anos, deslocando-as para a escola básica, visando diminuir os gastos com esta faixa etária. Isso se deu em razão de a LDB preconizar a Educação Infantil como uma responsabilidade do município.

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

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

Conhecido o contexto das matrículas na Educação Infantil no Brasil na década entre 2000 e 2010, considerando o número de ingressos totais, na creche e na pré-escola, é oportuno verificar o atendimento na Educação Infantil distribuído entre a dependência administrativa destas instituições – setor público e privado – tecendo suas devidas análises conforme exposto na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Atendimento na Educação Infantil, de acordo com a dependência administrativa da instituição

Ano	Total	Etapa			
		Creche		Pré-Escola	
		Público	Privado	Público	Privado
1998	5.116.834	420.953		4.695.881	
		294.545	126.408	3.688.461	1.007.420
1999	5.694.545	913.023		4.781.522	
		613.324	299.699	3.706.404	1.075.118
2000	5.984.706	993.618		4.991.088	
		652.030	341.588	3.884.076	1.107.012
2001	6.674.238	1.196.793		5.477.445	
		771.655	425.138	4.231.280	1.246.165
2002	6.885.837	1.250.721		5.635.116	
		802.423	448.298	4.338.847	1.296.269

2003	7.169.644	1.338.280		5.831.364	
		853.587	484.693	4.482.035	1.349.329
2004	7.755.743	1.450.177		6.305.566	
		933.293	516.884	4.791.792	1.513.774
2005	7.205.013	1.414.343		5.790.670	
		879.117	535.226	4.277.350	1.513.320
2006	7.016.095	1.427.942		5.588.153	
		917.460	510.482	4.148.226	1.439.927
2007	6.509.868	1.579.581		4.930.287	
		1.050.295	529.286	3.898.095	1.032.192
2008	6.719.261	1.751.736		4.967.525	
		1.143.430	608.306	3.849.829	1.117.696
2009	6.762.631	1.579.581		4.082.069	
		1.050.295	529.286	2.964.261	1.117.808

Fonte: Censo Escolar/INEP (1998-2009).

Considerando os anos de 1998 e 2004 no atendimento em creches, observa-se um crescimento da ordem de 216,86% no setor público e de 308,90% no setor privado. A partir destes dados, pode-se afirmar que o atendimento em creches – 0 a 3 anos – foi superior no setor privado no período analisado.

Utilizando como referência dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Campos (2009) também constata maior presença no setor privado.

De acordo com o IBGE (2006), em 2006, 57,7% das crianças em idade entre 0 e 3 anos frequentavam alguma instituição pública, ao passo que 42,3% o faziam em instituições privadas; esse percentual se inverte quando se trata da pré-escola: 73,5% vão a estabelecimentos públicos, enquanto que 26,5% o fazem em instituições privadas. Esses indicadores não sofreram alterações significativas, quando confrontados com os dados do Censo Escolar de 2007, 42,53% das creches que oferecem atendimento às crianças de 0 a 3 anos são de natureza privada; já na pré-escola – de 4 a 5 anos –, esse percentual decresce substancialmente, ficando em 22,3%. (CAMPOS, 2009, p. 09)

No período de 2005 a 2009, o atendimento nas creches cresceu 19,47% no setor público e diminuiu em 1,11% no setor privado.

Percebe-se aqui que o setor público, apesar de não apresentar praticamente diferença de 1998 a 2004 e de 2005 a 2009, obteve uma porcentagem maior na cobertura desse atendimento na pré-escola nos últimos anos em relação ao setor privado, o que vem se dando através do processo de municipalização, que será explorado mais adiante.

Na sequência, apresentam-se algumas análises sob o aspecto do atendimento da Educação Infantil realizado pela esfera pública (federal, estadual e municipal), na Tabela 3.

Tabela 3 – Atendimento da Educação Infantil na esfera pública, federal, estadual e municipal, e no setor privado

ANO	PÚBLICO			PRIVADO
	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	
1998	1.567	407.946	2.972.431	1.110.980
1999	1.733	396.395	3.322.123	1.347.005
2000	1.742	352.055	3.560.614	1.423.785
2001	2.515	336.153	3.938.914	1.634.568
2002	2.460	320.189	4.101.552	1.706.157
2003	2.458	320.463	4.281.676	1.788.637
2004	2.358	292.606	4.620.981	1.987.817
2005	2.561	266.265	4.887.641	2.048.546
2006	2.471	296.979	4.820.236	1.950.409
2007	2.141	177.645	4.768.604	1.561.478
2008	2.238	112.546	4.878.475	1.726.002
2009	2.454	76.971	4.909.091	1.774.115

Fonte: Inep 1998 – 2009.

O que particularmente interessa nesta análise é ilustrar a “oscilação” do atendimento no setor público nas esferas federal, estadual e municipal.

Com relação ao atendimento na esfera federal, constata-se que até o ano de 2001 esta cobertura tendia a crescer, porém a partir do ano de 2002, com 2.460 crianças, este atendimento apresentou uma queda que, no entanto, se mantém sem muitas oscilações até o ano de 2009, com 2.454 crianças atendidas na esfera federal.

Na esfera estadual, percebe-se uma queda no atendimento desde o ano de 1998. Considerando uma década, isto representa uma média de 81% de queda no atendimento à Educação Infantil na esfera estadual. Em especial, do ano de 2008 para o ano de 2009 houve uma queda da ordem de 31,61% no atendimento.

Já na esfera municipal, percebe-se um crescimento constante no atendimento. Durante uma década, houve um crescimento de 47,77% do atendimento na esfera municipal.

Entre os anos de 2005 a 2007 verifica-se uma oscilação no atendimento das três esferas, levando em conta a questão do ensino fundamental de 9 anos, conforme já foi comentado. Relembrando, no período de 2005 até 2010 houve uma queda de 6,22% no atendimento da Educação Infantil, e neste processo houve uma “migração” do atendimento, passando da responsabilidade da esfera estadual para a municipal.

Para concluir a análise, a Tabela 4, abaixo, apresenta os dados referentes ao atendimento na Educação Infantil, considerando a sua dependência administrativa e a sua localização geográfica (urbana ou rural)..

Tabela 4 – Atendimento na Educação Infantil, de acordo com a dependência administrativa e localização geográfica das instituições

		Etapa							
		Creche				Pré-Escola			
		Urbano		Rural		Urbano		Rural	
Ano	Total	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
1998	5.116.834	381.804		39.149		4.111.120		584.761	
		258.448	123.356	36.097	3.052	3.123.496	987.624	564.965	19.796
1999	5.694.545	831.978		81.045		4.235.278		546.224	
		539.804	292.174	73.520	7.525	3.180.447	1.054.831	525.957	20.267
2000	5.984.706	916.864		76.754		4.421.332		569.756	
		582.238	334.626	69.792	6.962	3.332.173	1.089.159	551.903	17.853
2001	6.674.238	1.093.347		103.446		4.818.803		658.642	
		682.686	410.661	88.969	14.477	3.594.896	1.223.907	636.384	22.258
2002	6.885.837	1.152.511		98.210		4.977.847		657.269	
		717.307	435.204	85.116	13.094	3.706.894	1.270.953	631.953	25.316
2003	7.169.644	1.237.558		100.722		5.155.676		675.678	
		767.505	470.053	86.082	14.640	3.837.092	1.318.584	644.943	30.765
2004	7.755.743	1.348.237		101.940		5.555.525		750.041	
		844.066	504.171	89.227	12.713	4.071.879	1.483.646	719.913	30.128
2005	7.205.013	1.307.199		107.144		4.955.111		835.559	
		782.247	524.952	96.870	10.274	3.469.936	1.485.175	807.414	28.145
2006	7.016.095	1.326.276		101.666		4.756.375		831.778	
		825.876	500.400	91.584	10.082	3.341.638	1.414.737	806.588	25.190
2007	6.509.868	1.467.538				4.154.457			

		945.946	521.592			3.138.343	1.016.114		
		1.637.671				4.185.733			
2008	6.719.261	1.036.457	601.214			3.038.334	1.102.399		
		1.775.794				4.082.069			
2009	6.762.631	1.138.560	637.234			2.964.261	1.117.808		

Fonte: Inep 1998-2009.

Em 1998, um percentual de 90,70% do atendimento das creches encontrava-se na zona urbana e 9,30% na zona rural. Do total do atendimento nas creches na zona urbana, 67,69% eram feitos pelo setor público e 32,31% pelo setor privado. Já na zona rural 92,20% do atendimento pertenciam ao setor público e apenas 7,80% ao setor privado.

Observa-se este mesmo diagnóstico na pré-escola: na zona urbana 75,98% das crianças eram atendidas pelo setor público e 24,02% pelo setor privado. Já na zona rural, 96,61% eram atendidos pelo setor público e somente 3,39% pelo setor privado. Do atendimento total da pré-escola, 87,55% pertenciam à zona urbana e 12,45% à zona rural.

Em 2006 verifica-se que um percentual de 79,65% do atendimento total concentrou-se na pré-escola e 20,35% nas creches. Do atendimento nas creches, 92,88% encontravam-se na zona urbana e 7,12% na zona rural. Na zona urbana, 62,27% deste atendimento era feito pelo setor público e 37,73% pelo setor privado. Já na zona rural, 90,08% dos atendimentos eram feitos pelo setor público e 9,91% pelo setor privado. Já na pré-escola, constatamos que um percentual de 85,12% do atendimento encontrava-se na zona urbana e 14,88% na zona rural. Na zona urbana 70,26% das crianças eram atendidas pelo setor público e 29,74% pelo setor privado. Na zona rural foram atendidos 96,97% pelo setor público e 3,03% pelo setor privado.

Verifica-se que há uma grande concentração do atendimento da Educação Infantil na zona urbana, tanto das creches quanto da pré-escola. Apesar de a zona rural apresentar um baixo índice de atendimento em relação à zona urbana, percebe-se que, em sua maioria esmagadora – sempre acima de 90% –, o atendimento foi realizado pelo setor público. Já na zona urbana, o setor privado abarca uma fatia maior, destacando-se o atendimento em creches. De acordo com Campos (2009, p. 5), “a síntese destes dados nos mostra que, apesar dos avanços legais e discussões no campo científico e do direito social, a educação das crianças pequenas não é ainda considerada como responsabilidade pública.”

Como é perceptível na apresentação destes dados, ainda há que se avançar na questão dos direitos das crianças de 0 a 6 anos à educação, porque os desafios em relação à expansão se mantêm.

Segundo Campos (2010b), ao considerarmos a meta do PNE para a pré-escola, ou seja, 80% das crianças matriculadas, atualmente no país somente sete estados atingem esta meta. Em seus estudos, Campos tratou sobre a igualdade de condições de acesso e permanência, considerando a classe social, a raça e a situação do domicílio.

Neste sentido, o Brasil tem dado passos positivos: a educação pré-escolar é majoritariamente oferecida nas redes públicas de ensino: em 2009, 72,3% das crianças de 4 a 5 anos frequentavam estabelecimentos pertencentes a estas (IBGE, 2010). Esta média nacional se modifica bastante de acordo com as regiões do país: inversamente aos percentuais de acesso, onde aparece abaixo da média nacional, a região norte é aquela que apresenta a maior taxa de matrículas na rede pública: 78,9%, já no centro-oeste, apenas 66,6% das crianças entre 4 e 5 anos frequentam unidades escolares desta rede. Estas desigualdades são também observadas quando o fator considerado é raça e situação de domicílio: mais crianças brancas do que negras estão inseridas em escolas (82,6% para as primeiras e 80,5% para as últimas), e as que habitam as zonas urbanas também totalizam um contingente maior do que aquelas que moram nas zonas rurais (83,1% e 73,1%, respectivamente). (CAMPOS, 2010b, p. 06)

Ainda conforme a autora, se relacionarmos acesso à pré-escola e renda familiar,

[...] apenas 66,8% das crianças de 4 a 5 anos de idade, cujas famílias têm renda per capita entre menos de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo estavam matriculadas em alguma instituição educativa; já para aquelas pertencentes a famílias de renda per capita acima de um salário mínimo, esse percentual sobe para 86,9% (IBGE, 2010); ou seja, as crianças pertencentes aos 20% mais pobres da população são aquelas que menos acesso têm à educação. Portanto, não é desprezível o fato de que para as crianças mais ricas a pré-escola já se encontra quase universalizada, enquanto que para as mais pobres, nem mesmo se atingiu a meta de 80% do PNE. (CAMPOS, 2010b, p. 06)

Os dados vão revelando o desafio dos municípios frente à implementação da obrigatoriedade a partir dos 4 anos de idade, e com uma grande responsabilidade para não penalizar as crianças de 0 a 3 anos em detrimento desta expansão dos 4 aos 5 anos.

Os atuais percentuais de atendimento educativo desta faixa etária indicam quão grande será esta tarefa: em 2009, apenas 18,4% deste grupo frequentavam algum tipo de instituição educativa. O acesso à creche continua sendo muito restrito, não se cumprindo minimamente a meta estipulada no PNE que previa o atendimento de 30% de crianças até 2006 e 50% até 2010. Se compararmos o crescimento das matrículas entre creche e pré-escola, no período de 1995-2009, observaremos um crescimento de 10,8%, para a primeira, ao passo que na segunda esse percentual foi mais do que o dobro: 27,8%. (CAMPOS, 2010b, p. 06-07)

Outro aspecto fundamental alertado por Campos (2010b) é a confrontação do acesso com a renda familiar:

[...] em 2008, apenas 10,2% das crianças pertencentes ao quinto mais pobre da população frequentavam alguma creche, elevando-se significativamente esse percentual entre as crianças do quinto mais rico – 36,2%. Em 2009, essa situação pouco se alterou: apenas 11% de crianças do quinto mais pobre da população frequenta a creche, elevando-se substancialmente este indicador quando se trata de crianças pertencentes ao quinto mais rico da população: 34,9%. Estes dados são significativos, especialmente se considerarmos que quase 70% das crianças de 0 – 6 anos pertencem a famílias com renda per capita de até um salário mínimo, portanto, aquelas mais atingidas pela pobreza (IBGE, 2009). (CAMPOS, 2010b, p. 07-08)

Enfaticamente pode-se perceber, na apresentação destas análises, que ainda há muito por conquistar, no que concerne à expansão dos direitos das crianças de 0 a 6 anos à educação. A demanda por vagas na Educação Infantil, sobretudo nas creches, é crescente. Esta dualidade incide na Educação Infantil, devido a sua história, onde a visão assistencialista da Educação Infantil ainda prevalece como herança de um pensamento que se consolidou e se perpetuou no senso comum.

Considerando as necessidades da população à vaga da criança em instituições de Educação Infantil, a qualidade do atendimento para esta clientela é primordial, pois, conforme a última pesquisa a respeito

da qualidade na Educação Infantil (CAMPOS, 2010a), trata-se da clientela mais empobrecida da sociedade brasileira.

Assim como os desafios em termos de expansão estão presentes, há que se considerar o desafio da qualidade, que será abordado na sequência. Lembrando que a dualidade quantidade/qualidade sempre existiu e continua atual na Educação brasileira.

2 – A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Conforme discorreu-se no Capítulo 1, pôde-se perceber a íntima ligação dos movimentos sociais, as pressões populares na luta pelo direito à educação, em especial o direito à Educação das crianças de 0 a 6 anos, que paulatinamente foram se materializando nos documentos oficiais. Apesar de reconhecidas as conquistas das políticas educativas, em particular quando se trata da democratização da Educação Infantil, compreendida como acesso e permanência com qualidade, ainda há muito o que avançar.

Os dados de acesso têm evidenciado uma exclusão significativa de grande contingente de crianças, e mais distintamente na faixa etária dos 0 aos 3 anos, revelando a dicotomização do atendimento entre creche e pré-escola, sendo que o foco maior encontra-se próximo aos anos do ensino fundamental.

O direito à educação das crianças de 0 a 6 anos não pode ser tão somente compreendido sob a perspectiva do acesso, da expansão do seu atendimento. No cumprimento desta prerrogativa do direito é fundamental que a educação seja de qualidade, o que, no entanto, está igualmente longe de ser atendido, conforme o que é revelado nas recentes pesquisas sobre a qualidade na Educação Infantil.

Esta relação entre o acesso e a qualidade, como condição para a efetivação plena deste direito da criança de 0 a 6 anos, foi tratada de maneira contundente na publicação de 1995 da COEDI – *Crítérios para um atendimento em creches que respeite os direitos das crianças*. Na continuação deste documento buscam-se elementos acerca da qualidade em documentos como *Subsídios para o Credenciamento e Funcionamento de instituições de Educação Infantil (1998)* e *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil de 1999*. A década de 2000, conforme determinação do PNE/2001, estabeleceu os *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (vol. 1 e 2)* em 2006, na perspectiva de elementos para a avaliação da qualidade. Já em 2009 foi publicado o documento *Indicadores de Qualidade na Educação Infantil*, com a perspectiva de uma autoavaliação das instituições de Educação Infantil e aferição dos parâmetros de qualidade produzidos no documento anterior. Também foram trazidos ao debate os pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação: Parecer CNE/CEB nº 20/2009, que faz a revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, Resolução CNE/CEB nº 5/2009, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e Resolução CNE/CEB 08/2010, que estabelece o CAQi – Custo Aluno/Qualidade.

Finalizou-se o capítulo abordando algumas questões e indicativos fornecidos pelas duas recentes pesquisas sobre a qualidade – *Consulta sobre Qualidade da Educação Infantil* (2006) e, recentemente, *Educação Infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa* (2010a) – organizadas pela Fundação Carlos Chagas, tendo Maria Malta Campos à frente dos trabalhos.

2.1 O QUE É QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL? CONCEPÇÕES EM CONSTRUÇÃO

Os debates em torno da qualidade da educação das crianças pequenas foram marcados, inicialmente, pelas influências da psicologia, voltando-se mais especificamente para aspectos relacionados à separação da criança da mãe. Já na década de 1960, as influências passaram a ser das teorias da privação cultural, com o foco deslocado para o desenvolvimento cognitivo da criança, pois se visava, nesta época, o melhor aproveitamento da criança na escola primária. Os testes psicológicos foram muito utilizados e seus resultados, considerados positivos, “reforçaram os argumentos em defesa da expansão da oferta da educação pré-escolar para as crianças menores de seis anos”. (BRASIL, 2006a, p. 6)

Observa-se que, neste período, a questão da qualidade tomava como centro os resultados ou efeitos da pré-escola no desenvolvimento das crianças. Posteriormente, passou-se a uma perspectiva mais ampliada sobre a qualidade, suas dimensões e modos de avaliá-la, contribuindo, para isso, as críticas em curso sobre as abordagens psicológicas na educação.

As abordagens de avaliação da qualidade também passaram a conferir maior atenção aos contextos familiares e locais, emergindo desses trabalhos um consenso a respeito da importância da formação em serviço e da participação das famílias. Foram consideradas também nesse debate as diferenças de tradição e as várias modalidades nacionais de oferta de atendimento educacional, as questões das desigualdades sociais e o respeito à diversidade cultural. (BRASIL, 2006a, p. 21-22).

Já na década de 1990, especificamente na Educação Infantil, os debates acerca da qualidade passam a ser fortemente influenciados pelas experiências desenvolvidas na região da Emília-Romana (Itália)²¹.

²¹ Não se tratará desse assunto neste trabalho, mas é importante citar os acirrados debates sobre qualidade, na década de 1990, quando se observa forte penetração do ideário empresarial,

Discutindo a qualidade na Educação Infantil, Bondioli (2004) indica que esta é de natureza multidimensional, recomendando sete dimensões que a constituem: transacional, participativa, autorreflexiva, contextual e plural, transformadora, bem como a dimensão de processo.

No que se refere à sua natureza negociável ou transacional, significa que não há um único ponto de vista; ao contrário, supõe justamente “reconhecer a natureza ideológica, valorativa da qualidade e considerar o embate entre pontos de vista, ideias e interesses um recurso e não uma ameaça”. (BONDIOLI, 2004, p. 15) A autora afirma que cada ator social a observa do seu próprio ponto de vista, afinal, “perseguir a qualidade implica uma forma de negociação entre atores sociais, com vistas a um acordo que resulte em um trabalho produtivo”. (BONDIOLI, 2004, p. 14) Já a natureza participativa da qualidade “é a sinergia das ações dos diversos atores ao buscar fins compartilhados que torna efetiva a possibilidade de realizá-los [...], definir e produzir qualidade são uma tarefa política, um trabalho democrático.” (BONDIOLI, 2004, p. 15).

Com relação à natureza autorreflexiva da qualidade, Bondioli estabelece que:

É uma prática ou um conjunto de práticas às quais é atribuído o valor de modelo porque são julgadas funcionais, eficazes, “de valor”. A qualidade é uma modelação das “boas práticas”, fruto de uma reflexão compartilhada sobre a capacidade de elas realizarem objetivos consensualmente definidos. Fazer a qualidade não implica, pois, somente um agir, mas também um refletir sobre as práticas, sobre os contextos, sobre os hábitos, sobre os usos, sobre as tradições de um programa educativo para examinar o seu significado em relação aos propósitos e aos fins. (BONDIOLI, 2004, p. 15).

A qualidade é considerada de natureza “flexível” ou “negociada”, uma vez que supõe diversidade de pontos de vista acerca do que é “qualidade”, implicando ainda a sinergia, participação e reflexão compartilhada acerca do que é uma “boa qualidade”. Para a autora, a qualidade tem uma “natureza plural” e a “ação sinérgica na busca da qualidade não contrasta com essa natureza ‘plural’”

(BONDIOLI, 2004, p. 16). Referenciando-se nessas afirmativas, destaca a sua quarta dimensão, a natureza contextual: “[...] a contextualização da qualidade amplifica e enriquece de significado o compartilhar e constitui, ao mesmo tempo, um dispositivo de verificação e de controle da possibilidade de realização do modelo participado.” (BONDIOLI, 2004, p. 16).

Complementando estas dimensões, a autora destaca também seu caráter processual, pois “é um trabalho que se desenreda com o tempo, que não se pode dizer nunca que esteja concluído, que cresce em si mesmo com um movimento em espiral.” (BONDIOLI, 2004, p. 16). Quanto à sua natureza transformadora,

a dimensão participada, o confronto de pontos de vista, a negociação de fins e objetivos, a reflexão sobre ‘boas práticas’, a derivação ‘plural’ e contextual daquilo que chamamos qualidade, sem até agora defini-la, substanciam-se e assumem valor quando produzem uma ‘transformação para melhor’ em todos aqueles que estão envolvidos na creche, mesmo que em posições diferentes. (BONDIOLI, 2004, p. 16-17).

Bondioli (2004) finaliza sua análise sobre qualidade e suas dimensões apontando também seu caráter formador. Para a autora, por possibilitar e exigir trocas dos sujeitos entre si, confrontos de pontos de vista, estabelecimentos de pactos e exame da realidade, bem como as relações de cooperação entre os envolvidos com a transformação institucional, a qualidade envolve “igualmente, aspectos da ‘transformação para melhor’ que se pretende induzir através do ‘fazer a qualidade’.” A avaliação dessa transformação constituirá, portanto, o critério básico para comprovar a qualidade.

Referenciando-se nestes aspectos, considerados como constituintes dos processos de qualidade, a autora aponta os elementos que são essenciais a um projeto de qualidade na Educação Infantil: construção de um projeto pedagógico, presença de critérios de avaliação deste projeto, coordenação pedagógica e formação em serviço. Nas palavras de Bondioli:

a necessidade de uma qualificação pedagógica da creche, através da definição de um projeto educativo do serviço para a infância e o início de procedimentos avaliativos, precisa ser central. Daí a exigência de reabrir a discussão, já iniciada ao redigir os *Indicadores*, sobre os componentes e as

garantias indispensáveis de uma “boa creche”.
(BONDIOLI, 2004, p. xxii)

Outra contribuição em destaque para este debate é aquela oferecida por Zabalza (1998). Também abordando a qualidade na Educação Infantil, o autor aponta dez aspectos-chaves para uma educação de qualidade. Diferentemente de Bondioli (2004), que trata de apresentar e especificar em termos conceituais as várias dimensões da qualidade, focalizando mais os aspectos institucionais, Zabalza (1998) abordará a qualidade, considerando a ação pedagógica nas instituições de Educação Infantil. Neste sentido, suas contribuições podem complementar aquelas oferecidas por Bondioli (2004). O Quadro 7 relaciona estes dez aspectos-chaves e suas definições correspondentes:

Quadro 7: Dez aspectos-chaves da qualidade, segundo Zabalza (1998)

1. Organização do espaço	“o espaço acaba se tornando um aspecto-chave, pois é condição para outros aspectos. Na E.I. necessitamos de espaços amplos, diferenciados e especializados, estabelecendo uma dinâmica de trabalho com base na autonomia e na atenção individual.” (ZABALZA, 1998, p. 50)
2. Equilíbrio entre a iniciativa infantil e o trabalho dirigido no momento de planejar e desenvolver as atividades	“a ideia é combinar a autonomia com os períodos de trabalho-dirigido. Ambos necessitam estar previstos na proposta pedagógica da E.I.” (ZABALZA, 1998, p. 50)
3. Atenção privilegiada aos aspectos emocionais	“pois constituem a base necessária para o desenvolvimento infantil – psicomotor, intelectual, social, cultural.” (p. 51). A emoção age, principalmente, no nível da segurança das crianças, que é a plataforma sobre a qual se constroem todos os desenvolvimentos. Ligado à segurança está o prazer, o sentir-se bem, o ser capaz de assumir riscos e enfrentar o desafio da autonomia, poder assumir gradativamente o princípio de realidade, aceitar as relações sociais, etc. (ZABALZA, 1998, p. 51)
4. Utilização de uma linguagem enriquecedora	“é fundamental criar um ambiente onde a linguagem seja a grande protagonista, estimulando as crianças a falarem, e enriquecendo estas falas, interagindo com os educadores”. (ZABALZA, 1998, p. 51)
5. Diferenciação de atividades para abordar	“[...] todas as capacidades estão vinculadas (neurológica, intelectual, emocionalmente), mas

todas as dimensões do desenvolvimento e todas as capacidades	pertencem a âmbitos diferentes e requerem, portanto, processos (atividades, materiais, orientações, etc.) bem diferenciados de ação didática.” (ZABALZA, 1998, p. 52)
6. Rotinas estáveis	As rotinas atuam como as organizadoras estruturais das experiências cotidianas, pois esclarecem a estrutura e possibilitam o domínio do processo a ser seguido e, ainda, substituem a incerteza do futuro (principalmente em relação às crianças com dificuldade para construir um esquema temporal de médio prazo) por um esquema fácil de assumir. O cotidiano passa, então, a ser algo previsível, o que tem importantes efeitos sobre a segurança e a autonomia. (ZABALZA, 1998, p. 52)
7. Materiais diversificados e polivalentes	[...] uma sala de E.I. deve ser estimulante, facilitando e sugerindo múltiplas possibilidades. Deve ter materiais de todos os tipos, comerciais e construídos, de alta qualidade e outros descartáveis, com várias formas e tamanhos. Este aspecto é uma condição básica para os aspectos 3, 4, e 5. (ZABALZA, 1998, p. 53)
8. Atenção individualizada a cada criança	“é a base da cultura da diversidade; com um estilo de trabalho que vise a atender individualmente cada criança, poderemos realizar experiências de integração”. (ZABALZA, 1998, p. 53)
9. Sistemas de avaliação, anotações, etc., que permitam o acompanhamento global do grupo e de cada uma das crianças	“propõem no mínimo dois tipos de análise: do funcionamento do grupo em seu conjunto e do progresso individual de cada criança”. (ZABALZA, 1998, p. 54)
10. Trabalho com os pais e as mães e com o meio ambiente (escola aberta)	[...] a participação das famílias enriquece o trabalho educativo, além das próprias famílias. Enriquece também a ação educativa que as famílias desenvolvem posteriormente em suas casas. Professores aprendem muito com a presença das famílias. (ZABALZA, 1998, p. 54)

Fonte: Zabalza (1998).

É importante lembrar que, para o autor, a sequência ou a ordem destes aspectos-chaves não importam, pois não há qualquer hierarquia entre eles. Para finalizar a apresentação das contribuições de Zabalza (1998), destaca-se a ênfase dada pelo autor à questão do financiamento,

considerada como uma primeira condição, embora não única, para que se possa atingir a qualidade na Educação Infantil:

[...] os principais problemas relacionados à qualidade do projeto têm relação, pela própria natureza desta dimensão da qualidade, com as condições de financiamento e dotação destinadas ao desenvolvimento dos programas de Educação Infantil. Modelos reconhecidos mundialmente pela sua qualidade, como, por exemplo, as Escolas Infantis de Réggio Emília na Itália, reconhecem um gasto anual por criança superior a um milhão de pesetas. Sem alcançar esses níveis de “qualidade do projeto”, é preciso reconhecer que não podem ser esperados grandes milagres de iniciativas baseadas na “boa vontade” e no “esforço” das pessoas encarregadas de implementá-los, mas sem que elas recebam os meios para desenvolvê-los dignamente. Às vezes, os discursos políticos ou o marketing comercial não correspondem aos fatos reais no nível de financiamento e de dotação de recursos. E esta é a primeira condição, embora logicamente insuficiente, da qualidade. (ZABALZA, 1998, p.42)

Dentre os estudiosos brasileiros que também vêm tratando da qualidade da Educação Infantil, destacam-se as contribuições de Rosemberg (1994). Analisando os processos de expansão desta etapa educativa no Brasil, a autora chama atenção para a prevalência das opções de “baixo custo”. Fazendo ressalvas à existência de experiências exitosas em termos de boa qualidade, a autora destaca, no entanto, que a ausência de padrões de qualidade a que se refere diz respeito ao “conjunto do sistema público direto ou conveniado de Educação Infantil, principalmente quando se destina ao atendimento de crianças pobres que, em nosso país, são majoritariamente crianças negras.” (ROSEMBERG, 1994, p. 155).

Para se contrapor à relação entre qualidade e desigualdade, a autora propõe a “equidade” como eixo principal para se pensar a questão da qualidade: “esse eixo, o da equidade – fundamental para definir metas e critérios de qualidade –, nos afasta dos modelos importados do mundo comercial”. (ROSEMBERG, 1994, p. 155)

Analizando a “avalanche” de seminários, materiais e outras iniciativas que discutiam, à época, a qualidade do ponto de vista

empresarial – “qualidade total”, a autora, que se baseou em Pfeffer e Coote (1991), faz referência a quatro modelos de qualidade: o tradicional, o científico, o da excelência e o conservista. Sem discutir estes modelos em seu texto, assevera, no entanto, que no Brasil talvez o modelo

[...] mais difundido seja o tradicional, que visa prestígio e posições vantajosas. Ele é perceptível, por exemplo, em toda creche, seja pública ou conveniada, que, ao ali se entrar tem-se a sensação de um cartão de visitas: para mantê-las, as regras são autoritárias; o espaço é pensado para o visitante. Ele está presente na ampliação de vagas, na extensão da oferta de creches para engrossar estatísticas de atendimento às custas de redução do *per capita*. (ROSEMBERG, 1994, p. 155)

Outra estudiosa que tem apresentado importantes contribuições aos debates acerca da qualidade na/da Educação Infantil é Correa (2003). A autora toma como ponto de partida para este debate os direitos fundamentais das crianças; fazendo um “recorte” de uma pesquisa mais ampla, discute, em seu artigo “*Considerações sobre a qualidade na Educação Infantil*”, três aspectos específicos que se relacionam às condições mínimas e objetivas do respeito aos direitos e à garantia de um atendimento de qualidade:

a. proporção entre a procura e a oferta de vagas em creches e pré-escolas, com base na premissa de que qualidade, numa perspectiva democrática, é atendimento para todos;

b. razão adulto/criança, por entender que este tem sido um dos aspectos mais negligenciados [...] e que, ademais, está estreitamente relacionada ao primeiro (é preciso atender a todos, mas em condições dignas, e não simplesmente colocando um sem número de crianças nas classes já existentes);

c. dimensão de cuidado que, necessariamente, deve estar presente nas práticas educativas com crianças pequenas e que ainda é fruto de muita polêmica entre os profissionais da área, especialmente os de pré-escola”. (CORREA, 2003, p. 93)

Discorrendo sobre cada um destes aspectos, a autora sublinha, no que se refere ao primeiro aspecto – atendimento público para todas as crianças que demandem educação –, a relação entre quantidade e qualidade como uma das premissas para a democratização desta etapa educativa no Brasil. Retomando as condições históricas de desenvolvimento da Educação Infantil brasileira, marcada pela precariedade dos serviços oferecidos, Correa afirma que o debate sobre essa etapa da educação deve ser marcado por uma visão dicotomizada: quantidade *versus* qualidade. Para ela,

se é evidente que algo precisa ser feito por um atendimento que respeite a criança, garantindo-lhe as melhores condições, é preciso que tal atendimento efetivamente exista para todas as crianças/famílias que dele se queiram valer. Se o debate ficar centrado na questão da qualidade como algo isolado, corre-se o risco de se reafirmarem as políticas vigentes e o seu caráter marcado pela exclusão, pois, em vez de centros de excelência para alguns privilegiados, precisamos de boas escolas para todos. (CORREA, 2003, p. 95)

Já no que concerne à relação adulto-criança, a autora relembra que a expansão “a baixo custo” no Brasil “representou, na prática, grandes agrupamentos de crianças, independentemente das condições humanas e materiais dos equipamentos de atendimento disponíveis para este fim.” (CORREA, 2003, p. 98). Retomando iniciativas de organismos como a UNESCO e Conselho Nacional de Educação, a autora argumenta que o estabelecimento de número de crianças por adulto tem sido um dos critérios da qualidade, pois,

[...] além de relacionar-se com as condições necessárias para que todas as crianças sejam ouvidas e respeitadas em todos os seus direitos, relaciona-se também com as próprias condições de trabalho a que são submetidos os profissionais que atuam na área, especialmente as professoras. (CORREA, 2003, p. 102)

O último aspecto mencionado por Correa (2003) refere-se à integração da dimensão “cuidar” nas práticas pedagógicas. Para a autora, a dimensão do cuidado necessita ser discutida na sua relação com direitos “tais como os de proteção, afeto e amizade, a expressão dos

próprios sentimentos, o desenvolvimento da criatividade e da imaginação por parte da criança.” (CORREA, 2003, p. 103). Reportando-se à contribuição de diversos autores acerca das questões relacionadas ao cuidado e à prática pedagógica, a autora ressalta as relações estabelecidas entre a precariedade dos serviços oferecidos, especialmente nas creches, com sua constituição histórica, gerando entre educadores e mesmo estudiosos uma compreensão dicotomizada entre educação e assistência: instituições de cunho educativo *versus* instituições de cunho assistencialista. Conforme Correa (2003), o que existia não era exatamente uma dicotomia, uma vez que ambas as modalidades de instituição sempre possuíram um projeto educacional, embora com enfoques diversos, a depender da população atendida.

Kuhlmann Jr. (2000) alerta, também, para esta questão, alegando que ela encobre a realidade de um atendimento que se polariza nos mais diversos níveis socioeconômicos da população:

[...] nesta polaridade [entre o educacional e o assistencial], educacional ou pedagógico são vistos como intrinsecamente positivos, por oposição ao assistencial, negativo incompatível com os primeiros. Isto acaba por embaralhar a compreensão dos processos educacionais da pedagogia da submissão, que ocorre em instituições que segregam a pobreza. (KUHLMANN JR., 2000, p.12)

Campos (1994), abordando também esta problemática da relação entre cuidado e educação, com vistas a superar a perspectiva assistencial precarizada, aponta o “cuidar” como “todas as atividades ligadas à proteção e ao apoio necessárias ao cotidiano de qualquer criança: alimentar, lavar, trocar, curar, proteger, consolar, enfim, ‘cuidar’, todas fazendo parte integrante do que chamamos de ‘educar’.” (CAMPOS, 1994, p. 35) A ideia era superar esta lógica das diferenças no atendimento dos diversos segmentos sociais e etários, pois

[...] esta concepção torna mais fácil a superação da dicotomia entre o que se costuma chamar de “assistência” e educação. Com efeito, não só todos esses aspectos são recuperados e reintegrados aos objetivos educacionais, como também deixam de ser considerados exclusivamente necessários à parcela mais pobre da população infantil, e de ser contemplados somente para as crianças menores de 2 ou 3 anos

de idade. Todas as crianças possuem estas necessidades e, se todas têm o direito à educação, qualquer instituição que as atenda deve levá-las em conta ao definir seus objetivos e seu currículo. (CAMPOS, 1994, p. 35)

Analisando, então, a relação entre cuidar e educar, a partir de diferentes pesquisas, Campos (1994) destaca o caráter histórico desta relação, lembrando que no centro dos processos de cuidar e educar estão as crianças – que suas necessidades de cuidado não são naturais e variam de acordo com suas idades, autonomia e necessidades. Pela incompreensão que se tem ainda sobre esta relação, Correa (2003, p. 110) destaca que,

[...] independentemente de processos coletivos de discussão e reflexão realizados pelas próprias professoras de educação infantil, a situação atual faz crer na necessidade de inclusão, seja nos currículos dos cursos de formação inicial, seja nos programas de formação em serviço, de conteúdo que garanta o conhecimento acerca do que seja a dimensão de cuidado da criança pequena em suas diferentes nuances e perspectivas e, sobretudo, acerca de seus direitos.

Portanto, tendo como referencial o fato de que as crianças são diferentes, porém os seus direitos são iguais, além de que, historicamente, conceitos e valores se transformam, é preciso partir em busca dos consensos, “dos quais partilha a sociedade de um modo geral, pode-se citar, na atualidade, a questão dos direitos das crianças; ainda que estejamos longe de atendê-los em sua totalidade, há um forte movimento no sentido de reivindicá-los.” (CORREA, 2003, p. 90).

Diante das questões apontadas pelos autores apresentados, na próxima seção serão explorados os marcos regulatórios que dizem respeito à qualidade da Educação Infantil.

2.2 OS MARCOS REGULATÓRIOS SOBRE QUALIDADE NA/DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Vale registrar que os debates sobre a qualidade na educação e, também, em específico, na Educação Infantil, foram impulsionados pelos próprios debates a respeito dos direitos das crianças à educação e pela disposição constitucional, em seu art. 206, inciso VII, “Art. 206 - O

ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VII – garantia de padrão de qualidade.” (BRASIL, 1988, p. 85)

Por sua vez, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 1º, afirma a proteção integral da criança e do adolescente, estabelecendo a proteção como um direito fundamental da criança, o que, no caso das instituições educativas, implica na qualidade do atendimento que lhe será prestado, conforme indica Correa (2003).

Um marco nesse sentido é o documento *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*, de 1995, produzido pela Coordenação da Educação Infantil do Ministério da Educação (COEDI) que, de modo claro e conciso, estabeleceu um conjunto de critérios para subsidiar educadores, pesquisadores e gestores quanto à relação entre qualidade e direitos na Educação Infantil. Na sequência deste documento, outros foram produzidos, por diferentes instâncias governamentais, com caráter mandatório ou não, conforme pode ser visto no Quadro 8.

Quadro 8 – Documentos com relação à qualidade – Educação Infantil

Ano	Documento
1995	Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças
1998	Subsídios para o Credenciamento e Funcionamento de instituições de Educação Infantil
1999	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
2006	Parâmetros Nacionais de qualidade para a Educação Infantil (vol. 1 e 2)
2009	Indicadores de Qualidade na Educação Infantil
2009	Parecer CNE/CEB nº 20/2009 – Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.
2009	Resolução CNE/CEB nº 5/2009 – Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.
2010	Resolução CNE/CEB 08/2010 – Estabelece o CAQi – Custo aluno/qualidade

Fonte: Elaborado pela autora (2011).

A análise de cada documento do Quadro 8 é feita nos tópicos seguintes com o intuito de mostrar como, também, em nível governamental, foram se construindo o debate e as normativas acerca da qualidade da/na educação infantil. Tratou-se, inicialmente, de apresentar os documentos que orientaram os debates na década de 1990, seguindo-se, depois, aqueles produzidos nas décadas subsequentes.

2.2.1 Os marcos regulatórios dos anos 1990

Em 1993, o Ministério de Educação, por meio da Coordenação da Educação Infantil (COEDI), publicou um conjunto de documentos que apontaram para a construção de uma política nacional para esta etapa educativa. Visava-se superar a fragmentação dos programas e propostas improvisadas, caminhando para o seu fortalecimento como etapa da educação básica. Também o tema da qualidade foi tratado nestes documentos, conforme se pode constatar na *Política de Educação Infantil* (1993), cuja finalidade foi contribuir para um processo democrático de implementação das políticas públicas para as crianças de zero a seis anos. Dentre seus objetivos, encontram-se:

1 – expandir a oferta de vagas para a criança de zero a seis anos; 2 – fortalecer, nas instâncias competentes, a concepção de educação infantil definida neste documento; 3 – promover a **melhoria da qualidade**²² do atendimento em creches e pré-escolas.” (BRASIL, 1993, p. 21).

Para o desenvolvimento de uma política nacional voltada à educação das crianças pequenas, são estabelecidas sete metas prioritárias. Já na primeira delas, pode-se observar como a expansão está associada à qualidade:

1. Definição e implementação, com as demais instâncias competentes, de metas e estratégias de expansão e **melhoria da qualidade** na Educação Infantil²³. (BRASIL, 1993, p. 23)

Posteriormente, em 1994, foi publicado o documento “Educação Infantil no Brasil: situação atual”, reconhecendo que “as informações relativas ao atendimento à criança de zero a seis anos apresentam precariedade tanto no que tange à qualidade, quanto à atualidade de dados”. (BRASIL, 1994a, p. 7) Assim este documento alerta para os problemas que atingiam a educação infantil: maior acesso verificado entre crianças de famílias com renda mais elevada, mais matrículas em pré-escolas do que em creches, distanciamento significativo entre o atendimento de crianças de zona urbana e na zona rural, observando, ainda, que os atendimentos do tipo “não formal” eram

²² Grifos nossos.

²³ Grifos nossos.

maiores na faixa etária de 0 a 3 anos. (BRASIL, 1994a, p. 9) Tal documento conclui, retomando o alerta acerca da relação entre quantidade e qualidade:

[...] embora o atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos tenha apresentado expansão no país, as taxas são ainda baixas, especialmente para a população de menor renda e a que reside na zona rural. Assim, é necessário cumprir o objetivo estabelecido na Política de Educação Infantil de expandir a oferta de vagas para crianças de zero a seis anos, dando especial atenção às demandas de educação infantil postas pelas famílias afetadas por situações agudas de pobreza e instabilidade, conforme preconiza o Plano Decenal de Educação para Todos. **A expansão da oferta deve ser acompanhada do investimento na promoção da melhoria da qualidade do atendimento em creches e pré-escolas**²⁴. (BRASIL, 1994a, p. 11)

Essa situação contribuiu para a publicação, em 1995, do documento intitulado “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças”. Conforme Correa, este documento apresentou

[...] eixos para aferição ou proposição de um **atendimento de qualidade**²⁵, no que se refere ao trabalho realizado diretamente nas unidades (creche ou pré-escola) e, no que se refere às políticas de educação infantil, são alguns dos próprios direitos das crianças já consolidados. (CORREA, 2003, p. 93)

Em 1996, por ocasião do II Simpósio Nacional de Educação Infantil, o problema da qualidade já apontado anteriormente no documento *Educação Infantil no Brasil: situação atual*, é retomado, ressaltando-se, ainda, as diferenças entre a qualidade do atendimento em creches e pré-escolas:

De modo geral, tanto em relação ao acesso quanto nas questões da formação do profissional, proposta pedagógica e outros aspectos da qualidade, os piores indicadores estão no

²⁴ Grifos nossos.

²⁵ Grifos nossos.

segmento da creche. Estudos realizados em várias localidades do país (São Paulo, Rio Grande do Sul, Belo Horizonte, entre outros) apontam graves problemas no atendimento, relativos tanto às funções de cuidado quanto às de educação. (BRASIL, 1998, p. 30)

Já no ano seguinte, a nova LDB nº 9394/96 passou a integrar definitivamente a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica, definindo em seu artigo 29, pela primeira vez na história da legislação educacional brasileira, a finalidade da Educação Infantil como sendo “o desenvolvimento integral da criança até 6 anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996, p. 12), estipulando que a avaliação das crianças “far-se-á mediante acompanhamento e registro de seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental”. (BRASIL, 1996, p. 12)

De certa forma, observa-se uma preocupação, embora não explícita, “com a questão ao propor como objetivo o desenvolvimento integral da criança e uma avaliação de caráter mais qualitativo.” (CORREA, 2003, p. 92). No que concerne, especificamente, à qualidade da educação, constam da Lei nº 9.394 (LDB, 1996):

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

IX – garantia de padrão de qualidade

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

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos com a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

No rastro da LDB nº 9394/96, em 1998, o Conselho Nacional de Educação (CNE), com o objetivo de subsidiar os Conselhos Estaduais e Municipais para regulamentarem os critérios de funcionamento das instituições de Educação Infantil, divulgou o documento *Subsídios para o Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil*. É neste documento que se estabelecem os critérios que devem orientar quantitativamente a relação

entre o número de professores e o número de crianças, além de indicar critérios para a formação de agrupamentos:

Quadro 9 – Relação quantitativa criança/professor

IDADE	Nº de CRIANÇAS	Nº de PROFESSORES
0 a 2 anos	06 crianças	01 professor (a)
3 anos	12 crianças	01 professor (a)
4 a 6 anos	25 crianças	01 professor (a)
AGRUPAMENTO DE CRIANÇAS		
IDADE	Nº de CRIANÇAS	Nº de PROFESSORES
0 a 1 ano	6 a 8 crianças	01 professor (a)
1 a 3 anos	8 a 10 crianças	01 professor (a)
3 a 5 anos	12 a 15 crianças	01 professor (a)
5 a 6 anos	20 a 25 crianças	01 professor (a)

Fonte: Dados da pesquisa (2011).

Posteriormente ao documento acima, o CNE promulga em 1999 as primeiras *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*²⁶ e a Resolução CNE/CEB nº 1/1999, cujo caráter mandatório exigiria sua observância por todas as instituições de Educação Infantil.

Todos estes documentos – Critérios, Subsídios, Referências e Diretrizes, além dos pareceres aprovados pelo Conselho Nacional de Educação – se constituíram em fundamentos importantes para o debate e a promoção da qualidade da Educação Infantil. Embora sem abordar de modo específico a questão da qualidade, no texto das Diretrizes fica estabelecido um conjunto de exigências como formação de professores, proposta pedagógica, gestão democrática. Tais exigências se baseiam na concepção da educação infantil como direito, cuja efetivação remete, necessariamente, ao atendimento de qualidade.

²⁶ Fazendo parte dessa história, também em 1998 temos o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) que trouxe os princípios a respeito do que seria um trabalho de qualidade, objetivando servir de guia para a reflexão dos profissionais que atuam diretamente na faixa etária até os seis anos de idade. É composto de três volumes que objetivavam subsidiar o planejamento, desenvolvimento e avaliação das práticas nas instituições de EI nas diferentes regiões do país. Com relação à concepção de educação infantil que orientou o RCNEI, “está distante das concepções presentes nos documentos publicados pela COEDI de 1994 a 1998 e que vinham sendo considerados pelas profissionais da área um avanço no encaminhamento de uma Política Nacional de Educação Infantil”. (CERISARA, 2002, p. 338) Portanto o RCNEI não tem caráter obrigatório ou mandatório e, em 1999, foram aprovadas as “Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil”, sendo de caráter mandatório para os sistemas municipais e estaduais.

2.2.2 Os marcos regulatórios na década de 2000

Adentra-se a década de 2000, crescentemente ocupada com discussões e debates acerca da qualidade da educação, não isentos da influência dos órgãos de cooperação internacional.

Com a expansão das matrículas na Educação Básica, a escola, por assim dizer, abriu as portas para as camadas mais populares, cuja luta vinha desde o Manifesto dos Pioneiros, assunto abordado no Capítulo 1 desta dissertação. Neste sentido, “houve um deslocamento das preocupações com a democratização do **acesso** para a ênfase nas questões de **permanência**”²⁷.” (BRASIL, 2006a, p. 19-20).

Conforme já foi citado, o PNE/2001 estabeleceu 26 metas para a Educação Infantil, em que se destaca a meta 19:

19. Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade. (BRASIL, 2001, p. 14)

Assim, em 2006²⁸, em função do PNE/2001 foram publicados os *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*, apresentados em dois volumes, com o objetivo de estabelecer parâmetros de referência de qualidade para o sistema educacional com relação à organização e ao funcionamento das instituições de Educação Infantil, promovendo a igualdade de oportunidades educacionais, considerando as diferenças, as diversidades e as desigualdades socioeconômicas e culturais do país. Estes parâmetros se referem a uma norma, um padrão, “ou a variável capaz de modificar, regular, ajustar o sistema [...], podendo ser definido como a referência, o ponto de partida, o ponto de chegada”. (BRASIL, 2006a, p. 8)

Segundo o documento *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*, faz parte da definição de qualidade a consideração dos direitos das crianças, das mulheres, das famílias, que estão garantidos na legislação e de acordo com os compromissos da

²⁷ Grifos nossos.

²⁸ A título de informação, em 2004 temos o Decreto-Lei nº 5296, que ficou conhecido como a Lei da Acessibilidade, regulamentando o atendimento às necessidades das pessoas com deficiência com relação a projetos arquitetônicos e urbanísticos, de comunicação e informação, do transporte coletivo, com relação à execução de obras, sejam elas de destinação pública ou coletiva.

agenda internacional. Além disso, foram consideradas as necessidades desta criança pequena,

[...] levando-se em conta sua faixa etária, as condições de vida de sua família, as características culturais de seu meio, sua individualidade; as demandas sociais por apoio às famílias, ao trabalho e participação social da mulher e à educação infantil; os conhecimentos acumulados pela ciência nos campos da educação, da psicologia, das ciências sociais, da saúde, etc.; as possibilidades reais das instâncias responsáveis pela gestão da educação infantil e da sociedade como um todo na concretização dessas exigências. (BRASIL, 2006a, p. 30)

Novamente, coloca-se em relevo que, ao se propor estes parâmetros de qualidade para a Educação Infantil é fundamental considerar o que as crianças são, desde o seu nascimento, conforme indica o próprio documento *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*:

cidadãos de direito; indivíduos únicos, singulares; seres sociais e históricos; seres competentes, produtores de cultura; indivíduos humanos, parte da natureza animal, vegetal e mineral. (BRASIL, 2006a, p. 18)

Para isto é necessário que as crianças sejam cuidadas e educadas, o que implica em serem auxiliadas naquelas atividades que elas não conseguem realizar sozinhas. Precisam, ainda, ser atendidas nas suas necessidades básicas, de ordem física e/ou psicológica, além de receberem uma atenção especial por parte do adulto que trabalha com elas nos momentos característicos de sua vida. (BRASIL, 2006a, p. 18)

Neste mesmo ano de 2006 foram, também, publicados os *Parâmetros Básicos de infra-estrutura*²⁹ para instituições de Educação Infantil, apresentando estudos e parâmetros nacionais com relação à qualidade dos ambientes destas instituições.

²⁹ Este trabalho, portanto, busca ampliar os diferentes olhares sobre o espaço, visando construir o ambiente físico destinado à Educação Infantil, promotor de aventuras, descobertas, criatividade, desafios, aprendizagem e que facilite a interação criança-criança, criança-adulto e deles com o meio ambiente. O espaço lúdico infantil deve ser dinâmico, vivo, "brincável", explorável, transformável e acessível para todos. (BRASIL, 2006a, p. 8)

Em 2009 foi publicado o documento *Indicadores de Qualidade na Educação Infantil*, lembrando que por ‘indicadores’ compreende-se a possibilidade de quantificação. Trata-se de um instrumento³⁰ de autoavaliação para que as famílias, os profissionais e demais interessados na Educação Infantil possam ter parâmetros para avaliar se as instituições oferecem um atendimento de qualidade.

Conforme os *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil* já informavam, falar de qualidade significa considerar vários fatores como os valores, o contexto histórico, social e econômico, além da forma como a sociedade compreende o direito da mulher e a responsabilidade coletiva da Educação Infantil:

[...] os valores nos quais as pessoas acreditam; as tradições de uma determinada cultura; os conhecimentos científicos sobre como as crianças aprendem e se desenvolvem; o contexto histórico, social e econômico no qual a escola se insere. No caso específico da educação infantil, a forma como a sociedade define os direitos da mulher e a responsabilidade coletiva pela educação das crianças pequenas também são fatores relevantes. (BRASIL, 2009c, p. 11)

O documento *Indicadores de Qualidade na Educação Infantil* apresenta aspectos importantes que fundamentam a definição dos critérios de qualidade para a Educação Infantil, como, por exemplo, o respeito aos direitos humanos, o reconhecimento das diferenças de gênero, raça, religião, cultura, pessoas portadoras de deficiência, além da valorização desta diferença. Trata-se de uma concepção de qualidade fundamentada em valores sociais como meio ambiente, cultura de paz, solidariedade, aporte na legislação educacional, os conhecimentos científicos, culturais, as formas de educar e cuidar, a formação profissional:

1) Respeito aos direitos humanos fundamentais, visto resultarem de uma história de lutas, opressões e conquistas. Do ponto de vista da criança pequena, especificamente a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto de 1990;

³⁰ A proposta é que cada instituição faça a sua autoavaliação reunindo os mais diversos segmentos que se relacionam com a EI, já que para se avançar na qualidade se faz necessária a participação de toda a comunidade.

- 2) O reconhecimento, valorizando as diferenças de gênero, raça, religiosas, culturais e das pessoas portadoras de deficiência;
- 3) A necessidade de fundamentar a concepção de qualidade nos valores sociais tais como o meio ambiente, a cultura de paz, as relações humanas mais solidárias;
- 4) A legislação que estabelece as finalidades e a forma de organização do sistema educacional;
- 5) Os conhecimentos científicos, a cultura, as maneiras de cuidar e educar e a formação dos profissionais. São aspectos importantes como ponto de partida para a definição de critérios de qualidade para a EI. (BRASIL, 2009c, p. 12)

O documento *Indicadores de Qualidade na Educação Infantil* “objetiva traduzir e detalhar esses parâmetros em indicadores operacionais, para oferecer às equipes de educadores e às comunidades atendidas pelas instituições de educação infantil um instrumento adicional de apoio ao seu trabalho.” (BRASIL, 2009c, p. 13). Desta forma, os indicadores mostram a qualidade da instituição de educação infantil com relação a importantes informações de sua realidade local.

As dimensões da qualidade, conforme são definidas pelo MEC e apresentadas como indicadores, são sete:

- 1 – planejamento institucional; 2 – multiplicidade de experiências e linguagens; 3 – interações; 4 – promoção da saúde; 5 – espaços, materiais e mobiliários; 6 – formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; 7 – cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social. (BRASIL, 2009c, p. 17-18)

No que diz respeito à dimensão do planejamento institucional, ela é muito importante para que se tenha ciência dos objetivos de uma instituição de Educação Infantil. De início, a instituição deve contar com uma proposta pedagógica organizada em forma de um documento, pautado no princípio de elaboração com a participação de todos, a partir do conhecimento da realidade da comunidade em que a instituição está inserida, estabelecendo os objetivos do seu trabalho e os meios para alcançá-los.

Esta proposta pedagógica é um instrumento de trabalho em constante revisão, baseado nas experiências, nas avaliações e nos desafios que surgem na instituição. Desta forma fazem-se primordiais os registros e documentações, o conhecimento das legislações e do conhecimento já acumulado sobre a EI. Esta dimensão apresenta os seguintes indicadores³¹: proposta pedagógica consolidada, planejamento, acompanhamento e avaliação, registro da prática educativa. (BRASIL, 2009c, p. 37-38)

Já na dimensão da multiplicidade de experiências e linguagens, para se avaliar uma instituição de Educação Infantil é necessário perguntar:

[...] o trabalho educativo procura desenvolver e ampliar as diversas formas de a criança conhecer o mundo e se expressar? As rotinas e as práticas adotadas favorecem essa multiplicidade ou, ao contrário [...] roubam a possibilidade de a criança desenvolver todas as suas potencialidades? (BRASIL, 2009c, p. 40)

Ao longo do seu processo de desenvolvimento a criança vai construindo a sua autonomia, de modo que em cada etapa se abrem diversas possibilidades para a sua expressão e atuação. É necessário que a instituição de Educação Infantil se organize de tal forma que favoreça e valorize a autonomia da criança. Desta maneira, é preciso uma atenção aos ambientes e aos materiais, que devem estar dispostos de uma forma que possibilitem escolhas, organizadas em atividades individuais, em pequenos grupos ou também em um grupo maior. As professoras e os professores devem atentar para o incentivo da autonomia, interagindo e apoiando as crianças, além de

[...] planejar atividades variadas, disponibilizando os espaços e os materiais necessários, de forma a sugerir diferentes possibilidades de expressão, de brincadeiras, de aprendizagens, de explorações, de conhecimentos, de interações. A observação e a escuta são importantes para sugerir novas atividades a serem propostas, assim como ajustes no planejamento e troca de experiências na equipe. (BRASIL, 2009c, p. 40)

³¹ Todos os indicadores das sete dimensões desdobram-se em questões mais específicas que constam no documento.

Com relação às interações, estas devem ser

[...] formadoras, no sentido de que devem ser baseadas nos valores sociais que fundamentam sua proposta pedagógica. A cidadania, a cooperação, o respeito às diferenças e o cuidado com o outro são aprendidos na vivência cotidiana. (BRASIL, 2009c, p. 45)

Dando continuidade, em relação à dimensão da promoção da saúde, faz-se necessário “assegurar a prevenção de acidentes, os cuidados com a higiene e uma alimentação saudável, condições para um bom desenvolvimento infantil nessa faixa etária até seis anos de idade.” (BRASIL, 2009c, p. 48). No aspecto da dimensão dos espaços, materiais e mobiliários, o ambiente físico de uma instituição de Educação Infantil deve

[...] refletir uma concepção de educação e cuidado respeitosa das necessidades de desenvolvimento das crianças, em todos os seus aspectos: físico, afetivo, cognitivo, criativo. Espaços internos limpos, bem iluminados e arejados, com visão ampla do exterior, seguros e aconchegantes, revelam a importância conferida às múltiplas necessidades das crianças e dos adultos que com elas trabalham; espaços externos bem cuidados, com jardim e áreas para brincadeiras e jogos, indicam a atenção ao contato com a natureza e à necessidade das crianças de correr, pular, jogar bola, brincar com areia e água, entre outras atividades. (BRASIL, 2009c, p. 50)

Segundo o documento *Indicadores de Qualidade na Educação Infantil*, um dos fatores que mais influencia a qualidade da educação é a formação e as condições de trabalho das professoras e demais profissionais:

[...] Professoras bem formadas, com salários dignos, que contam com o apoio da direção, da coordenação pedagógica e dos demais profissionais – trabalhando em equipe, refletindo e procurando aprimorar constantemente suas práticas – são fundamentais na construção de instituições de educação infantil de qualidade. (BRASIL, 2009c, p. 54)

É importante que o trabalho das profissionais seja valorizado na instituição e na comunidade, por meio da oferta de melhores condições a fim de desempenharem o seu papel. Em relação à comunidade, é fundamental o estabelecimento de diálogo para uma melhor compreensão do trabalho proposto.

Por fim, no que se refere à dimensão da cooperação e troca com as famílias, e da participação na rede de proteção social, é importante o sentimento de acolhimento entre os familiares e os profissionais da Educação Infantil na garantia de sua qualidade.

A instituição de educação infantil é um espaço de vivências, experiências, aprendizagens. Nela, as crianças se socializam, brincam e convivem com a diversidade humana. A convivência com essa diversidade é enriquecida quando os familiares acompanham as vivências e as produções das crianças. Estando aberta a essa participação, a instituição de educação infantil aumenta a possibilidade de fazer um bom trabalho, uma vez que permite a troca de conhecimento entre familiares e profissionais em relação a cada uma das crianças. Assim, família e instituição de educação infantil terão melhores elementos para apoiar as crianças nas suas vivências, saberão mais sobre suas potencialidades, seus gostos, suas dificuldades. Isso, sem dúvida, contribui para aprimorar o processo de “cuidar e educar”. (BRASIL, 2009c, p. 57)

Na busca de argumentos de análise que pudessem contribuir na discussão à frente desta pesquisa, na sequência tem-se a Resolução CNE/CEB nº 5/2009, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. O referido documento considera relevante a prioridade nas “discussões sobre como orientar o trabalho junto às crianças de até três anos em creches e como garantir práticas junto às crianças de quatro e cinco anos, que se articulem, mas não antecipem processos do Ensino Fundamental”. A recente pesquisa brasileira sobre a qualidade (2010) tem apontado para o distanciamento das orientações das diretrizes, sejam nacionais ou até mesmo locais, indicando para a necessidade de se conhecer o cotidiano das instituições de Educação Infantil. (CAMPOS, 2010a)

Em 2010 foi aprovada a Resolução CNE/CEB 08/2010, definindo o Custo Aluno/Qualidade Inicial (CAQi) como referência para

a construção da matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil. O CAQi foi um estudo desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, publicado em 2007, que calcula o quanto deveria ser investido por aluno em cada etapa da educação básica, para que o Brasil ofereça uma educação com o mínimo de qualidade. A resolução nº 08/2010, aprovada em 05/05/2010, retoma esta referência fixando valores para a Educação Infantil. É importante observar nos documentos acima elencados a sua natureza: as legislações que tratam de dar um suporte ou ordenamento financeiro são muito poucas, dificultando o alcance dos padrões mínimos de qualidade. Kramer (2006) aponta as bandeiras de luta na Educação Infantil, destacando

[...] ausência de financiamento da educação infantil e as lutas por sua inclusão no FUNDEB; a organização dos sistemas municipais; a necessidade de que as políticas de educação infantil sejam articuladas com políticas sociais; a formação dos profissionais da educação infantil e os problemas relativos à carreira; as ações e pressões de agências internacionais, que têm exigido um constante alerta da parte dos movimentos sociais, em particular dos fóruns estaduais e do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB); as precárias condições das creches comunitárias não transferidas para as redes municipais de educação. (KRAMER, 2006, p. 803)

A questão da qualidade na Educação Infantil prosseguiu sendo debatida através das pesquisas organizadas pela Fundação Carlos Chagas, tendo Maria Malta Campos à frente dos trabalhos. Duas pesquisas foram realizadas sob sua coordenação: em 2006, *Consulta sobre Qualidade da Educação Infantil* (2006) e, em 2009, *Educação Infantil no Brasil – avaliação qualitativa e quantitativa* (2010), que será analisada na seção subsequente.

2.2.3 O que dizem as pesquisas sobre a qualidade da educação infantil brasileira?

Em 2006 foi publicado o relatório final da *Consulta sobre qualidade da educação infantil*, organizado e publicado pela Fundação Carlos Chagas – Departamento de Pesquisas Educacionais –,

coordenado por Maria Malta Campos, Rita de Cássia Coelho e Sílvia H. Vieira Cruz. Foi uma promoção da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil/ MIEIB, com o apoio do *Save The Children* – Reino Unido. Esta consulta teve por objetivos:

[...] 1) avançar no conhecimento sobre a realidade da educação infantil no país, explorando as concepções sobre qualidade de seus principais protagonistas: profissionais, crianças, famílias e pessoas da comunidade; pessoas que geralmente estão excluídas do debate sobre políticas e práticas educacionais; 2) levar as pessoas a refletir sobre a qualidade da educação infantil; 3) construir um conceito mais humanista e abrangente sobre qualidade; 4) subsidiar a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o MIEIB, no sentido de aprimorar suas propostas para as políticas públicas de educação infantil; 5) chegar a uma síntese final que possa ser amplamente disseminada de modo a apoiar as demandas sociais por qualidade em educação infantil. (CAMPOS, 2006, p. 18)

A Consulta sobre Qualidade da Educação Infantil foi realizada em quatro estados – Ceará, Pernambuco, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – considerando três regiões brasileiras – nordeste, sudeste e sul. Dela participaram “professores, funcionários, diretores e/ou coordenadores, pais usuários, pais não usuários, líderes da comunidade e crianças que estavam frequentando as creches e pré-escolas.” (CAMPOS, 2006, p. 19).

Os participantes da pesquisa responderam a 15 questões que diziam respeito aos aspectos de funcionamento das instituições de Educação Infantil, a saber: “prédio, alimentação, materiais, características dos profissionais das equipes, e também aspectos relativos ao relacionamento humano entre adultos e crianças.” (CAMPOS, 2006, p. 43).

A partir da pesquisa foram obtidas mais informações para a busca de superação das precariedades nas diversas instituições de Educação Infantil no país, tanto em estrutura física, equipamentos e materiais quanto no currículo. Foram constatadas situações de adversidade em todas as instituições pesquisadas – públicas; privadas sem fins lucrativos; particulares.

Se é verdade que a diversidade é algo esperado em um país como o Brasil, alguns dos dados obtidos são preocupantes, na medida em que revelam condições de atendimento bastante precárias, que configuram desigualdades educacionais relacionadas ao acesso, ao funcionamento e às características físicas dos estabelecimentos, assim como aos aspectos pedagógicos. Na maioria das instituições públicas e privadas sem fins lucrativos foram registradas filas de espera, revelando problemas de acesso; alguns dos prédios, inclusive de instituições particulares, não contavam com condições mínimas de espaço e salubridade; itens como presença de brinquedos e existência de projeto pedagógico obtiveram notas baixas nas avaliações dos entrevistadores. (CAMPOS, 2006, p. 76)

Segundo consta no referido documento, a diversidade brasileira tem sido um desafio no que concerne às condições de atendimento, revelando-se precárias, desiguais no acesso, e com dificuldades no funcionamento e na estrutura física das instituições. Também foram citadas as diferenças nos aspectos pedagógicos, e independentemente de serem instituições públicas ou privadas, ou ainda sem fins lucrativos, todas elas apresentaram fila de espera, o que mostra uma das problemáticas do acesso.

Dentre outras questões, a “Consulta” mostrou que a origem assistencial da Educação Infantil continua presente, associando o atendimento às famílias mais pobres: “[...] as mães que não têm onde deixar seus filhos e precisam trabalhar são aquelas mais pobres, pois para elas existe a creche, ‘um segundo lar’.” (CAMPOS, 2006, 78). Além disso, a pré-escola também aparece vinculada à preparação da escolaridade futura, questão que surge com nitidez nas respostas infantis. (CAMPOS, 2006, p. 79)

A identidade da professora de Educação Infantil não foi consolidada, haja vista que ela não é considerada como uma profissional que tenha uma competência específica sobre o desenvolvimento infantil. Destaca-se que a busca pelas creches reproduz a ideia de um “segundo lar”, onde a professora deve cuidar bem destas crianças, além de prepará-las para a escola, evidenciando que a transição da Educação infantil integrada à Educação Básica ainda não foi completada.

A “Consulta” comenta a respeito da potencialidade trazida pela LDB/1996, mas também os seus riscos. Cury (2002) mostra que esta lei

organiza uma nova divisão nas responsabilidades das esferas federal, estadual e municipal, não somente no aspecto da municipalização, mas também no da autonomia, que é, então, conferida às instituições de educação com relação à elaboração e execução das propostas pedagógicas.

Esta autonomia não se restringe apenas aos professores, mas “também seria importante contar com a contribuição da comunidade escolar, representada nas instâncias de participação existentes nas instituições, integradas por pais, pessoas da comunidade, demais funcionários da escola e também alunos.” (CURY, 2002, p. 80).

Por outro lado, considerando o risco devido à precariedade das redes de ensino no Brasil, essa responsabilidade de cada instituição de educação pode, também, contribuir para o recuo do papel do Estado (CURY, 2002, p. 31). Portanto, faz-se necessário o desenvolvimento de novas competências dos professores, não só contemplando o desenvolvimento infantil,

[...] mas também o papel desse profissional no trabalho de equipe na instituição, em momentos de estudo e discussão, na relação com os pais e com a comunidade do entorno e no exercício da cidadania, principalmente enquanto agente de transformação em seu campo de atuação. (CURY, 2002, p. 81)

Dahlberg, Moss e Pence (2003) propõem que as instituições de educação infantil sejam fóruns públicos situados na sociedade civil, onde crianças e adultos participem coletivamente em projetos significativos dos pontos de vista social, cultural, político e econômico, pois, desta forma, pode-se contribuir para uma educação e uma sociedade mais democráticas. É neste contexto que deve ser entendida a luta por uma educação infantil de qualidade aberta a todas as crianças.

No ano de 2010 foi publicado o documento intitulado *Educação Infantil no Brasil – avaliação qualitativa e quantitativa*, pesquisa que foi realizada em seis capitais brasileiras: Belém, Fortaleza, Teresina, Campo Grande, Rio de Janeiro e Florianópolis. A pesquisa pautou-se nas seguintes hipóteses:

1. Houve uma expansão da oferta de educação infantil nos últimos anos, mas essa expansão nem sempre foi acompanhada de padrões de qualidade adequados;

2. Apesar de o MEC ter desenvolvido Parâmetros Nacionais da Qualidade da Educação Infantil, grande parte das instituições de educação infantil os tem implementado parcialmente;
3. A qualidade do serviço de educação infantil é variável e depende das características institucionais da unidade (entre outros, se pública, privada particular, comunitária, filantrópica ou confessional, conveniada ou não conveniada);
4. O impacto positivo da educação infantil sobre o ensino fundamental é maior quando o atendimento apresenta padrões de qualidade adequados. (CAMPOS, 2010a, p. 36 – 37)

De acordo com as hipóteses apresentadas acima, a pesquisa objetivou “retratar a abrangência e a qualidade da oferta da educação infantil no país” (CAMPOS, 2010a, p. 37) e também “avaliar em que medida as variações na qualidade da educação pré-escolar oferecida às crianças têm impacto diferencial sobre seu desempenho nas primeiras séries do ensino fundamental”. (CAMPOS, 2010a, p. 37). Neste sentido, a pesquisa foi norteada pelas seguintes questões:

1. Nos últimos anos, as políticas e os programas destinados a expandir a oferta da educação infantil têm sido acompanhados por ações que buscam assegurar a todas as crianças o direito a um atendimento com padrões de qualidade adequados?
2. Em que medida as diferenças existentes na qualidade dos serviços prestados pelos estabelecimentos de um mesmo sistema de ensino decorrem de características associadas à natureza administrativa dessas instituições? [...]
3. Em que medida as diretrizes, metas e ordenamentos legais, sintetizados no documento “Parâmetros Nacionais da Qualidade da Educação Infantil, constituem referência básica para a expansão da cobertura e para a melhoria da qualidade do atendimento destinado às crianças na faixa etária de zero a seis?
4. O impacto positivo da educação infantil sobre o ensino fundamental é maior quando o atendimento

apresenta padrões de qualidade adequados?
(CAMPOS, 2010a, p. 37-38)

O documento *Educação Infantil no Brasil – avaliação qualitativa e quantitativa* trouxe questões acerca da qualidade da Educação Infantil ofertada nestas seis capitais, onde se verificaram avanços em alguns aspectos, mas, também, “graves problemas que ainda precisam ser superados nas práticas pedagógicas que marcam o cotidiano das crianças nessas instituições.” (CAMPOS, 2010a, p. 401).

Esta pesquisa demonstrou a necessidade urgente de adoção de políticas educacionais para melhorar a qualidade da Educação Infantil – creche e pré-escola e na continuidade da escolarização da criança:

[...] necessitam pré-condições de infraestrutura mais adequadas, melhor orientação, formação continuada do pessoal – o que inclui gestores e equipes técnicas das secretarias – e sistemas de supervisão mais eficientes. Como visto, essas ações podem ter efeitos positivos não só na qualidade da educação infantil, mas também nas melhores oportunidades de aprendizagem propiciadas às crianças, na continuidade de sua escolaridade. (CAMPOS, 2010a, p. 401)

Esta pesquisa revelou condições de desigualdade no planejamento da Educação Infantil nos municípios, referindo-se “tanto à capacidade técnica, quanto à disponibilidade de recursos financeiros.” (CAMPOS, 2010a, p. 402). Neste sentido, o documento recomendou que o MEC oferecesse apoio com relação aos dados, para que estes “estivessem facilmente acessíveis às equipes técnicas das Secretarias Municipais de Educação.” (CAMPOS, 2010a, p. 402).

As informações contidas nos últimos resultados do IBGE – Censo de 2010 – são indispensáveis para as Secretarias, afinal “será indispensável promover um diagnóstico mais alentado capaz de identificar os setores censitários em que o déficit de matrículas é mais agudo.” (CAMPOS, 2010a, p. 402). Portanto, uma parceria entre o MEC e as secretarias municipais pode contribuir para a equidade no atendimento.

No que concerne ao financiamento, não foram identificados, nas normas contábeis vigentes, a distinção entre as despesas com a creche e com a pré-escola, nem os turnos de atendimento – parcial ou integral, o que impossibilita os cálculos em relação ao custo-criança e conseqüentemente acaba dificultando o planejamento municipal. Assim,

“seria urgente a revisão dessas normas, inclusive no sentido de permitir um diagnóstico mais objetivo, em nível nacional, sobre as desigualdades de financiamento público da educação infantil no país.” (CAMPOS, 2010a, p. 402).

A respeito da integração das diversas etapas da Educação Infantil e básica, o documento *Educação Infantil no Brasil – avaliação qualitativa e quantitativa* constatou que as instituições adotam critérios próprios – e que nem sempre correspondem àqueles definidos pela legislação –, para determinar a passagem das crianças da creche para a pré-escola, e desta para o ensino fundamental de 9 anos – primeiro ano – havendo disparidades na faixa etária e no período de permanência da criança na instituição. Desta forma, recomendou-se investigar melhor até que ponto essas práticas dificultam ou não a transparência social que deveria ser garantida sobre o acesso e a permanência das crianças nas escolas, pré-escolas e creches.

A partir destes indicativos, recomenda-se centrar esforços para:

- definir, em nível nacional, a idade exata para a matrícula no primeiro ano do ensino fundamental;
- implantar, em todos os municípios, políticas que melhorem as condições de aprendizagem e diminuam a retenção de alunos na pré-escola e nos primeiros anos do ensino fundamental;
- verificar e rever a permanência da modalidade de atendimento “classe de alfabetização”, de forma a que não signifique o retardamento do ingresso de crianças no ensino fundamental regular;
- promover medidas que favoreçam a integração das equipes responsáveis pela educação infantil e pelos primeiros anos do ensino fundamental nas prefeituras;
- adotar medidas para que a adoção da obrigatoriedade da educação a partir dos quatro anos de idade não contribua para diminuir e desestimular a oferta de vagas em creche, já bastante defasada em relação à demanda manifesta (que se reflete na existência de listas de espera nas instituições e nas prefeituras). (CAMPOS, 2010a, p. 403)

Faz-se um especial destaque ao último indicativo, que apresenta a preocupação com a diminuição da oferta do atendimento às crianças de 0 a 3 anos. Esta preocupação é resultado da EC nº 59/09, que já vem provocando uma prioridade no atendimento às crianças nesta faixa etária, conforme se percebe no município de Florianópolis, assunto que será abordado no Capítulo 3.

Com relação ao currículo, verificou-se um “distanciamento” das Diretrizes Curriculares Nacionais mandatórias, em âmbito nacional, ou até mesmo das propostas de currículo elaboradas pelo próprio município. Foram feitas algumas recomendações, das quais destacam-se:

- a gestão das creches e pré-escolas precisa garantir que os ambientes físicos internos e externos, o arranjo dos espaços e a disponibilidade de brinquedos e materiais sejam adequados a práticas educativas de boa qualidade desenvolvidas no cotidiano;
- a gestão das creches e pré-escolas precisa garantir, nas unidades, a organização de rotinas que favoreçam a iniciativa e autonomia infantil e desestimulem períodos coletivos de ócio e espera para as crianças;
- os professores precisam contar com horários remunerados para trabalho em equipe, formação em serviço e atendimento às famílias das crianças;
- o cotidiano vivido pelas crianças pequenas em creches e pré-escolas precisa ser objeto de monitoramento e avaliação contínua que fundamentem a formação em serviço e a revisão e aprimoramento das práticas concretas adotadas nas instituições. (CAMPOS, 2010a, p. 404-405)

Note-se a importância da gestão, a fim de garantir ambientes, espaços, brinquedos, materiais apropriados para uma boa qualidade neste cotidiano das instituições de Educação Infantil, bem como a importância de assegurar horários e remuneração aos professores, para um trabalho em equipe, formação e atenção às famílias. Coloca-se em relevo, também, a necessidade constante de avaliação contínua alimentando a formação destes profissionais e o repensar das práticas cotidianas nas instituições de Educação Infantil.

Quanto às pesquisas sobre a Educação Infantil, ficou confirmado o que já fora encontrado em outras pesquisas sobre o cotidiano nas instituições, enfatizando “a importância de a criança ser considerada produtora de cultura e, portanto, com direito de ter voz, participar e criar.” (CAMPOS, 2010a, p. 406).

Para isto, é necessário conhecer as reais condições do cotidiano nas instituições de Educação Infantil que consigam garantir este direito, ainda considerando as longas jornadas de permanência das crianças nestas instituições. Igualmente importante é inteirar-se sobre o funcionamento e as práticas que possam fazer avançar, mostrando caminhos para melhorias, principalmente das instituições ou redes de ensino que atendem uma grande parcela da população que geralmente enfrenta condições de vida adversas. Conforme esta pesquisa constatou, “são justamente as crianças dessa parcela menos favorecida da população que podem mais se beneficiar de uma Educação Infantil de qualidade.” (CAMPOS, 2010a, p. 406).

Com relação à gestão – no caso em estudo, a figura do diretor –, destaca-se que a maioria expressiva destes cargos, nas capitais pesquisadas, é ocupada através do processo eletivo, tendo uma carga de trabalho de 40 horas semanais, conforme ocorre no município de Florianópolis. O referido Relatório *Educação Infantil no Brasil – avaliação qualitativa e quantitativa* apresenta uma síntese das dificuldades enfrentadas pelos diretores, com relação a não

poder contar com pessoal competente e uma equipe comprometida com o trabalho, bem como lidar com um número excessivo de crianças são condições mais frequentemente apontadas como difíceis de enfrentar pelos diretores das instituições [...]. (CAMPOS, 2010a, p. 128)

A respeito das reuniões que são realizadas com os professores para o planejamento e avaliação das atividades propostas nas instituições de Educação Infantil, a pesquisa revelou-se uma prática comum nas capitais participantes da pesquisa. Na maior parte das capitais (78,8%), estas reuniões são realizadas, pelo menos, uma vez por mês; no entanto há propostas diferentes de arranjos para essas reuniões, como, por exemplo:

[...] reuniões realizadas aos sábados; reuniões no horário das aulas de educação física; auxiliar de ensino assumindo a turma para que a professora participe da reunião; realização das reuniões após

a saída das crianças; redução da jornada de atendimento etc. (CAMPOS, 2010a, p. 144)

Com relação à expansão das matrículas na Rede Municipal de Educação Infantil (RMEI), o documento *Educação Infantil no Brasil – avaliação qualitativa e quantitativa* mostra que a expansão “ocorre, sobretudo pelo aumento da oferta de vagas na rede municipal que incorpora, a partir de 2007, as matrículas da rede estadual.” (CAMPOS, 2010a, p. 281). Considerando os anos de 2001 a 2004, a expansão total de matrículas foi da ordem de 25% de aumento,

[...] sendo essa expansão mais significativa no segmento creche (+ 44,3%) do que no da pré-escola (+ 18,3%). A partir de 2005, acentua-se o crescimento da oferta de matrículas para as crianças de zero a três anos e diminui o total destinado às crianças maiores. (CAMPOS, 2010a, p. 282)

O município de Florianópolis apresentou os percentuais mais altos na cobertura da faixa etária que frequenta as creches:

[...] apresenta crescimento na taxa de escolarização na educação infantil de 2008 a 2009, para as crianças a partir de dois anos (de 2,7% para as de dois anos, até 9% para as de cinco anos). O atendimento às crianças a partir de três anos é mais expressivo do que o observado para as faixas etárias anteriores. Ainda assim, no grupo dos seis municípios pesquisados, Florianópolis é a capital que apresenta os percentuais mais altos de cobertura na faixa correspondente à creche. (CAMPOS, 2010a, p. 298)

Esta ampliação do número de creches na RMEI é uma consequência, em boa parte, do processo de municipalização, no qual o município incorpora as instituições pertencentes à rede estadual, além de algumas instituições privadas.

A ampliação da rede municipal também se deu pela incorporação de equipamentos das instituições privadas sem fins lucrativos antes conveniadas com a Prefeitura. A “municipalização” desse atendimento, como é designada pelas técnicas da Secretaria Municipal de Educação (SME), ocorreu pela incorporação de

espaços físicos (prédios e equipamentos) à rede municipal, por meio de contratos de cessão de uso. Desse modo, a Prefeitura pode destinar recursos públicos para a melhoria dos prédios e alocar pessoal efetivo para o atendimento educacional. Nesse caso, a “municipalização” se aproxima de uma estatização ou publicização do atendimento privado sem fins lucrativos, sem configurá-la plenamente como tal. A redução do atendimento conveniado também decorreu da não renovação de convênios irregulares. (CAMPOS, 2010a, p. 347)

Em 2008 foi feita a transferência do âmbito da gestão do atendimento conveniado, até então realizado pela Secretaria de Desenvolvimento Social, para a Secretaria Municipal de Educação (SME), aumentando os recursos para o município.

A regularização desse atendimento no âmbito do setor educacional possibilitou que as matrículas das instituições conveniadas pudessem ser paulatinamente registradas no Censo Escolar, fazendo com que o município fosse beneficiado pela ampliação de recursos destinados aos programas federais do FNDE, bem como pelo acréscimo na receita proveniente do Fundeb. Convém mencionar que, entre as instituições conveniadas, são mantidos os Núcleos de Atendimento à Criança, assim denominadas algumas creches domiciliares que atendem a um pequeno número de crianças. (CAMPOS, 2010a, p. 347)

Atualmente, estes Núcleos de Atendimento à criança foram extintos, sendo estas crianças incorporadas pela RMEI. Ainda de acordo com o documento *Educação Infantil no Brasil – avaliação qualitativa e quantitativa*, há uma ascensão mais evidente do atendimento nas creches públicas do que nos Núcleos de Educação Infantil (NEIs), ao lado da queda na oferta das conveniadas. No ano de 2009 alcançou-se mais de doze mil matrículas. O crescimento mais significativo foi verificado no período integral da RMEI, mesmo que proporcionalmente se evidencie mais no atendimento conveniado, apesar do menor número de matrículas quando comparado com a RMEI, onde

[...] as creches cobrem toda a faixa etária de zero a cinco anos, na sua maioria em tempo integral, enquanto os NEIs e os NEIs Vinculados acolhem matrículas de crianças de três a cinco anos de idade, na sua maioria em tempo parcial. Convém salientar que a redefinição do atendimento em educação infantil para a faixa etária entre 0 a 5 anos ocorreu em 2007 (PMF, 2006), quando foi criado o ensino fundamental de 9 anos e, então, as crianças de 6 anos de idade passaram a ser gradativamente matriculadas nesse nível de ensino. (CAMPOS, 2010a, p. 348-349)

Diante da síntese de alguns elementos, em especial do documento *Educação Infantil no Brasil – avaliação qualitativa e quantitativa*, introduz-se o próximo capítulo procurando mostrar que muitos dos elementos aqui apresentados evidenciam-se tanto nas pesquisas realizadas com os dados da RMEI quanto no estudo feito no NEI Armação.

3 – OS EFEITOS DA AMPLIAÇÃO NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL: UM ESTUDO SOBRE O NEI ARMAÇÃO

Conforme já foi apresentado, o objetivo desta pesquisa consiste em investigar se a estratégia das “creches ampliadas”, adotada pelo atual governo municipal e que vem aumentando significativamente a oferta de vagas no município de Florianópolis, garante, também, a qualidade deste atendimento educativo destinado às crianças de 0 a 5 anos. Neste capítulo, apresentam-se as estratégias que foram executadas ao longo dos anos, pelos governos municipais – em especial o governo atual – para discutir as “creches ampliadas”, averiguando os critérios que têm orientado as decisões e/ou a escolha destas instituições ampliadas, bem como o crescimento de vagas na Rede Municipal de Educação Infantil – RMEI, sua distribuição por região³² e as relações e impactos decorrentes desta estratégia nas chamadas demandas explícitas nas listas de espera.

Posteriormente, faz-se uma discussão específica sobre os efeitos desta ampliação em uma instituição escolhida para a pesquisa de campo, objetivando destacar questões acerca da qualidade da Educação Infantil. Foram analisados os efeitos da ampliação sobre o espaço físico e o espaço externo (parque), sobre a gestão, a organização do trabalho pedagógico e a prática pedagógica, os efeitos na organização do trabalho coletivo dos professores e dos demais profissionais da instituição.

Convém reforçar que o termo “creches ampliadas” refere-se àquelas instituições que passaram por uma reforma na sua estrutura física, com ampliação das salas de atividade. Atualmente, a RMEI tem doze instituições que se enquadram na categoria “creches ampliadas” das quais nove são denominadas creches³³ e outras três denominam-se Núcleos de Educação Infantil³⁴ (NEIs). Trata-se de instituições que antes possuíam, em média, 6, 7 ou 8 salas e passaram a contar com 10 salas de atividades ou mais. São exceções o NEI Ingleses e o NEI Armação, que foram instituições totalmente construídas, novas, apresentando, inclusive, uma estrutura diferente das demais.

Na sequência, apresenta-se a caracterização da RMEI de Florianópolis.

³² As instituições de Educação Infantil de Florianópolis distribuem-se por regiões: sul, norte, leste, continente e centro.

³³ Geralmente destinadas a todos os grupos etários e em atendimento integral.

³⁴ Geralmente destinados aos grupos maiores, a partir dos 3 anos de idade e em atendimento parcial.

3.1 A REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE FLORIANÓPOLIS

Atualmente a RMEI de Florianópolis apresenta 81 instituições de Educação Infantil, sendo 49 Creches e 32 Núcleos de Educação Infantil (NEIs), totalizando 10.720 crianças atendidas. Além deste atendimento oferecido pela RMEI, há também o realizado pela rede conveniada, totalizando 21 instituições que atendem 2.088 crianças.

Recebem a denominação de “creche” aquelas instituições para crianças de quatro meses a cinco anos de idade, atendendo em período integral, das 7h às 19h. Já os “Núcleos de Educação Infantil” (NEI) são aquelas instituições para crianças entre três e cinco anos de idade; cujo atendimento, geralmente, é em período parcial³⁵, num horário compreendido no turno matutino das 7h às 13h ou no período vespertino das 13h às 19h.

A RMEI de Florianópolis data desde 1976, quando foram implantados, em caráter experimental, os Núcleos de Educação Infantil. Estes primeiros NEIs foram estabelecidos nas comunidades da Coloninha/Estreito (NEI Coloninha), do Ribeirão da Ilha (NEI Ribeirão da Ilha) e de São João do Rio Vermelho (NEI Rio Vermelho). Estas comunidades foram escolhidas para atender diretamente “à população de baixa renda que vive no interior da ilha e na periferia da cidade”³⁶. O seu objetivo estava em

[...] suprir as deficiências do meio, oferecendo às crianças carentes as condições desejáveis para um desenvolvimento social e cognitivo, procurando minimizar os problemas das crianças cujas mães trabalham fora do lar e facilitar o ingresso do aluno no ensino regular³⁷.

O NEI Coloninha passou a ser denominado Creche Professora Maria Barreiros em 1977; era “uma nova modalidade de atendimento pré-escolar, pois, contemplando a criança de 0 a 6 anos (na verdade, dos 3 meses aos 6 anos), também vai contemplar uma sistemática diferenciada para seu funcionamento.” (OSTETTO, 2000. p. 68). Posteriormente, em 1979, foi construído o prédio próprio da Creche Professora Maria Barreiros (OSTETTO, 2000, p. 68). Ainda segundo

³⁵ Atualmente, dos 32 NEIs da RMEI, 07 deles funcionam com atendimento integral a todos os grupos, e 06 possuem alguns grupos integrais e outros parciais.

³⁶ FLORIANÓPOLIS, 1983, p. 72.

³⁷ FLORIANÓPOLIS, 1983, p. 72.

Ostetto (2000), o atendimento para as crianças menores só se efetivou neste prédio novo, conforme os relatos das professoras. Neste mesmo ano – 1979³⁸ – foi definida a estrutura da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Os dados sobre o número de matrículas na RMEI que demonstram a expansão do atendimento feito pela rede pública municipal de Florianópolis, compreendido entre os anos de 1976 a 1979, são mostrados na Tabela 5, abaixo.

Tabela 5 – Dados de matrícula da RMEI – 1976 a 1979

1976	1977	1978	1979
92	150	166	463

Fonte: Ostetto, 2000, p. 105.

Verifica-se na Tabela 5, considerando-se os anos de 1976 a 1979, o surgimento de 371 novas vagas, o que representou um crescimento de 403,26%. Destaca-se um salto maior do ano de 1978 para o ano de 1979, quando passou de 166 para 463 crianças atendidas, significando 297 novas vagas, que perfizeram unicamente neste período – de 1978 a 1979 –, um crescimento na ordem de 178,92%.

Em 1979, Francisco de Assis Cordeiro assumiu a prefeitura municipal (1979-1983). Neste período, o Ministério da Educação, Cultura e Desporto, através de suas orientações, lançou uma onda de expansão na educação pré-escolar, proporcionando que a educação pré-escolar do município também estivesse em consonância com a política educacional do Governo Federal, centrando o atendimento à população de baixa renda. Em seminário sobre Política e Planejamento da Educação e Cultura, que foi realizado em julho de 1979, em Brasília, ficou estabelecido que um dos seus objetivos concentrava-se em

[...] formular e implantar a política global integrada para a infância como medida corretiva parcial aos efeitos das desigualdades de distribuição de renda, e preventiva, enquanto se procura eliminar os fatores determinantes da pobreza absoluta. (FLORIANÓPOLIS, 1983, p. 72)

³⁸ Lei nº 1.674, na qual a Secretaria de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social – SESAS – respondia pelo Departamento de Educação, que se constituía na Divisão de Ensino e Divisão de Educação Física. (www.pmf.sc.gov.br)

Nesta direção, segundo Waltrick, os efeitos foram igualmente sentidos no cenário local, tornando-se meta prioritária da administração municipal:

A Prefeitura Municipal de Florianópolis, por atender, na área educacional, predominantemente, à zona rural e periferias urbanas, atinge a clientela mais carente socioeconomicamente no Município. Por isso, procura dar ênfase aos programas de Alimentação e Nutrição, de Educação para a Saúde, de Assistência médico-odontológica, de integração Escola/Comunidade, de **expansão do ensino pré-escolar**. (WALTRICK, 2008, p. 72. Grifos nossos)

A análise de Waltrick indica a permanência da orientação a respeito da expansão através das alternativas de baixo custo:

[...] embora o Programa Nacional tivesse, em parte, minimizado um dos problemas da educação pré-escolar naqueles tempos – a falta de vagas para atender à demanda –, na política do MEC permaneceu a mesma orientação dos anos de 1970: a expansão priorizava as alternativas de baixo custo, incentivando-se as formas não convencionais de atendimento. Em que pese o acesso de um contingente de crianças vindas das camadas populares à educação pré-escolar, na verdade, a propalada democratização no acesso assumia uma dimensão meramente quantitativa. A qualidade ainda estava longe de ser resolvida. (WALTRICK, 2008, p. 73)

Dentre as justificativas para a inclusão do projeto no sistema municipal de ensino, constam:

[...] o fato de haver, no interior da ilha (zona rural) e continental (zona marginal) da cidade, clientela carente economicamente, onde as crianças sofrem geralmente de subnutrição, de falta de cuidados de saúde e de carências de estímulos ao desenvolvimento normal e equilibrado de suas funções cerebrais, de sua afetividade e motricidade, repercutindo mais tarde na idade escolar (6 anos e 6 meses/7 anos) em dificuldades

de aprendizagem e integração social.
(FLORIANOPOLIS,1983, p. 28)

De modo geral, o *Plano de Ação 1980-1983* citava o período integral (semi-internato) para as crianças do berçário e do maternal, estando condicionado “à mãe que trabalha fora de casa e de que a renda da família não ultrapasse três salários mínimos.” (FLORIANÓPOLIS, 1983, p. 28). Já o atendimento de meio-período seria para as demais crianças.

Também no Plano de Ação 1980-1983 encontram-se as ações para a expansão do atendimento:

- Implantação de núcleos de Educação Infantil nas localidades de Pantanal e Armação, através do Plano de Aplicação dos Recursos Orçamentários do SEPS/MEC³⁹, 1980/1981.
- Implantação de creches em Saco Grande, Costeira do Pirajubaé e centro, através de convênio entre Prefeitura Municipal e BIRD.
- Identificação das áreas populacionais com clientela carente suficiente para a implantação de pré-escolar.
- Definição de implantação de outros núcleos e creches nas áreas identificadas⁴⁰.

Os dados das matrículas da RMEI entre os anos de 1980 a 1985 e a expansão do atendimento na rede pública municipal de Florianópolis são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6 – Dados de matrícula da RMEI – 1980 a 1985

1980	1981	1982	1983	1984	1985
530	581	923	1.612	1.967	1.989

Fonte: Ostetto (2000, p. 105).

Verifica-se na Tabela 6 que, de 1981 para 1982, foram criadas 342 vagas na educação infantil, representando 58,86% de crescimento; considerando o ano de 1982 a 1983, são 689 novas vagas, totalizando 74,65% de aumento no atendimento. Diante dos dados apresentados, percebe-se um aumento significativo entre os anos de 1980 a 1985, que criou 1.459 vagas, totalizando 275,28% de aumento. Somente no

³⁹ Secretaria do Ensino de Primeiro e Segundo Grau do Ministério da Educação e Cultura.

⁴⁰ FLORIANÓPOLIS, 1983, p. 73.

período de 1980 a 1983 são 1.082 novas vagas, o que correspondeu ao período de maior aumento, totalizando 204,15% exclusivamente nestes 3 anos.

Em 1986, nas primeiras eleições diretas para prefeitos de capitais, elegeu-se, na cidade de Florianópolis, Edison Andrino, em cuja gestão criou-se a Secretaria Municipal de Educação e o Departamento de Educação Pré-escolar.

Tendo por base o seu *Plano de Ação – triênio 1986-1988*, encontram-se cinco propostas básicas: “1) Nenhuma criança fora da escola; 2) Recuperando a **qualidade** da Escola Pública; 3) Lutando contra o analfabetismo; 4) **Atendimento ao Pré-escolar**, e 5) Atendimento ao menor desassistido”. (FLORIANÓPOLIS, 1986, p. 1. Grifos nossos).

Novamente, no *Plano de Ação 1986-1988*, consta um anteprojeto de expansão e ampliação da rede municipal de educação pré-escolar, cujo objetivo era “atender satisfatoriamente as crianças de nível socioeconômico baixo, residentes no município de Florianópolis” (FLORIANÓPOLIS, 1986, p. 176), apresentando como justificativas:

- Pelo fato de haver, no interior da ilha e zona continental da cidade, **clientela carente economicamente**⁴¹, onde geralmente as crianças sofrem de subnutrição, de falta de cuidados de saúde e de carência de estímulos ao desenvolvimento normal e equilibrado.

- Pelo grande número de crianças que estão aguardando vagas para frequentar creches e NEIs.

- Devido à já significativa presença da mulher fora do lar buscando recursos para a manutenção financeira da família. (FLORIANÓPOLIS, 1986, p. 176.)

Para alcançar este objetivo, foi prevista a construção de mais creches em Santo Antônio de Lisboa, Careanos e Saco Grande II, e dos NEIs localizados em Coqueiros, Jurerê, Ponta das Canas, Barra da Lagoa, Sambaqui, Morro do Céu, Tapera e Retiro da Lagoa (FLORIANÓPOLIS 1986, p. 176, 177, 178).

Com relação à síntese das propostas da SME, em seu *Plano de Ação de 1986-1988*, destacam-se:

⁴¹ Grifos nossos

Garantia de Ensino Público e Gratuito na faixa de 0 a 16 anos, e Garantia de matrículas a todas as crianças que procurem vagas, através da expansão e manutenção da RME (FLORIANÓPOLIS, 1986, p. 237. Grifos nossos)

Conforme Waltrick (2008), houve, no *Plano de Ação de 1986-1988*, uma preocupação com o caráter pedagógico, o planejamento, a intencionalidade do trabalho nas instituições de Educação Infantil, mas não necessariamente com a expansão:

A prioridade dada ao atendimento pré-escolar se concretizará na contramão das orientações implementadas pelas administrações anteriores. Conforme já mencionamos, se na primeira metade da década de 1980 observamos um crescimento significativo nas taxas de atendimento, sobretudo via Projeto Casulo, na segunda metade da década verificaremos um movimento diferente – há uma retenção na expansão e uma preocupação com o caráter pedagógico do trabalho desenvolvido nas unidades, com o planejamento e a intencionalidade pedagógica orientadora do mesmo [...]. (WALTRICK, 2008, p. 91)

No documento *Relatório de Desenvolvimento da Política Educacional do município no período 1986/88*, verificam-se dados sobre o crescimento da matrícula durante esta gestão:

O número de alunos matriculados no pré-escolar em 1985 teve um acréscimo de 1,12% em relação a 1984. Em 1986 o acréscimo da matrícula foi de 1,10%; em 1987 apresentou um decréscimo de 10,5%, contando com um aumento, em 1988, de 21,8% em relação a 1987. A diferença percentual do número de matrículas no período 84/88 na pré-escola apresentou um acréscimo de 12,55%, significando mais 247 alunos. (FLORIANÓPOLIS, 1988, p. 7)

Quando se verificam os números de referência para as matrículas na Educação Infantil entre os anos de 1985 a 1988 em Florianópolis, constata-se que houve um aumento tanto no número de crianças quanto nas creches e NEIs, conforme a Tabela 7.

Tabela 7 – Dados de matrícula da RMEI – 1985 a 1988

	1985	1986	1987	1988
Crianças	1.989	2.080	2.098	2.214
Creches e NEIs	32	35	36	37

Fonte: Ostetto (2000, p. 105)

Consultando a Tabela 7, constata-se que do ano de 1986 para o ano de 1987 foram criadas somente 18 vagas ao passo que entre os anos de 1987 a 1988, houve a criação de 116 vagas, o que representa o baixo percentual de 6,44% de aumento no atendimento às crianças na gestão de 1986 a 1988. Esta foi a primeira gestão pós-regime militar.

Assim, a tentativa foi de ampliar a concepção de educação das crianças, buscando um caráter mais educativo, porém não escolarizante:

A orientação pedagógica da educação pré-escolar procurava, então, após a primeira “onda” expansionista, resultante das orientações políticas nacionais e locais, produzir uma “virada”, em termos da recuperação da qualidade da educação pré-escolar, do afastamento de concepções assistencialistas, valorizando seu caráter educativo. (WALTRICK, 2008, p. 100)

Nos anos de 1989 a 1992⁴², agora então na gestão Amin/Bulcão, observou-se, de acordo com Waltrick (2008), uma nova “onda de expansão pré-escolar”:

Um dos principais aspectos que observamos no que diz respeito à estrutura e à gestão dessa nova administração municipal refere-se a uma nova “onda expansionista”, agora não mais por adesão aos programas de caráter compensatório nacionais, como vimos nos anos iniciais da rede, mas pela opção de conveniamento com instituições/entidades de caráter filantrópico e comunitário. (WALTRICK, 2008, p. 100)

Visualiza-se, no *Relatório de Gestão – 1989/1992* –, que o crescimento da pré-escola indicava 63,10%, cujas taxas de crescimento estavam assim distribuídas: “[...] o atendimento nos Núcleos de Educação Infantil, crianças na faixa etária de 3 a 6 anos, tendo um

⁴² Esperidião Amin e Bulcão Vianna. Este governo implantou o Conselho Municipal de Educação - Lei nº 3.651 de 11/11/91.

índice de 99,22% [...] e o crescimento de matrículas nas creches (atendimento de 0 a 6 anos) na ordem de 22,64%.” (FLORIANÓPOLIS, 1992, p. 6)

Outro elemento encontrado no referido relatório se refere à importância de sua política de atendimento expansionista ao atendimento do pré-escolar:

[...] não somente por apresentar os maiores índices de crescimento nos 5 anos em estudo, mas também por ser a área de menor atendimento pela esfera administrativa municipal, atendendo, atualmente, somente 6,31% da demanda municipal. Contudo, o percentual de atendimento por rede, a matrícula de pré-escolar, em 1990, apresentou os seguintes indicadores: 1,02% Federal, 17,02% Estadual, 16,59% Municipal e 65,37% particular. [...] O atendimento ao pré-escolar deverá ter uma média de crescimento de 12,81% ao ano. (FLORIANÓPOLIS, 1992, p. 6-7)

A Tabela 8 sintetiza os dados de matrícula da RMEI no período desta gestão de 1989 a 1992.

Tabela 8 – Dados de matrícula da RMEI – 1989 a 1992

	1989	1990	1991	1992
Crianças	2.206	2.391	2.777	3.387
Creches e NEIs	36	38	42	49

Fonte: Ostetto (2000, p. 105) e FLORIANÓPOLIS, 1992 (p. 26).

Em análise da Tabela 8, constata-se que 13 novas instituições e 1.181 novas vagas foram criadas nesta gestão, o que totaliza um crescimento de 53,54% no período compreendido entre 1989 e 1992. Isto significa que a meta, que estabelecia 12,81% de crescimento ao ano e que nos 4 anos de gestão somaria 51,24%, foi alcançada e levemente superada (2,30%).

Conforme Waltrick, os atendimentos são prestados em quatro modalidades: “em creches, em NEIs, nas pré-escolas vinculadas às unidades de ensino fundamental e nas creches conveniadas”. (2008, p. 102) Todavia, a sua análise sinaliza duas estratégias básicas de ampliação: “que a expansão se deu priorizando duas estratégias: **a ampliação do atendimento nas pré-escolas vinculadas às escolas de ensino fundamental e a adoção de convênios com entidades comunitárias.**” (WALTRICK, 2008, p. 102. Grifos nossos.)

Sobre o atendimento conveniado, o *Relatório de Gestão* afirmava que

a Prefeitura Municipal de Florianópolis, através da Secretaria de Educação, mantém diversos convênios de assistência financeira e/ou pedagógica, junto às entidades comunitárias, destacando-se o Convênio da Merenda Escolar e o de Assistência Financeira. (FLORIANÓPOLIS, 1992, p. 23)

Desse modo, a evolução do atendimento conveniado pode ser constatada na Tabela 9:

Tabela 9 – Dados de matrícula da RMEI e do convênio – 1989-1992

Ano	RMEI	Convênios	TOTAL
1989	2.206	1.099	3.305
1990	2.391	1.318	3.709
1991	2.777	1.680	4.457
1992	3.387	2.000	5.387

Fonte: FLORIANÓPOLIS, 1992.

Numa rápida análise, conforme já se informou, o atendimento na RMEI cresceu 53,54% na gestão compreendida entre 1989 a 1992. Já o atendimento através dos convênios teve um crescimento da ordem de 81,98%, nesta mesma gestão. No ano de 1992 o atendimento oferecido pela RMEI era da ordem de 62,87%, enquanto que os convênios eram responsáveis por 37,13% do atendimento total.

Findada a gestão Amin/Bulcão – 1989 a 1992 –, o município de Florianópolis, assim como a gestão da educação, inicia o período da chamada gestão popular, cuja vitória

[...] inscreve-se no rol das experiências administrativas alternativas municipais, conduzidas por partidos de esquerda em anos recentes no Brasil. Sua novidade é de natureza principalmente política, pela reversão de uma arraigada tendência histórica: de uma dominação elitista para um poder que se abre aos setores populares. (FONTANA⁴³, 2000, apud WALTRICK, 2008, p. 110)

⁴³ FONTANA, R. Governo Amin – Um voto de desconfiança – “A opção pelos pequenos” como meio de realizar a política dos grandes. Educação e Sociedade, São Paulo, n. 15, p.32-60, ago. 1983.

Uma das principais propostas da gestão popular de governo em Florianópolis era ampliar o número de vagas na RMEI; para isto, foi adotado o sistema de zoneamento, ao mesmo tempo em que se visava a ampliação dos convênios com o setor privado-filantrópico.

3.2. GESTÃO POPULAR: ESTRATÉGIA DE AMPLIAÇÃO VIA ZONEAMENTO E AMPLIAÇÃO DO CONVENIAMENTO COM O SETOR PRIVADO-FILANTRÓPICO

Entre os anos de 1993 a 1996, o município de Florianópolis foi governado pela coligação Frente Popular – Sérgio Grando e Afrânio Boppré. Foram amplas as ações deste governo no que diz respeito à Educação no município, com destaque para o Movimento de Reorganização Curricular, que, como sinaliza o *Relatório de Gestão 1993-1996*, “foi uma ação de democratização desta gestão. A ação por construir a proposta curricular de forma coletiva traduz também, de forma inequívoca, uma opção pelo exercício efetivo da democracia [...]” (FLORIANÓPOLIS, 1996b, p. 20). Instalou-se em 1994, visando construir coletivamente a proposta curricular da RME, da qual foram publicados sete cadernos, resultado de um processo coletivo de discussão.

A proposta curricular publicada nos sete cadernos, em dezembro de 1996, não saiu de um Gabinete, onde uma equipe técnica traçava suas linhas, mas é resultado de um processo coletivo, contínuo, dialético, desafiante e enriquecedor, que envolveu a maioria dos trabalhadores da RME, abrangendo também os pais e alunos. (FLORIANÓPOLIS, 1996b, p. 21)

Ainda em 1994, realizou-se pela primeira vez a eleição de diretores em todas as instituições da RME, pois anteriormente “privilegiava somente as vinte escolas básicas, negando às demais cinquenta e cinco unidades da rede o direito de escolher pelo voto direto e secreto sua direção.” (FLORIANÓPOLIS, 1996b, p. 19). Em 1996, houve a segunda eleição de diretores para todas as instituições da RME, pois cada mandato tinha a duração de dois anos.

Outra questão refere-se aos conselhos de escola. Em 1995 foi lançada a campanha *Te assunta*, para implantação dos Conselhos de Escola, sendo uma lei de 1986, mas que nunca fora efetivada na RME. Neste mesmo ano foram implantados 12 conselhos de escola, dentre os

quais, o do NEI Armação, que será abordado adiante. A partir de 1995, o Conselho Municipal de Educação “passou a atuar com a delegação de competência concedida pelo Conselho Estadual de Educação.” (FLORIANÓPOLIS, 1996b, p. 21).

É interessante, ainda, destacar que o investimento ultrapassou os 25% dos recursos orçamentários constitucionais, destinando-se em 1995 um aporte de “33,15% do orçamento municipal com Educação. Em todos os anos superamos os 30%, estando neles incluídas as obras escolhidas pelas comunidades para a educação através do orçamento participativo.” (FLORIANÓPOLIS, 1996b, p. 7).

Em 1993, foi realizado um diagnóstico⁴⁴ da rede de ensino, que também mostrou

[...] uma educação sem projeto político-pedagógico, sem um fio condutor, que desse sentido e possibilitasse uma prática social educativa. Cada unidade funcionava dentro de seu núcleo, pulverizada numa parte, desconectada do todo e sem uma efetiva interação com a comunidade escolar. (FLORIANÓPOLIS, 1996b, p. 5)

Instalaram-se quatro grandes diretrizes para a Educação no município: “**democratização da gestão; democratização do acesso;** uma política de educação de jovens e adultos; **uma nova qualidade de ensino.**” (FLORIANÓPOLIS, 1996a, p. 35. Grifos nossos). Por fim, cientes do preceito constitucional sobre a universalização do ensino de 1ª a 8ª série, tem-se conhecimento também da responsabilidade para com a faixa etária de 0 a 6 anos,

[...] onde a demanda é muito grande e exige respostas enquanto condição de **assegurar o direito de toda criança à educação infantil**, assim como contribuir para que as mães trabalhadoras tenham a possibilidade de, via seu trabalho e seu salário, colaborar na busca de melhores condições de vida para suas famílias. (FLORIANÓPOLIS, 1996a, p. 38. Grifos nossos)

⁴⁴ No documento *Diretrizes e Metas para a Educação (1993-1996)*, é ressaltada a existência de “um grave problema” relacionado ao quadro de professores atuantes na rede: mais de 50% deste é constituído de professores substitutos (p. 24), alertando-se para os problemas que isso acarretava: “instabilidade, não acesso aos benefícios da carreira e a descontinuidade quanto ao trabalho pedagógico propriamente dito.” (FLORIANÓPOLIS, 1996a, p. 24)

Verifica-se aqui, que a criança passou a ser tratada como sujeito de direitos, conforme a Constituição de 1988; no entanto, no documento⁴⁵ *Diretrizes e Metas para a educação – Governo da Frente Popular 1993/1996*, percebe-se que, em relação à democratização do acesso e permanência, este se refere tão somente à obrigatoriedade da Educação – dos 7 aos 14 anos.

Explorando um pouco mais o *Relatório de Gestão 93-96*, encontra-se em uma de suas metas – Garantia do acesso à Educação Infantil – a adoção do **zoneamento**⁴⁶, que já era uma prática empregada pela esfera estadual e que visava “a racionalização do uso dos equipamentos escolares, evitando o excesso de procura de matrícula em algumas escolas e o esvaziamento de outras.” (FLORIANÓPOLIS, 1996b, p. 22).

Com a crescente demanda da Educação Infantil, esta gestão buscou

[...] ampliar e democratizar as relações com as entidades conveniadas que atendem a Educação Infantil, através de reuniões com os representantes das mesmas para a definição do caráter dos convênios. As mudanças referem-se a convênios através dos quais a Prefeitura garante contratação de professores substitutos para atenderem nas creches conveniadas e repasse de merenda escolar. Outro aspecto é o esforço de se incluir estes profissionais contratados na formação oferecida pela rede municipal. Essas iniciativas buscam a garantia de uma educação de qualidade, superando o caráter assistencialista encontrado em muitas dessas instituições. Até então os convênios resumiram-se a repasse de verbas, sempre insuficientes para as necessidades das instituições. (FLORIANÓPOLIS, 1996b, p. 25)

Quanto à ampliação que foi feita através dos convênios, destaca-se, neste contexto, o fato de que

⁴⁵ “Para que se possam alcançar estes objetivos, é sabido que (...) as condições básicas para a democratização do acesso e da permanência, que vença a evasão e a repetência, são a garantia de vagas para a matrícula inicial das crianças em idade escolar e/ou daqueles que estão fora da escola, prédios escolares em condições de funcionamento, através de uma política de manutenção, reformas, ampliação e construção da rede física; manutenção dos equipamentos didático-pedagógicos existentes e aquisição de novos”. (FLORIANÓPOLIS, 1996a, p. 39. Grifos nossos)

⁴⁶ Grifo nosso

[...] passaram de 12 convênios em 1992 para 37 em 1996, fechando o ano com 39 convênios assinados para o ano de 1997. Além do aumento quantitativo, esses convênios passaram por nova formulação que garantiu maior qualidade ao trabalho das conveniadas, ao fornecermos a merenda escolar e contratarmos os professores, de acordo com a política educacional da Secretaria para estas áreas. (FLORIANÓPOLIS, 1996b, p. 6)

Se em 1992 eram 12 convênios e em 1997 esse número aumentou para 37, isto significou um aumento de 208,33% nestes convênios, o que permite afirmar que esta foi a estratégia de maior ampliação de atendimento da Educação Infantil nesta gestão. Para finalizar, esta gestão ainda ampliou o atendimento através da construção de duas creches novas – Costa da Lagoa e Chico Mendes.

Para visualizar esse aumento por parte da rede conveniada, os dados foram dispostos na Tabela 10.

Tabela 10 – Dados de matrícula da RMEI e dos convênios – 1992 e 1996

Ano	RMEI	Convênios	TOTAL
	RME	CONVÊNIO	TOTAL
1992	3.741	2.000	5.741
1996	4.629	4.546	9.175

Fonte: Fullgraf (2001) e FLORIANÓPOLIS, 1996b

De acordo com o *Relatório de Gestão de 1989-1992*, o ano de 1992 foi finalizado atendendo 3.741 crianças pela RME e 2.000 pela rede conveniada, o que significou 62,87% de atendimento realizado pela RME e 37,13% pela rede conveniada. Já no fim desta gestão, compreendida de 1993 a 1996, os dados informam que 50,45% dos atendimentos foram realizados pela rede pública municipal e 49,55% através de convênio, levando à interpretação de que o atendimento da Educação Infantil no município era partilhado entre as instituições oficiais e as instituições chamadas de “conveniadas”.

Nos anos seguintes o município de Florianópolis experimentou um novo tempo de gestão, pertencente, então, ao governo Ângela Amin.

3.3 A “ERA ÂNGELA AMIN” – NOVAS ESTRATÉGIAS DE EXPANSÃO

Em janeiro de 1997, assumiu a prefeitura de Florianópolis Ângela Amin, que permaneceu na gestão municipal por dois mandatos: de 1997 a 2000 e de 2001 a 2004. Muitas das conquistas obtidas na gestão popular encontram-se agora ameaçadas. Em 2000, a prefeita Ângela Amin não iria realizar o processo eleitoral⁴⁷ de diretores na RME. Como consequência foram instaurados 47 processos administrativos disciplinares. Grande foi a mobilização popular e sindical que culminou com a conquista da realização do processo eleitoral. Por parte da SME houve a exigência da participação em um curso preparatório para os candidatos à direção. As eleições, que antes eram realizadas no mês de julho, passaram para o mês de dezembro.

Nesta gestão de 1997/2000, as diretrizes da SME foram sintetizadas em “viabilizar condições de exercício pleno da cidadania e criar oportunidades para que todos tenham acesso aos bens historicamente produzidos pelos homens.” (FLORIANÓPOLIS, 2000a, p. 7).

Nesse sentido, de acordo com Waltrick, este governo adota

[...] a perspectiva da meritocracia. Tal projeto compreendia que o objetivo do governo seria, “antes de tudo, preparar as pessoas para que cada uma delas ocupe o seu espaço, criando o seu modelo de viver melhor”, por meio de um aparato institucional que “não inibisse as iniciativas”, pois o mundo – segundo o documento – “é uma constante oportunidade, e será vencedor quem estiver adequadamente preparado para tirar proveito de qualquer oportunidade que surja em qualquer lugar do mundo”. (PMF, 2004a⁴⁸, p. 7, apud Waltrick, 2008, p. 136)

⁴⁷ Em 01/09/1999, “o Tribunal de Justiça do Estado deferiu a liminar, suspendendo os efeitos da Lei 2.415/86.” (CARMINATI, 2002, p. 161). A prefeita Ângela Amin entrou “com uma ação direta de inconstitucionalidade da Lei 2.415/86, que instituiu as eleições para diretores nas escolas básicas da rede municipal de ensino de Florianópolis.” (CARMINATI, 2002, p. 160). Maiores detalhes: CARMINATI, M. B. Democratizando a gestão: os conselhos de escola e as eleições de diretores na rede municipal de ensino de Florianópolis. 2002, 197f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002

⁴⁸FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Florianópolis. Plano de Governo 2001-2004. Florianópolis, 2004

Os pressupostos adotados nesta gestão estavam alinhados com os princípios da ideologia neoliberal, afinal consideravam que as oportunidades eram acessíveis a todos, e que o êxito ou o fracasso vinculavam-se somente ao esforço e à capacidade individual. Logo, sob este enfoque, os indivíduos estariam em condições de igualdade, podendo escolher o seu trabalho de acordo com sua formação e interesse. Nesse sentido, entretanto, vivencia-se uma profunda desigualdade social:

Partindo-se do princípio de que as chances são iguais e o aproveitamento depende da capacidade de cada um, responsabiliza-se cada indivíduo por seu desempenho, mascarando-se assim a profunda exclusão que caracteriza o sistema capitalista (MÉSZAROS, 2002), uma vez que a igualdade de oportunidades é uma falácia que sustenta uma profunda desigualdade social. (FERREIRA⁴⁹ apud WALTRICK, 2008, p. 136).

Dentre as metas propostas, destaca-se a consolidação do currículo para a Educação Básica, incluindo-se Educação Infantil, implementando “uma política permanente de capacitação e aperfeiçoamento aos Profissionais da Educação [...] e acompanhamento sistemático a todas as Unidades [...]” (FLORIANÓPOLIS, 2000a, p. 9).

Neste momento, o contexto é pós-LDB de 1996 que, dentre muitas questões, desencadeou a demanda pelo Sistema Municipal de Educação⁵⁰, a sua estrutura e funcionamento, e pelo qual esta gestão optou. Em 1999⁵¹ passou a vigorar a primeira Resolução de Educação Infantil. Ainda em 2000 foram apresentados os princípios pedagógicos para a Educação Infantil Municipal, cuja intenção

[...] não é a de apresentar uma nova orientação ou proposta curricular, mas a de estabelecer princípios gerais que levem em conta a experiência já acumulada pelos profissionais que têm atuado diretamente com as crianças, de forma a subsidiar a definição ou a consolidação de

⁴⁹ FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática da educação para uma formação humana: conceitos e possibilidades. Em aberto, Brasília, v. 17, n. 72, fev./jun. 2000. p.167-176.

⁵⁰ Sob este aspecto, o Sistema Municipal de Educação somente foi aprovado em 2007; a RME sempre indicou para que houvesse uma instância, chamada de Congresso Municipal de Educação, com caráter deliberativo.

⁵¹ Na primeira gestão do Governo Ângela Amin – de 1997 a 2000 –, foram criadas coordenadorias subordinadas à SME, e em 1998 chegam as primeiras supervisoras na RMEI.

projetos pedagógicos em cada unidade.
(FLORIANÓPOLIS, 2000c, p. 23)

A RME, em consonância com a esfera federal, legitimou as Diretrizes para a Educação Infantil Nacional (1999). Outra questão em evidência refere-se à função das instituições de Educação Infantil:

[...] as instituições que passam a ser **co-responsáveis** pela criança nestes novos espaços coletivos necessitam redimensionar suas funções frente a estas mudanças, assumindo uma posição de negação, seja dos projetos de cunho custodial atrelados a perspectivas educacionais higienistas e moralizadoras, seja dos projetos de “preparação para o futuro” que pretendem uma escolarização precoce preocupada com a inserção na escola do Ensino Fundamental. A Educação Infantil tem uma identidade que precisa considerar a criança como sujeito de direitos, oferecendo-lhe condições materiais, pedagógicas, culturais e de saúde para isso, de forma complementar à ação da família. (FLORIANÓPOLIS, 2000c, p. 26. Grifo nosso)

Nesse sentido, é preciso “orientar a ação pedagógica por olhares que contemplem sujeitos múltiplos e diversos, reconhecendo sobretudo a infância como “tempo de direitos.” (FLORIANÓPOLIS, 2000c, p. 27). O documento⁵² *Síntese da qualificação da Educação Infantil – 2000* dispõe que a educação das crianças pequenas é uma responsabilidade coletiva e pública assumida pelo Estado, família e instituição.

Este mesmo documento, *Síntese da qualificação da Educação Infantil – 2000* (p. 25), expõe que a Educação Infantil “tem sofrido um mínimo de expansão e, em alguns casos, sofreu até uma diminuição da oferta, em função de não se ter em nenhuma das instâncias governamentais garantia de fontes de financiamento.”

Fundamentando sua proposta pedagógica no direito das crianças à educação, sem, no entanto, criar condições concretas para a efetivação

⁵² Na sequência o documento enfoca os direitos já abordados no Capítulo 2. É preciso que a pedagogia para a Educação Infantil tome como “base os direitos da criança, pautando-se no lúdico e garantindo a valorização da cultura da criança, distanciando-se de uma prática autoritária e adultocêntrica, que relega as especificidades infantis.” (FLORIANÓPOLIS, 2000c, p. 32) Com relação a estas práticas, mais adiante será abordado este aspecto observado na nossa pesquisa de campo.

deste direito e, também, diante das determinações legais e com o objetivo de cumprir a legislação, a SME adota a estratégia de “uma vaga a mais”. Em sua portaria 017/1999, artigo 5, estabelece que “fica assegurada **uma vaga a mais**, em cada turma, para as crianças encaminhadas pelo **Conselho Tutelar**, via SME, respeitando o número de crianças por turma conforme o art. 4”. (grifos nossos)

De acordo com Fullgraf (2001), esta “vaga a mais” foi um acordo realizado entre a SME e o Conselho Tutelar conforme um dos relatos da entrevista com uma técnica da secretaria:

É uma negociação entre o Conselho Tutelar e a Secretaria da Educação. As mães que não têm condições e estão numa situação caótica, nível de miserabilidade total e que precisam, então pedem para ir direto para o Conselho, para o Conselho mandar um parecer para ela, para ela vir trazer um encaminhamento do Conselho. Tem que ter um encaminhamento do Conselho, então foi uma negociação feita com o Conselho e com a Secretaria. Essa mãe tem que ir para o conselho para conseguir um encaminhamento, então vir aqui. Trazer para cá, para a gente conseguir negociar com a creche. (FULLGRAF, 2001, p. 120)

Ainda em Fullgraf (2001) encontra-se o pronunciamento da Promotoria de Infância, com relação a esta “vaga a mais”:

[...] Não existe vaga do Conselho, nem pode a criança ser distinguida como vaga do Conselho Tutelar, porque isso é um absurdo, você discriminar e outra, limitar a atuação do Conselho Tutelar, como se o Conselho Tutelar fosse um órgão político que, para fazer uma média, a Secretaria coloca lá que uma criança vai ser assegurada por sala, quando na verdade, isso discrimina... Se elas entram lá e são mencionadas como vindas do Conselho Tutelar, o que vai acontecer é uma discriminação e isso não pode ocorrer [...]. (FULGRAFF, 2001, p. 120, 121)

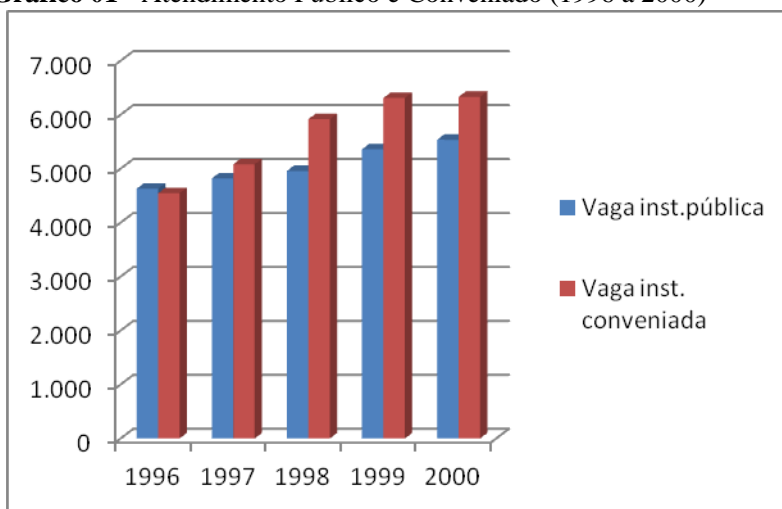
A Tabela 11 possibilita uma melhor visualização do aumento das matrículas na RMEI e na rede conveniada.

Tabela 11 – Dados de matrícula da RMEI e dos convênios – 1997-2000

Ano	RMEI	Convênios	TOTAL
1997	4.820	5.082	9.902
1998	4.959	5.918	10.877
1999	5.360	6.311	11.671
2000	5.536	6.331	11.867

Fonte: Fullgraf (2001, p. 84).

Com uma análise atenta da Tabela 11, verifica-se que no ano de 1997 o atendimento ofertado pela RMEI correspondia a 48,68%, enquanto que o atendimento realizado pela rede conveniada era de 51,32%. Já no fim desta primeira gestão no ano de 2000 tem-se a seguinte relação: 46,65 % ofertado pela RMEI e 53,35% pela rede conveniada, ou seja, é mais uma gestão que vai investindo nos convênios com organizações privadas, tornando estas responsáveis por mais da metade deste atendimento. Considerando-se que nesta primeira gestão foram criadas no total 1.965 vagas, das quais 716 foram na RMEI e 1.249 novas vagas na rede conveniada, chega-se à conclusão de que a RMEI ampliou em 36,44% as novas vagas, enquanto que a rede conveniada ampliou 63,56%, comprovando, através dos dados, que a ampliação das vagas na Educação Infantil concentrou-se na rede conveniada. O Gráfico 1 ilustra os atendimentos públicos e conveniados entre os anos de 1996 e 2000.

Gráfico 01 - Atendimento Público e Conveniado (1996 a 2000)

No fim do mandato de sua primeira gestão, na tentativa de minimizar a falta de vagas, a SME lançou mão de mais outra estratégia – agora as turmas com crianças de diferentes idades –, através da Portaria nº 036/2000 de ingresso na rede municipal de Florianópolis, de acordo com o estabelecido no Parágrafo Único do artigo 6º: “conforme Proposta Pedagógica da Unidade, poderão ser organizadas **turmas com crianças de diferentes idades**, respeitando o número maior de crianças”. (Grifos nossos)

Na segunda gestão da prefeita Ângela Amin, em 2002, houve uma alteração na estrutura da SME⁵³ sendo também revista a resolução⁵⁴ de Educação Infantil. Em 2004, devido novamente à demanda crescente da Educação Infantil, surge outra nova estratégia: a redução da jornada de atendimento das crianças. Conforme estabelecia a Portaria nº 032/2003, em seu Art. 6:

Fica estabelecido que, das novas vagas oferecidas nas Unidades de Educação Infantil que têm atendimento em período integral para o ano de 2004, 60% (sessenta por cento) das vagas serão para atendimento em período parcial (das 07h às 13h ou das 13h às 19h). As crianças que já têm atendimento em período parcial nas Unidades de Educação Infantil, que atendem integralmente, poderão concorrer a uma vaga de período integral no percentual de 40% (quarenta por cento) acima referido.

Assim, para as crianças demandantes de novas vagas, 60% seriam recebidas em atendimento parcial e 40% em atendimento integral.

Por fim, os dados referentes à segunda gestão do governo Ângela Amin estão sintetizados na Tabela 12.

⁵³ Lei nº 105/2002.

⁵⁴ Resolução CME 003/1999. As mudanças são de ordem da atribuição da fiscalização do CME, pois da primeira resolução de Educação Infantil – 1999 – surgiram dúvidas em relação “a qual o órgão responsável por exercer as funções de análise, visita ‘in loco’, supervisão, acompanhamento, controle e fechamento das Instituições de Educação Infantil”. (Parecer 024/2002)

Tabela 12 – Dados de matrícula da RMEI e dos convênios – 2001 a 2004

Ano	RMEI	Convênios
2001	6.102	Sem dados
2002	6.669	Sem dados
2003	6.930	Sem dados
2004	7.522	Sem dados

Fonte: SME (2011).

Já na segunda gestão do Governo Ângela Amin, compreendida entre 2001 e 2004, foram criadas 1.420 vagas na RMEI; no entanto, não foi possível uma análise mais aprofundada, pois os dados da rede conveniada não foram localizados. Na primeira gestão deste governo foram criadas 1.965 vagas; isto representa 545 vagas a menos na segunda gestão do que na primeira.

Por fim, pode-se afirmar que o governo de Ângela Amin, considerando as duas gestões, teve as seguintes estratégias de ampliação: a) uma vaga a mais; b) ampliação dos convênios; c) redução da jornada de atendimento das crianças.

Já nos anos de 1993 a 1996, foram adotadas as ações de zoneamento e um investimento acentuado no conveniamento, seguindo-se nos anos subsequentes. Posteriormente, em 1999 tem-se uma vaga a mais através do Conselho Tutelar. A formação de turmas com idades diferentes ocorre em 2000, e a chamada “turma mista” surge a partir de 2001. Neste mesmo ano de 2001 encontra-se uma referência sobre as crianças em risco social.

Já no ano seguinte, em 2002, houve uma mudança na nomenclatura e as turmas passam a ser definidas como “grupos”. Na tentativa de aumentar o atendimento, houve em 2003 uma “parcialização” do atendimento para as novas vagas. Ainda em 2004 uma instrução normativa – 001/2004 – tratou de organizar o preenchimento das vagas ociosas que se encontravam na RMEI.

Retomando, será dado prosseguimento à próxima gestão, o governo Dário Berger.

3.4 NOVA GESTÃO – “ERA BERGER” (2005-2008)

Em 2005 assume novo governo no município de Florianópolis com a eleição de Dário Berger, a primeira de duas gestões consecutivas.

Uma das políticas da SME prevê a “**ampliação e qualificação do atendimento da Educação Infantil** [...]” (FLORIANÓPOLIS, 2008a, p. 6. Grifos nossos). Com relação ao Departamento de Educação Infantil (DEI), o seu comprometimento “**é com a expansão e melhoria da qualidade no atendimento às crianças de 0 a 6 anos**, pautado pela indissociabilidade entre o cuidar/educar.” (FLORIANÓPOLIS, 2008a, p. 16. Grifos nossos).

Em uma de suas diretrizes, o *Projeto Político Pedagógico 2006/2008* prevê a garantia da “organização dos tempos, dos espaços e dos materiais que possibilitem o brincar e as interações, através da convivência coletiva e das múltiplas linguagens, de modo que a criança viva plenamente sua infância” (FLORIANÓPOLIS, 2008a, p. 16), atentando para posterior diálogo sobre esta relação dos tempos e dos espaços quando se adentrar às descrições das observações do campo estudado.

Com relação à gestão democrática, esta se encontra atrelada à garantia do processo de ensino e aprendizagem com qualidade, modernizando a administração, “com ênfase nas pessoas.” (FLORIANÓPOLIS, 2008a, p. 25).

Deste modo, a construção, a reforma e a ampliação das UEs, a aquisição de materiais e equipamentos e a adoção de procedimentos informatizados e em rede são metas prioritárias desta gestão, contribuindo, assim, para se atingir as diretrizes propostas e alcançar a sustentabilidade da educação, com qualidade, eficiência e rapidez. (FLORIANÓPOLIS, 2008a, p. 25)

Outro aspecto encontrado no *Projeto Político Pedagógico 2006/2008* informa que em 2005 foram investidos 31% do orçamento próprio do município na Educação.

A necessidade de ampliação e melhoria da rede implica obter novas fontes de recursos financeiros⁵⁵, sob pena de inviabilizar o atendimento das necessidades educacionais do Município. É indispensável que os poderes públicos: federal e estadual ampliem a sua participação no financiamento da educação,

⁵⁵ Mencionando a importância de se alcançar a meta nacional de 7% de investimento do PIB em Educação, prevista no PNE.

principalmente para a Educação Infantil. A criação do FUNDEB contribuirá para esta finalidade somente se houver esta ampliação de recursos e a justa definição do custo educando da Educação Infantil. (FLORIANÓPOLIS, 2008a, p. 25)

No ano de 2006, de acordo com o documento “*Tiro De Meta – Segundo Tempo – 2005/2008*” (p. 16), havia 37 creches e 30 NEIs. Neste mesmo documento, na meta 19 consta: “**ampliar o atendimento das crianças de 0 a 6 anos** em instituições educativas da RME”, e uma de suas ações é “**redimensionar os agrupamentos das crianças** (organizar junto às UEs⁵⁶ agrupamentos de diferentes idades)” (FLORIANÓPOLIS, 2008b, p. 34. Grifos nossos), evidenciando que esta foi mais uma das estratégias utilizadas por esta gestão para a ampliação do atendimento da Educação Infantil. A outra ação trata da “ampliação⁵⁷ e construção de creches e NEIs respeitando a demanda⁵⁸ da comunidade.” (FLORIANÓPOLIS, 2008b, p. 34).

Nesta gestão foi celebrada a assinatura do primeiro TAC – Termo de Ajuste de Conduta –, em setembro de 2007, informando que o município deveria “criar 2.448 novas vagas para o atendimento da demanda da Educação Infantil, sendo 1.940 novas vagas e inclusão de 508 crianças em vagas ociosas.” (FLORIANÓPOLIS, 2009, p.16). No ano de 2007 foram atendidas 8.320 crianças e, em 2009, 10.263 crianças, significando 1.943 novas vagas.

Com relação às vagas ociosas, em 2007 havia 508 vagas nesta condição, caindo para 269 em 2009, o que significa que 239 vagas ociosas foram preenchidas. O não preenchimento das demais se deu “por estarem em comunidades que não têm demanda e outras por não haver interesse da comunidade pelo grupo de atendimento ou pelo período (a maioria das vagas é no período matutino).” (FLORIANÓPOLIS, 2009, p. 16).

A Tabela 13 apresenta os dados referentes às matrículas da RMEI e da rede conveniada, na primeira gestão do governo Dário Berger.

⁵⁶ Unidades Educativas.

⁵⁷ Ampliação é aquela a qual se pretende investigar, nomeada “creche ampliada”.

⁵⁸ No sentido do respeito à demanda da comunidade, será abordada posteriormente, considerando as “listas de espera” – demanda através do sistema web, que é um sistema informatizado da PMF.

Tabela 13 – Dados de matrícula da RMEI e dos convênios – 2005-2008

Ano	RME	Convênios	TOTAL
2005	7.574	2.978	10.552
2006	7.687	3.370	11.057
2007	8.198	3.119	11.317
2008	8.537	2.324	10.861

Fonte: SME (2011)

Verifica-se na Tabela 13 que nesta primeira gestão do governo Berger há um crescimento de apenas 309 novas vagas na sua totalidade, ocorrendo um significativo decréscimo no atendimento realizado pela rede conveniada. No início de sua gestão, em 2005, 71,28% dos atendimentos eram realizados pela RMEI e 28,22% pela rede conveniada; já no fim desta primeira gestão contabilizam-se 78,60% do atendimento sob a responsabilidade da RMEI enquanto que 21,40% estão sob a responsabilidade da rede conveniada.

No município, a gestão Dário Berger se reelege. Ao explorar os documentos a partir do ano de 2009⁵⁹ constata-se que na meta 4 – Ampliação do atendimento na Educação Infantil – sua ação foi “redimensionar alguns agrupamentos para o preenchimento das vagas.” (FLORIANÓPOLIS, 2009, p. 15). Assim, “dos 530 grupos de Educação Infantil, 114 foram agrupados com crianças de diferentes idades para o preenchimento de vagas em aberto” (FLORIANÓPOLIS, 2009, p. 15), logo 21,51% dos grupos atendidos na RMEI representam agrupamentos – por idades aproximadas.

Outro dado importante refere-se ao fim de alguns convênios: “Foi encerrado o atendimento nos 7 NACs (creches domiciliares) existentes em dezembro de 2009 e para 2010 essas crianças serão atendidas nas Creches Conveniadas ou Municipais.” (FLORIANÓPOLIS, 2009, p. 15). Logo, com o encerramento de alguns convênios estas crianças “migraram” também para as instituições da RMEI.

Ainda segundo o *Relatório de gestão, 2009* (p. 03), contabilizam-se 48 creches e 30 NEIs, perfazendo um aumento de 11 creches em 03 anos de gestão. A Tabela 14 ilustra a evolução dos dados de matrícula no RMEI e dos convênios para o período 2009-2011.

⁵⁹ Em 2009 foi definido o novo e atual organograma – Lei nº Complementar 348 – da SME.

Tabela 14 – Dados de matrícula do RMEI e dos convênios – 2009-2011

Ano	RMEI	Convênios	TOTAL
2009	10.018	2.186	12.204
2010	10.439	2.140	12.579
2011	10.720	2.088	12.808

Fonte: SME (2011)

Verificando a Tabela 14, constata-se que a RMEI cresceu na proporção de 702 novas vagas entre os anos de 2009 a 2011, período em que os convênios diminuíram o seu atendimento em 98 vagas. Do total geral, considerando-se RMEI e convênios, nestes dois anos foram criadas 604 vagas.

Todavia, de modo geral, considerando os dados de matrícula do ano de 2000 e de 2010, somando-se o atendimento da RMEI e dos convênios, verifica-se que, em uma década houve um aumento de 712 novas vagas na sua totalidade, evidenciando a “migração” das crianças de 0 a 5 anos para a responsabilidade do município.

Tabela 15 – Dados de matrícula do RMEI e dos convênios – 2000 e 2010

Ano	RMEI	Convênios	TOTAL
2000	5.536	6.331	11.867
2010	10.439	2.140	12.579

Fonte: Elaboração própria

Dando prosseguimento, aborda-se aquela que é considerada a principal estratégia de ampliação de atendimento do governo Berger: as “creches ampliadas”.

3.4.1 A principal estratégia para expansão do atendimento: as “creches ampliadas”

Nesta seção será demonstrada a expansão do atendimento na Educação Infantil no período compreendido entre 2006, ano em que começam a ser inauguradas as primeiras “creches ampliadas”, e 2011. Deste modo, apresentam-se os dados de expansão por instituição, no que se denominam as “creches ampliadas”⁶⁰.

⁶⁰ Por “creches ampliadas” consideram-se todas as instituições que foram reformadas com ampliação de salas. Optou-se pela palavra creche, pois, nas 12 instituições apresentadas, 09 são creches e 03 são NEIs. Destaca-se que o NEI Ingleses e o NEI Armação foram instituições que tiveram no seu projeto uma construção nova, ou seja, o prédio atual é totalmente novo, inclusive apresentando outro desenho arquitetônico.

Tabela 16 – Creches ampliadas – 2006 a 2011

2006	2011	Ano de inauguração							
		nº salas	nº turmas	nº crianças	nº salas	nº turmas	nº crianças	% atendimento	
Instituições									
Creche Almirante Lucas Boiteux	10	11	190	13	13	230	21,05%	2006	
Creche Caetana Marcelina Dias	7	7	144	10	10	224	55,55%	2006	
Creche Ferminio Fco Vieira	6	7	128	10	10	181	41,41%	2006	
Creche Ingleses	6	7	160	12	12	266	66,25%	2006	
Creche Orlandina Cordeiro	8	8	152	12	12	230	51,32%	2006	
Creche Doralice Teodora Bastos	6	6	146	10	10	211	44,52%	2007	
Creche Waldemar da Silva Filho	7	7	127	11	11	207	63,00%	2007	
Nei Armação	4	8	159	10	17	307	93,08%	2008	
Nei Ingleses	3	6	106	10	20	420	296,23%	2008	
Nei São João Batista	6	12	255	10	20	403	58,03%	2009	
Creche Anna Spirius	06	06	128	10	10	207	61,72%	2009	
Creche Celso Pamplona	07	07	107	12	12	220	105,61%	2010	
TOTAL	76	92	1802	130	153	3106	72,36%		

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados na SME/Observatório.

Com base na Tabela 16, no período compreendido entre 2006 e agosto de 2011, constam 12 instituições que se enquadram na denominação de “creches ampliadas”, representando um aumento de atendimento total nestas instituições na ordem de 72,36%; ou seja, 1.304 novas vagas foram oferecidas nesta totalidade das creches ampliadas, o que torna esta estratégia⁶¹ a de maior impacto deste governo. O NEI Ingleses apresenta o maior percentual de aumento de vagas – 296,23% – que foi potencializado pelo atendimento em jornada parcial, situação esta que já era anterior à data da sua ampliação.

Em síntese, a estratégia de creches ampliadas apresentou a seguinte evolução no atendimento das matrículas na RMEI:

Tabela 17 – Aumento das vagas por ano, na estratégia de “creches ampliadas”

ANO	NÚMERO DE VAGAS	PERCENTUAL
2006	357	27,38%
2007	145	11,12%
2008	462	35,43%
2009	227	17,41%
2010	113	08,66%

Fonte: Elaboração própria.

Conforme a Tabela 17, no ano de 2006 foram criadas 357 vagas, o que correspondeu a 27,38% de ampliação das vagas, considerando-se a totalidade do aumento nesta estratégia nomeada de “creches ampliadas”. Dando continuidade, no ano de 2007 foram criadas 145 vagas, perfazendo 11,12% da ampliação. O grande salto encontrado

⁶¹ Com relação à expansão do atendimento, houve instituições que foram construídas com recursos federais – MEC. Estas creches – Creche Julia Maria Rodrigues, NEI Dr^a. Zilda Arns Neumann, Creche Lausimar Maria Laus, Creche Areias Campeche*, Creche Canasvieiras* (estas duas últimas serão inauguradas no fim de 2011) – totalizam 470 crianças atendidas. Ainda em 2009 foram municipalizadas cinco creches: Creche Anjo da Guarda, Creche Bem te vi, Creche Cristo Redentor, Creche Nossa Senhora de Lourdes, Creche Machado de Assis, que pertenciam à esfera estadual, totalizando atualmente 597 crianças atendidas. Também foram municipalizadas as creches conveniadas Creche Altino Dealtino de Cabral, Creche Elisabete Nunes Anderle, Creche Franklin Cascaes, Creche Irmã Scheila, totalizando 261 crianças atendidas, além de outras instituições que não se enquadram na apresentação acima, como por exemplo, recentemente, a inauguração da Creche Carlos Humberto Pederneiras Corrêa, na Vila Santa Rosa, Agronômica, com capacidade para 60 crianças em período integral. Fonte: Dados de atendimento referentes ao movimento mensal de agosto/2011.

foi no ano de 2008, com 35,43% de ampliação, totalizando 462 vagas. Este fato é explicado por meio da ampliação de duas instituições – NEI Ingleses e NEI Armação – que eram instituições de atendimento parcial. Note-se que somente o NEI Ingleses apresentou 314 novas vagas, portanto aqui há uma “potencialização” no atendimento, devido a este aspecto.

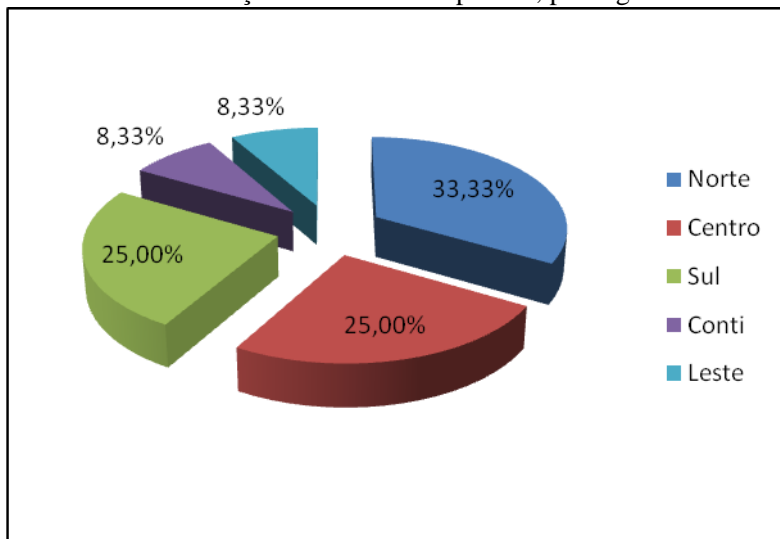
Por fim, em 2009 verifica-se a criação de 227 vagas e em 2010 mais 113 vagas, representando um crescimento de 17,41% e 8,66%, respectivamente.

Na sequência, explora-se a localização destas creches ampliadas, procurando compreender o que teria desencadeado a escolha por tais regiões.

3.4.2 – Distribuição das creches ampliadas, por região

Para se ter um contexto das creches ampliadas, o Gráfico 2 ilustra os percentuais, por região:

Gráfico 02 – Localização das creches ampliadas, por região



Verifica-se no Gráfico 2 que a maior concentração das “creches ampliadas” está na região norte do município, com 4 instituições, seguida pelas regiões centro e sul, com 3 instituições cada qual e, posteriormente, pelas regiões leste e continente, com uma instituição em cada região. Ante o exposto, questiona-se quais seriam,

então, os critérios adotados pela gestão Berger para a definição das ampliações.

3.4.3 Os critérios de expansão

Um dos questionamentos pontuais nesta pesquisa refere-se aos critérios utilizados pela SME para dar conta da demanda da “lista de espera” do município, considerando que as “listas de espera” expressam o que é concebido como “demanda efetiva”, ou seja, os indicadores revelam quantas famílias procuram as instituições de Educação Infantil e, ao não encontrarem vagas disponíveis, ficam “aguardando” para serem chamadas.

Este dado, no entanto, não informa efetivamente o número de crianças em idade de frequentar a Educação Infantil e que se encontram fora desta etapa educativa, definida como “demanda latente”, tal como é proposto por Rosemberg (2001):

A demanda é uma necessidade sentida e expressa. Ela pode ser explícita ou latente: a explícita é avaliada através da procura de um serviço. A demanda latente é aquela que não se expressa espontaneamente, por alguma razão (distância entre o domicílio e equipamento, qualidade ou tipo de serviço oferecido etc). A única forma de aferição da demanda latente é a realização de enquetes específicas. No Brasil são raríssimos, quase inexistentes, os estudos de serviços preferidos pela população e qual a extensão da demanda latente. Não dispomos de instrumentos para avaliar qualquer tipo de demanda, além da extensão da “lista de espera”. (ROSEMBERG, 2001, p. 25)

Diante deste quadro da demanda explícita e da latente, procurou-se confrontar os dados, tomando como referência os indicadores relacionados à projeção da população por bairro de Florianópolis, apresentada pelo IPUF⁶², e as “listas de espera”, conforme a Tabela 18.

Inicia-se essa análise comparando os dados relacionados às regiões beneficiadas com o aumento de vagas, e os dados demográficos do município.

⁶² Instituto de Planejamento Urbano.

Tabela 18 – Projeção da população por bairro/Florianópolis (2000-2010)

DISTRITOS	ANOS		% CRESCIMENTO
	2000	2010	
Sede – Ilha	164.150	204.467	24,56%
Sede – Continente	94.280	101.579	7,74%
Barra da Lagoa	5.513	7.360	33,50%
Cach. Bom Jesus	15.776	26.416	67,44%
Campeche	21.484	34.738	61,69%
Canasvieiras	16.607	31.348	88,76%
Ingleses	21.186	39.759	87,66%
Lagoa Conceição	11.066	17.523	58,35%
Pântano do Sul	6.697	9.300	38,87%
Ratones	3.503	4.829	37,85%
Ribeirão da Ilha	21.842	27.064	23,91%
Rio Vermelho	7.245	13.958	92,66%
Sto. Ant. Lisboa	6.048	7.378	21,99%
Total	395.397	525.719	

Fonte: Elaboração própria com base em dados obtidos no documento⁶³.

Neste conjunto de dados da Tabela 18, verifica-se que o aumento da população concentrou-se no Rio Vermelho (92,66% – região leste), seguido por Canasvieiras (88,76% – região norte) e Ingleses (87,66% – região norte), o que leva a acreditar que o poder público local tenha considerado estes números na estratégia das “creches ampliadas”, e não apenas a possibilidade de ampliação nos espaços físicos que assim o permitissem.

Por outro lado, coloca-se em relevo a situação do Rio Vermelho, que apresentou o maior índice de crescimento populacional, no entanto o impacto da sua cobertura pela estratégia das “creches ampliadas” foi da ordem de 58,03% ofertado pelo NEI São João Batista, que se localiza nesta comunidade.

A seguir, apresentam-se dados a respeito da população com idade entre 0 e 5 anos e a cobertura do atendimento pela RMEI.

⁶³ Documento Florianópolis: dinâmica demográfica e projeção da população por sexo, grupos etários, distritos e bairros (1950-2050), elaborado por Ivo Sostizzo, IPUF. Este documento está disponível no sítio <http://www.floripa2030.com.br/page/3/>.

Tabela 19 – População na faixa etária de 0 a 5 anos – atendimento da RMEI

Distrito	Crianças de 0 a 5 anos de idade	Crianças atendidas – RMEI	%
Florianópolis	51.900	15.869	30,5%
Ilha (sede 1)	18.087	7.263	40,0%
Continente (sede 2)	9.480	2.852	30,0%
Barra da Lagoa	728	263	36,0%
Cachoeira do Bom Jesus	3.438	723	21,0%
Campeche	3.935	807	20,5%
Canasvieiras	3.030	437	14,4%
Inglese	4.475	1.073	23,9%
Lagoa da Conceição	1.476	433	29,3%
Pântano do Sul	1.062	354	33,3%
Ratones	548	271	49,4%
Ribeirão da Ilha	3.157	1.126	35,6%
Santo Antônio de Lisboa	788	297	37,6%
Rio Vermelho	1.698	570	33,5%

Fonte: Campanário/IPUF/2008; DIOBE/GEINFE/2010.

Neste processo, a leitura da Tabela 19 indica que Canasvieiras (região norte) e Campeche (região sul) apresentaram o menor índice de cobertura feita pela RMEI, seguidos por Cachoeira do Bom Jesus (região norte) e Inglese (região norte), o que leva à compreensão de que, mesmo adotando a estratégia de maior impacto – “creches ampliadas” – que se concentrou até então na região norte, esta é também a região que apresentou a menor cobertura do atendimento realizado pela RMEI.

Explorando mais um pouco os dados encontrados, explicita-se a demanda efetiva da RMEI, através da “lista de espera – 1ª opção” na Tabela 20, abaixo:

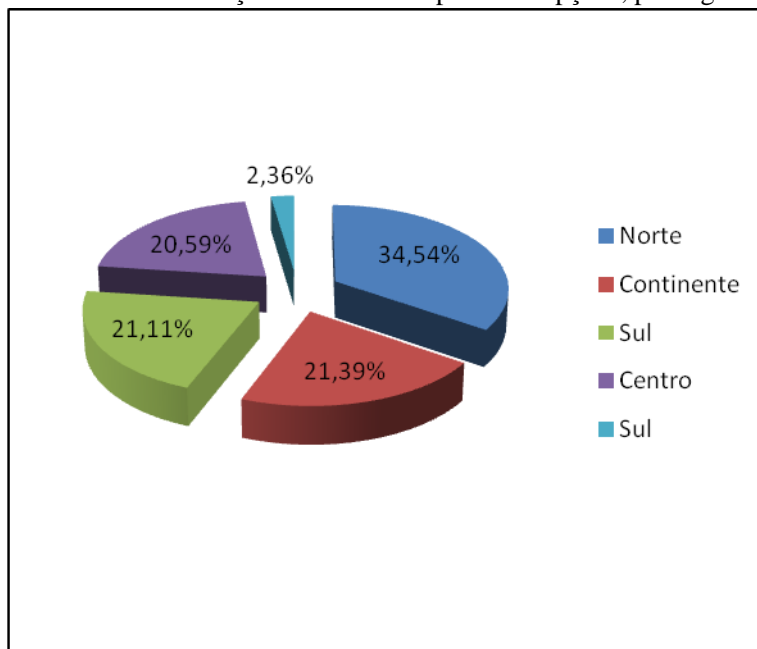
Tabela 20 – “Lista de espera”, por região

REGIÃO	LISTA DE ESPERA – 1ª opção	%
NORTE	993	34,54%
CONTINENTE	615	21,39%
SUL	607	21,11%
CENTRO	592	20,59%
LESTE	68	02,36%
TOTAL	2875	

Fonte: Relatórios da lista web em 18/10/10 (SME/DEI).

Faz-se necessária uma distinção entre os indicadores que formam as “listas de espera”, pois quando uma família faz a sua inscrição de matrícula na RMEI de Florianópolis, que atualmente é informatizada, pode optar por uma vaga em até quatro instituições diferentes dentre aquelas em que deseja concorrer à vaga. Na Tabela 20 considerou-se somente a primeira opção da família.

O Gráfico 3 distribui os percentuais por ocorrência em relação à distribuição da lista de espera, primeira opção, por região.

Gráfico 03 – Distribuição da “lista de espera – 1ª opção”, por região

Analisando os dados referentes à primeira opção, a região norte apresenta a maior demanda, na ordem de 34,54%, o que leva ao entendimento de que a estratégia das creches ampliadas está de acordo com a demanda da região, pois nesta região houve 33,33% de ampliação. Por outro lado, o mesmo não ocorre na região do continente, onde há uma demanda explícita de 21,59%, representando a segunda maior demanda da “lista de espera”. No entanto, no confronto destes dados com aqueles relacionados à distribuição das unidades ampliadas por regiões, constata-se que a região do continente apresenta somente 8,33% das ampliações referentes à estratégia de creches ampliadas.

Em números gerais, esta estratégia é bastante impactante; no entanto, não necessariamente segue a indicação das demandas do município traduzidas nas “listas de espera”.

A Tabela 21 apresenta os dados referentes à lista de espera – 1ª opção, considerando os grupos de idade e as regiões.

Tabela 21 – Distribuição da “lista de espera – 1ª opção”, por região e por grupos de idade

GRUPOS	NORTE	CONTINENTE	SUL	CENTRO	LESTE	TOTAL	%
G1	291	198	191	246	24	950	33,04
G2	306	208	215	169	26	924	32,14
G3	246	162	121	112	15	656	22,82
G4	86	27	55	47	02	217	07,55
G5	44	13	14	15	01	87	03,03
G6	20	07	11	03	00	41	01,42
TOTAL	993	615	607	592	68	2875	100,00

Fonte: Elaboração própria com base em dados obtidos na lista web SME – Observatório. 18/10/10.

Na Tabela 21, verifica-se que os indicadores mais expressivos de demanda se referem aos grupos que atendem crianças entre 0 e 3 anos, totalizando 2.530 crianças em “lista de espera” nos grupos GI, II e III, o que representa 88% do total das “listas de espera”. Isto revela que a municipalização e, mais recentemente, a obrigatoriedade a partir dos 4 anos, vai deixando “descoberto” o atendimento aos grupos etários menores – 0 a 3 anos.

Contrariamente, os percentuais da “lista de espera” são mais reduzidos para os grupos GIV, V e VI, destinados às crianças entre 4 e 5 anos, pois, conforme a própria Portaria nº 110/2008 já indica, no seu art.

6, adequando-se à Lei nº 11.700/2008⁶⁴, “a organização dos grupos de crianças deverá buscar atender crianças dos grupos IV, V e VI”. Recomenda, ainda, “sempre que possível, buscar atender todos os grupos, abrangendo desta maneira todas as faixas etárias entre 0 e 6 anos [...]”. Isto já vai afetando a cobertura dos grupos menores, que deixam de ser atendidos em detrimento das crianças de 4 e 5 anos.

As “creches ampliadas” iniciaram-se na RMEI em 2006 e, no ano seguinte, a vulnerabilidade foi considerada um critério na seleção das crianças e a comissão de matrícula passou a ser por microrregionais⁶⁵. Já em 2008, as crianças de 6 anos não puderam mais ser atendidas nas instituições de Educação Infantil e os grupos IV, V e VI passaram a ter prioridade no atendimento. Para uma melhor compreensão, o Quadro 10 sintetiza esta dinâmica da expansão da RMEI.

⁶⁴ Lei que trata de assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade.

⁶⁵ Esta comissão microrregional ficou assim constituída – art. 4: I – Os Diretores das unidades que compõem a microrregião. Entre eles 01 (um) será escolhido, pelo grupo, para presidir a Comissão; II – 01 (um) Supervisor Escolar da microrregião; III – 02 (dois) representantes dos pais e/ou responsáveis por unidade (sendo um titular e outro suplente), podendo também estes representantes ser da APP (Associação de Pais e Professores) ou Conselho de Escola; IV – 01 (um) Agente de Saúde e/ou Assistente Social, de cada Posto de Saúde da microrregião; V – 01 (um) representante do Conselho Comunitário ou da Associação de Moradores da microrregião. (Portaria 092/2007)

Quadro 10 – Síntese das portarias de matrícula 1999-2010

ANOS	AÇÕES
1993-1996	Zoneamento e conveniamento
Portaria 017/1999	Artigo 5: “fica assegurada uma vaga a mais , em cada turma, para as crianças encaminhadas pelo Conselho Tutelar , via SME, respeitando o número de crianças por turma conforme o art. 4.”
Portaria 036/2000	Art. 6, em seu parágrafo único: “conforme Proposta Pedagógica da Unidade, poderão ser organizadas turmas com crianças de diferentes idades , respeitando o número maior de crianças.”
Portaria 037/2001	Art. 3, inciso 3: “Nas comunidades Chico Mendes, Vila União, Vila Cachoeira e Abraão, as quais possuem Serviço Social, 25% das vagas nas novas turmas serão reservadas para crianças em risco social .” Art. 6 prevê a formação das turmas mistas de idades aproximadas , em conformidade com a Proposta Pedagógica da SME, respeitando-se o número máximo de crianças por turma.
Portaria 045/2002	Mudança na nomenclatura das turmas, passando a chamar-se “ grupos ”.
Portaria 032/2003	Art. 6: Fica estabelecido que das novas vagas oferecidas nas Unidades de Educação Infantil que têm atendimento em período integral para o ano de 2004, 60% (sessenta por cento) das vagas será para atendimento em período parcial (das 07:00 às 13:00 horas ou das 13:00 às 19:00 horas). As crianças que já têm atendimento em período parcial, nas Unidades de Educação Infantil que atendem integralmente, poderão concorrer a uma vaga de período integral no percentual de 40% (quarenta por cento) acima referido.

Instrução Normativa 001/2004	Estabeleceram-se algumas normas “sobre os critérios provisórios com relação ao preenchimento das vagas ⁶⁶ em algumas Unidades Educativas [...]”.
Portaria 073/2004	Art. 9, II: Havendo vagas excedentes, organizar-se-ão grupos mistos de idades aproximadas , podendo excetuar os grupos I e II, com organização homogênea considerando a porcentagem mínima de 50% e 75% das vagas respectivamente. III: O número de crianças por grupo misto obedecerá à porcentagem de 50% + 1 de crianças na idade predominante do grupo “misto” .
Portaria 94/2005	Art. 6, inciso 10: as crianças matriculadas no ensino fundamental não poderão se inscrever na Educação Infantil .
Portaria 091/2006	Art. 6, inciso 10: Nas unidades em que for ampliada a estrutura física , ao longo do ano, a organização dos grupos novos deverá ocorrer em conjunto com o Departamento de Educação Infantil, bem como a disponibilidade dos turnos, que deverão ser organizados de forma a atender as demandas da lista de espera.”
Portaria 92/2007	Estabelece o critério da vulnerabilidade ⁶⁷ . Comissões de matrícula microrregionais .

⁶⁶ Basicamente tratou-se do preenchimento das vagas de período parcial, possibilitando inclusive a integralização desta vaga, quando não houvesse interesse por parte das famílias. Constava o nome das instituições que deveriam realizar este processo, devido a levantamento realizado pela Divisão de Educação Infantil desta gestão.

⁶⁷ Art. 5, inciso 1: Crianças em situações de risco social, de saúde e psicológico, informadas pelas autoridades locais: agentes de saúde e conselheiros tutelares, e, quando necessário, legitimado pela assistência social da Prefeitura de Florianópolis; Crianças em situação de tutela, guarda e abrigo; Pai e mãe menores de 18 anos ou único responsável pela criança também menor; Criança que tenha irmão já matriculado ou selecionado na mesma unidade e nas mesmas situações de vulnerabilidade acima mencionadas.

Portaria 110/2008	<p>Art. 5, inciso 7: “a criança que completar 6 anos até o dia 1º de março de 2009 ou a criança matriculada no ensino fundamental, público ou privado, não poderá inscrever-se nas Unidades de Educação Infantil.”</p> <p>Art. 6: A organização dos grupos de crianças deverá buscar atender crianças dos grupos IV, V e VI, em conformidade com a Lei n. 11.700/2008. No entanto, sempre que possível, buscar atender todos os grupos, abrangendo desta maneira todas as faixas etárias entre 0 e 6 anos, levando-se em consideração o limite máximo de criança por faixa etária, conforme a Resolução n. 01/2002 do Conselho Municipal de Educação (CME).</p>
-------------------	---

Fonte: Elaboração própria baseada nas portarias de matrícula 1999-2010.
(Grifos nossos)

Complementando as informações da RMEI, sempre foram estabelecidos critérios de seleção, fundamentados na renda *per capita* da família e na atividade remunerada⁶⁸. As famílias deveriam fazer a inscrição apresentando alguns documentos⁶⁹, e a seleção era feita por uma comissão. Estas questões eram e são definidas em portarias de matrícula⁷⁰, ordenando os grupos e a quantidade de crianças por turma, conforme o Quadro 11.

⁶⁸ 1) Crianças cujos pais/responsáveis ou o único responsável exerça atividade remunerada; 2) crianças que um dos responsáveis exerça atividade remunerada; 3) crianças cujos pais/responsáveis não exerçam atividade remunerada; 4) crianças cujos pais ou responsáveis residam ou trabalhem na comunidade próxima à Unidade de Educação Infantil, no município de Florianópolis. Portaria 017/99.

⁶⁹ 1) Cartão de vacina atualizado; 2) certidão de nascimento da criança; 3) comprovante de trabalho e renda dos pais ou responsáveis. “E para a rematrícula as crianças deveriam ter 75% de frequência durante o ano letivo. Portaria n. 017/99.

⁷⁰ A primeira portaria localizada é a nº 017/1999.

Quadro 11 – Nomenclatura das turmas – número de crianças

Nomenclatura	Criança	Número de crianças
BERÇÁRIO I	15	15
BERÇÁRIO II	15	15
MATERNAL I	15	15
MATERNAL II	15	15
I PERÍODO	20	20
II PERÍODO	25	25
III PERÍODO	25	25

Fonte: Elaboração própria baseada nas portarias de matrícula.

A Portaria nº 045/2002 trata sobre a mudança de nomenclatura das turmas, que passam a se chamar “grupos”.

Quadro 12 – Mudança de nomenclatura, de “turma” para “grupos” – número de crianças

ANTERIOR	PORTARIA 045/2002	Número de crianças
BERÇÁRIO I	GRUPO I	15
BERÇÁRIO II	GRUPO II	15
MATERNAL I	GRUPO III	15
MATERNAL II	GRUPO IV	15
I PERÍODO	GRUPO V	20
II PERÍODO	GRUPO VI	25
III PERÍODO	GRUPO VII	25

Fonte: Elaboração própria baseada nas portarias de matrícula.

Finda esta parte que se refere aos governos municipais e suas estratégias, centrando as análises na estratégia das creches ampliadas, adentra-se ao estudo realizado em uma dessas instituições.

3.5 OS EFEITOS DA AMPLIAÇÃO NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL: UM ESTUDO SOBRE O NEI ARMAÇÃO

Para verificar os efeitos da ampliação na qualidade nas instituições de Educação Infantil da RMEI, foi realizada uma pesquisa com os profissionais do NEI Armação. Neste sentido foram aplicadas 14 entrevistas, com questões abertas (Apêndice 1), divididas pelos segmentos representativos dos funcionários, conforme já foi apresentado na Introdução deste trabalho.

A Educação Infantil no NEI Armação iniciou em 1980, com duas turmas de pré-escola anexadas à Escola Básica Presidente Castelo Branco. Foi apenas em 1988 que foi construída uma estrutura⁷¹ independente, porém a pré-escola ainda era administrada pela Escola Básica.

O NEI Armação localiza-se na região sul de Florianópolis, no Bairro Armação do Pântano do Sul. Os moradores mais antigos desta comunidade são de origem açoriana, em sua grande maioria, e “tinham como principais atividades econômicas a pesca e a agricultura, principalmente do café, da cana-de-açúcar e da plantação da mandioca para produção de farinha”. (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 05)

Com o passar dos anos, a atividade econômica foi se tornando bem diversificada entre o comércio, o artesanato e o funcionalismo público. A cultura local, paulatinamente, foi incorporando outros costumes e valores, “que foram trazidos na sua maioria por gaúchos, paulistas e pessoas do interior do Estado, como também por estrangeiros vindos principalmente da Argentina e Uruguai.” (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 05).

Quatro anos mais tarde, em 1992⁷², o NEI foi ampliado com mais duas salas de atividades, uma lavanderia, um banheiro infantil, um almoxarifado e um *hall*. Entre os anos de 1995 e 1996⁷³ tiveram início na RME as reflexões sobre o Projeto Político Pedagógico – PPP⁷⁴ – e a campanha *Te Assunta*, sobre o Conselho de Escola, em consonância com as propostas da LDB/1996.

Em 1997⁷⁵ iniciou-se a construção de mais uma sala de atividades, objetivando atender às crianças do Maternal II que vinham sendo atendidas provisoriamente na sala da secretaria durante três anos. No ano seguinte, em 1998, a Unidade recebeu a primeira Supervisora

⁷¹ Esta estrutura era composta de uma sala de atividades, uma secretaria, uma cozinha, um depósito de alimentos, um banheiro para os adultos e outro para as crianças, e localizava-se num terreno aos fundos da escola, à Rua Izidoro Pires, nº 143, CEP 88066-520.

⁷² A professora Eliane Chagas foi indicada pela SME para direção desta instituição, tendo o aval dos funcionários. Posteriormente ocorre pela primeira vez na RME de Educação Infantil a eleição direta na instituição, sendo seu nome legitimado pela comunidade escolar.

⁷³ Ainda naquele ano a instituição passou a funcionar em uma casa alugada pela SME, durante a obra de drenagem do terreno e para resolver problemas da fossa.

⁷⁴ Os profissionais da instituição são sensibilizados através de várias reuniões, com a assessoria da professora Nély de Souza Brito, envolvendo também a comunidade, nas quais ficou definido o lema da escola: “Vivendo aprendendo”.

⁷⁵ Neste mesmo ano foi fundado o Conselho Deliberativo do NEI Armação, que permanece atuando nesta instituição até hoje.

Escolar e o primeiro PPP do NEI foi sistematizado. Ficou definido, à época, como sendo função do NEI:

[...] cuidar e educar as crianças, complementando a educação familiar, objetivando proporcionar momentos de participação, solidariedade, cooperação, responsabilidade, criatividade, conhecimento e afetividade entre crianças e adultos, visando torná-las críticas e ativas na sociedade. (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 02)

Nesse processo, em 1999, a SME forneceu brinquedos para o parque, que na época possuía alguns brinquedos comprados e construídos com a colaboração das famílias, e uma artista plástica da comunidade ilustrou as paredes da instituição. Em 2000 foi realizada na RME uma nova eleição para a direção, na qual foi eleita a auxiliar de ensino Márcia Nilda Pereira Ramos⁷⁶.

No ano de 2002, a auxiliar de ensino foi reeleita e, de janeiro a março, ocorreu uma nova reforma do prédio. Nesta obra foram executados diversos serviços: “pintura, troca de pisos e azulejos, construção de uma rampa, lixeira e reservatório de gás, troca de alambrado, adaptação do banheiro para portadores de necessidades especiais”. (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 03).

Entretanto, esta reforma não atendeu às reivindicações da instituição, que eram a “construção de mais um banheiro infantil, sala multiuso, sala para coordenação e supervisão escolar, refeitório, biblioteca, ampliação da cozinha e do almoxarifado, e área coberta”. (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 03). Neste ano houve uma nova sistematização do PPP.

No ano de 2004 houve novo processo eletivo para a direção, sendo eleita a auxiliar de sala, Claudete Benta Oda. Este foi o último ano em que foram atendidas crianças de 2 anos e 7 meses até 6 anos.

Após mais um ano de reivindicações, lutas, pressões, procurando sempre demonstrar a demanda da região,

[...] o NEI Armação foi uma das unidades que passou nos postos de saúde vendo faixa etária, porque nós víamos filas. A gente mostrou essa demanda pra secretaria, nós não dissemos que queríamos que fizesse uma, mas nós mostramos a demanda. Aqui no sul tem que ter mais unidades

⁷⁶ Que atualmente responde pela direção do NEI Armação.

de Educação Infantil. A opção deles foi construir o NEI⁷⁷. (Sujeito 12)

Então, em dezembro de 2005 iniciou-se a construção de outra estrutura no mesmo terreno. A entrega da primeira etapa da obra, que previa cinco salas, foi prometida para o fim de 2006. No entanto, em novembro de 2006 foi concluída esta primeira parte, quando se passou a utilizar as cinco novas salas e foram abertas mais duas turmas de atendimento parcial, totalizando 30 crianças de grupo III. E assim, posteriormente, seria construída a segunda parte da obra, totalizando 10 salas, iniciando a marca de uma das estratégias do atual governo e sua política de expansão, ou seja, a construção/ampliação de projetos de instituições com 10 salas ou mais.

Nesta mudança para as cinco salas, os profissionais já foram percebendo os vários impactos, não apenas da estrutura, mas também da transformação das relações.

A estrutura começou a mudar, os espaços, como é que nós vamos fazer. Teve toda uma mudança e nós tivemos que aprender no dia a dia, a buscar soluções e ao mesmo tempo resistência “ah! mas aquela criança que não quer dormir, como é que vamos fazer?”. Aí depois vem a parte da alimentação, ganhamos um refeitório: como é que vai ser? As crianças não vão mais comer em sala? Tudo foi um experimento e no dia a dia mudando e procurando encontrar a solução melhor pra lidar com isso que veio à tona, caiu de paraquedas. Teve muitas mudanças além da estrutura de sala, estrutura de cozinha, de todo o envolvimento do grupo; não era só aquele grupo que tinha que se envolver, toda a unidade tinha que se envolver junto. Foram várias etapas e quando veio pra cá, a sala já era maior, mas mesmo assim, não era pra todos, era metade ainda, eram cinco salas e só tinha uma turma de menores e aos pouco teve que se adequar. (Sujeito 5)

⁷⁷ Na RMEI sempre houve uma distinção entre creche e NEI. A creche historicamente procurou atender a demanda a partir dos 4 meses até os 6 anos de idade e em período integral, compreendido das 7h às 19h. Já o NEI teve por característica o atendimento para grupos de crianças maiores, a partir dos 3 anos até os 6 anos de idade, e em atendimento parcial, o matutino compreendido das 7h às 13h, e o vespertino das 13h às 19h.

A segunda etapa da obra foi iniciada em 2007, com muitas dificuldades e lentidão nos trabalhos; por isso, novamente a comunidade se mobilizou para que fosse estipulado um prazo definitivo para a conclusão da obra. A lista de espera foi aumentando significativamente.

Com atraso de dois dias iniciou-se o ano letivo, em 2008. O prédio em que as crianças eram atendidas apresentava riscos à integridade física, além da demanda que ia aparecendo (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 04). Do mesmo modo, funcionários e famílias mobilizavam-se para que os devidos reparos fossem realizados. Em agosto de 2008 foi feita a inauguração da segunda etapa da obra do novo prédio, totalizando dez salas de atividade, estrutura esta que permanece até os dias de hoje. Em síntese, as alterações realizadas na estrutura do NEI, desde sua criação, são listadas no Quadro 13.

Quadro 13 – Síntese das mudanças estruturais e ampliação de salas no NEI Armação

ANO	Alterações estruturais	Ampliação de salas
1980	Criação da Pré-escola (anexa a uma Escola Básica)	1 sala (2 turmas parciais)
1988	Estrutura própria (sem autonomia administrativa)	1 sala, 1 secretaria, 1 cozinha, 1 depósito de alimentos, 1 banheiro para adultos e 1 banheiro para crianças.
1992	Ampliação do espaço. Direção própria.	Construídas mais 2 salas, 1 lavanderia, 1 banheiro infantil, 1 almoxarifado, 1 <i>hall</i> .
1997	Ampliação do espaço	Mais uma sala (total 4 salas)
2002	Reforma geral	
2006	Construção de nova estrutura	5 salas
2008	Finalização da nova estrutura	Mais 5 salas (total 10 salas)

Fonte: Elaboração da autora.

No ano de 2011, até a data de realização desta pesquisa, o NEI Armação apresenta a seguinte estrutura:

Quadro 14 – Estrutura atual do NEI Armação

10 salas de atendimento às crianças	01 depósito de Educação Física
01 cozinha	01 depósito de materiais didáticos
01 secretaria	01 sala de amamentação
01 sala de Direção	01 sala da Supervisão Escolar
01 sala de professores	01 refeitório
03 banheiros de adulto	01 depósito de alimentos
02 banheiros infantis com banheira	01 sala multiuso
03 banheiros infantis	01 <i>hall</i> de entrada
01 depósito de materiais de limpeza	01 área coberta

Fonte: FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 07-08.

Observando o histórico das mudanças no NEI, percebe-se que o grande salto das ampliações se dá a partir de 2006, culminando em 2008 com o total de 10 salas. Ou seja, historicamente, o NEI começou como uma instituição de pequeno porte, atendendo a comunidade local. Sua dinâmica de funcionamento passou a sofrer significativas mudanças, concomitantemente com as alterações em sua estrutura física: o aumento no número de salas foi acompanhado também de um número maior de crianças a serem atendidas, mais funcionários e famílias passam também a integrá-lo, o que produziu impactos em todos os seus aspectos – gestão, prática pedagógica e trabalho dos profissionais. No seu quadro de funcionários, o NEI Armação apresenta a equipe relacionada na Tabela 22. Em 2008 estas mudanças ficaram potencializadas, quando se chega ao número de dez salas de atividades/atendimentos.

Tabela 22 – Quadro atual de funcionários do NEI Armação

Equipe Técnica	05
Professores	15
Auxiliares de sala	19
Merendeiras/ Serviços Gerais/ Readaptadas	12

Fonte: Elaboração da autora.

Na elaboração da Tabela 22, considerou-se a equipe técnica composta pela direção, supervisão e auxiliares de ensino. Dentre os professores, as professoras de sala e também os profissionais de Educação Física, respectivamente. A seção dos auxiliares de sala inclui uma profissional como auxiliar de criança com necessidades especiais. E, para esclarecimento, nas RMEI, são consideradas “readaptadas”

aquelas pessoas que se encontram em “desvio de função” por motivo de saúde.

As creches e NEIs são instituições sociais coletivas, onde saberes e fazeres são compartilhados. É nesses espaços coletivos e públicos que as relações sociais entre adultos e crianças vão se constituindo (AGOSTINHO, 2003, p. 02). A seguir, são analisados os vários impactos identificados através das entrevistas, iniciando pelo espaço físico.

3.5.1 A expansão e o espaço físico

A ampliação do NEI Armação sempre foi uma reivindicação da comunidade; no entanto, quando o projeto de ampliação foi apresentado à comunidade em geral, as observações e sugestões de mudanças feitas não foram consideradas pelo poder público municipal, pois a planta do projeto já veio pronta.

[...] A própria comunidade lutou com a gente pra aumentar a unidade, fazer uma unidade que oferecesse período integral também, que foi uma necessidade que veio. Esperamos muito; quando veio, eles não sentaram com a gente pra perguntar “como vocês querem?” [...], veio um projeto pronto. Quando a gente conheceu a planta do projeto, ele não podia mais ser mexido [...], foi só apresentado e a gente percebeu que não precisava ser daquela forma. Mesmo assim, questionamentos nossos não valem. (Sujeito 5)

Aos poucos, vão sendo desvelados outros aspectos a respeito da estrutura deste espaço, como, por exemplo, problemas com o andamento e finalização das obras, a falta de qualidade das obras e a manutenção de uma estrutura deste tamanho.

As rachaduras estão ficando largas e aí vem uma normativa dizendo que tudo isso vai ser consertado com o dinheiro que nós poderíamos envolver em outras coisas de melhoria aqui e não reformando o que foi feito agora há pouco. Foi feito há tão pouco tempo! [...] Acho que foi feito o prédio, mas não pensaram que um prédio tão grande precisava de tanta conservação. (Sujeito 10)

Note-se que, no relato acima, a entrevistada se refere à utilização da verba descentralizada do NEI Armação, que poderia ter outro destino e acaba sendo “transferida” para a recuperação das salas, quando o prédio acabara de completar três anos. As entrevistas vão revelando o descaso com a obra pública, as dificuldades com relação às licitações e fiscalizações, onde uma verba destinada para fins pedagógicos acaba sendo destinada para a recuperação de obras mal executadas.

Esse ano a prioridade é a recuperação das 10 salas, porque esse ano já deu pra ver o quanto elas estão detonadas, numa entrega tão recente da obra. Aqui foi feito por etapas, na primeira etapa se percebe uma qualidade de reboco bem resistente, na segunda parte se vê o quanto detona rápido, é pura areia [...]. Este é nosso problema, tentamos ver se ainda estava em tempo hábil pra cobrar a indenização desta empresa. A prefeitura retornou dizendo para esquecermos e que iríamos recuperar com a descentralizada. Hoje então eu não tenho nada desse valor excedendo para o pedagógico, será tudo investido na recuperação. (Sujeito 6)

A ampliação do espaço físico também provocou novas organizações do espaço externo, em especial da área destinada ao parque. Em 2011, o espaço externo/área do parque se constituía de três espaços: dois parques laterais e um parque maior. A instituição possui ainda outro espaço, destinado à horta. Neste espaço extra, que se localiza ao lado do portão de entrada da instituição, a circulação de crianças é menor, praticamente apenas quando há algum trabalho a ser realizado na horta.

Com relação ao espaço do parque, de acordo com alguns relatos, a impressão é de que este ambiente não foi planejado, foi um espaço que “sobrou”. Antes, havia apenas um espaço único dedicado ao parque, o que possibilitava aos adultos visualizarem todas as crianças, além de conhecê-las melhor nas interações durante as brincadeiras. Com a nova reconfiguração, pela forma como o parque se apresenta – com dois corredores laterais e um espaço maior, constituindo-se em “três espaços de parque” – esse “controle visual” do grupo de crianças pelo adulto ficou dificultado, dificuldade esta que fica potencializada também pelo maior número de crianças em circulação, conforme observa uma entrevistada:

[...] o parque ficou todo junto, o que sobrou da área que foi construída, eu acho que não foi pensada a área do parque. No meu ver não foi pensado, foi largado somente aqui. E aí quando nós começamos a lidar com essa situação, vimos que era necessário botar algumas coisas, cercados em volta, diminuir, porque não tinha condições de ficar com as crianças em todo o espaço solto. Como é que tu ias conseguir observar, mesmo que ficassem profissionais em todos os espaços? Era difícil controlar quem era quem, porque o número de crianças aumentou, eu não conseguia mais conhecer as crianças todas, nem do lado a gente consegue se cumprimentar, a gente fica brincando: “meu Deus do céu, passamos o dia aqui juntos e pouco nos vemos”. (Sujeito 10)

Isto levou à utilização da primeira verba descentralizada para a delimitação do espaço externo, em função da segurança das crianças menores e também para que estas educadoras se sentissem mais tranquilas frente a sua responsabilidade.

O que a gente fez? Então agora vamos usar a primeira verba de APP que chegou para cercar tudo, nós precisamos delimitar espaços externos, para conseguir visualizar melhor. Fizemos “cerquinha” da altura deles, hoje eles estão pulando; dá pra aumentar a cerca? Não, nós temos que conscientizar que a cerca está ali e se não tem portão é porque não é pra passar, tem que dar toda a volta. O risco diminuiu [...]. (Sujeito 6)

Contudo, com relação à forma e delimitação atual do parque, segundo uma educadora, houve um “prejuízo” do ponto de vista das interações que antes aconteciam no espaço menor. Ela diz que “muitas vezes este contato nem sempre acontece do ponto de vista das interações, um grupo brinca num lado da unidade, outro brinca no fundo da unidade, outro lá na frente.” (Sujeito 10). Outra entrevistada revela que, atualmente, estas interações só ocorrem com a permissão do adulto.

E hoje eu percebo que com esse espaço que foi construído, onde a quantidade do físico, da estrutura é bem maior, eles não se preocuparam tanto com espaço de parque. Aí se vê que são espaços que ficaram separados, são vários espaços

onde as crianças só se encontram quando a professora daquele grupo permitir. (Sujeito 5)

Segundo ela, esta dificuldade em promover as interações estaria, de certa forma, relacionada à estrutura deste espaço externo, o parque. Na sua opinião, isto ocorre “por causa da forma que ficou, com o prédio bem no meio e os espaços em volta”. (Sujeito 5).

Na própria execução do projeto, o espaço externo foi tratado como algo à parte, já que não houve nenhuma previsão para sua utilização, como se este espaço externo não fizesse parte do projeto de ampliação da instituição. Isto fica evidente, por exemplo, com a instalação de uma fossa bem no meio daquele que é o maior espaço de parque, a não previsão da plantação de árvores⁷⁸, implicando na ausência de sombra, e sem previsão da compra de cremes de proteção solar.

Colocaram uma fossa bem no meio do maior espaço que nós temos, árvores foram plantadas o ano passado em 2010, e aí não tem sombra até hoje. Não vem mais da prefeitura protetor solar para as crianças. Tem *kit* que vem para o professor de educação física, foi a informação que tivemos. A gente solicita, mas nem todo mundo tem condições de comprar, é um produto caro e é necessário. A gente sabe que é necessário, estão aí as propagandas no dia a dia, por questão de saúde, mas não tem pra criança aqui. (Sujeito 10)

Segundo Francisco o espaço do parque deveria ser um espaço privilegiado pelas interações:

Neste espaço as relações heterogêneas constituem num lugar privilegiado de sociabilidade, viabilizado por meio de múltiplas interações estabelecidas, entre as quais a que toma a forma de um comportamento reconhecido como brincadeira. (FRANCISCO, 2005, p. 150),

Neste sentido, o professor assume importante papel na organização dos espaços, variando os ambientes, favorecendo diversos tipos de interações. De acordo com Frago, qualquer atividade humana necessita de um tempo e um espaço.

⁷⁸ As árvores foram plantadas posteriormente pelas profissionais.

A escola pois, enquanto instituição, ocupa um espaço e um lugar: Um espaço projetado ou não para tal uso, mas dado, que está ali, e um lugar por ser um espaço ocupado e utilizado. Por isso, sua análise e compreensão, a partir dessa perspectiva, requerem algumas considerações prévias sobre as relações entre o espaço e a atividade humana, a escola como lugar e a dimensão espacial dos estabelecimentos docentes. (FRAGO, 2001, p. 62)

Assim sendo, a educação possui uma dimensão espacial, e este espaço, juntamente com o tempo, são constituintes da atividade educativa.

A ocupação do espaço, sua utilização, supõe sua constituição como lugar. O “salto qualitativo” que leva do espaço ao lugar é, pois, uma construção. O espaço se projeta ou se imagina; o lugar se constrói. Constrói-se “a partir do fluir da vida” e a partir do espaço como suporte; o espaço, portanto, está sempre disponível e disposto para converter-se em lugar; para ser construído. O problema, o primeiro problema, se coloca quando se carece de espaço ou de tempo. Há muitas maneiras de impedir ou de proibir, mesmo sem fazê-lo de forma expressa. Basta que se ocupem todos os espaços e todos os tempos. Um projeto totalitário seria aquele em que os indivíduos, isolados ou em grupo, não dispusessem de espaços ou de tempos. De espaços aos quais lhes dessem sentido fazendo deles um lugar. Seria aquele em que alguém ocupa todos os espaços ou tempos possíveis, aquele no qual não restem nem resquícios nem intervalos. (FRAGO, 2001, p. 61-62)

Algumas outras perguntas poderiam ser feitas: como acontecem esses diálogos entre os projetos arquitetônicos, que talvez apresentem uma forte tendência escolarizada, e a Pedagogia de Infância, que tenta justamente se constituir como pedagogia própria para as crianças de 0 a 6 anos? Que concepções de criança, infância e educação infantil perpassam os projetos arquitetônicos?

Parafrazeando Agostinho (2003), o compromisso político como pesquisadores com a infância como condição social tem de ser forte, na luta pelos seus direitos, para viabilizar uma cidadania ativa, num país de tantas *vidas severinas*.

Reconhecendo os referidos acontecimentos como alguns dos principais elementos elencados a respeito deste impacto no espaço, a análise prossegue com a apresentação de alguns elementos em relação ao impacto da ampliação sobre a gestão do NEI Armação.

3.5.2 – A expansão e a gestão

De modo geral, a RME cresceu muito e, no seu perfil atual, encontra-se mais informatizada e com as relações muito mais burocráticas. Segundo os relatos, a SME também tinha antes uma estrutura/organização bem menor; as formas de documentação e comunicação eram diferentes.

A demanda era bem menor, a secretaria da educação, as divisões eram menores. Hoje administrativamente já tem um DAE (Departamento de Administração Escolar) para a educação, antes sempre foi administrado pela geral, até tinha dificuldade de comunicação entre eles, e como o quadro foi crescendo, isso também fez mudar os setores da prefeitura para a educação. Antes tudo era comunicado via CI (comunicação interna), tudo era papel, tudo era protocolado, a gente ia lá à Secretaria. Computador, no caso, não era usado [...]. (Sujeito 6)

Vão sendo reveladas as transformações que foram acontecendo ao longo dos anos na RME.

Hoje eles querem praticamente que a gente mande tudo por e-mail, antes toda a comunicação era feita via CI⁷⁹. Eu particularmente ainda sinto a necessidade do papel, do protocolo. Hoje por e-mail você não sabe se eles receberam, não tem uma resposta. Então eu espero um pouco, depois mando outro e-mail, resgatando o anterior e assim vai. Muita coisa também se resolve por telefone. E isso vai te tomando o tempo [...]. (Sujeito 6)

Diante de todo esse crescimento da RME, os “impactos” também foram sentidos no NEI Armação. Em especial, as entrevistas vão revelando uma grande crítica da instituição em relação ao seu

⁷⁹ Comunicação Interna.

quadro de funcionários, pois mesmo com esta ampliação que foi realizada no NEI Armação, praticamente o quadro de funcionários não evoluiu, especialmente no que tange à equipe administrativa ficando a direção praticamente sozinha na realização destas atividades.

Essa tarefa vem pras unidades, mais uma coisa acrescida pros diretores, sem pensar, a gente só tem recebido mais e mais serviços. Em momento algum a SME tem pensado em ampliar esse quadro para as unidades de Educação Infantil. Tem pensado em economizar [...]. Eu acredito que quando se pensa numa unidade com 10 salas, continua o mesmo número de profissionais, 2 por sala, contudo tem pouca ampliação no quadro de limpeza, quase nada no de alimentação, “nadica de nada” no administrativo, não tem, não acrescentou nada. Apenas altera o de auxiliar de ensino, porque aumentou realmente o número de turmas atendidas, é a única alteração que nós temos garantida no papel, para poder exigir. Não vem mais um supervisor [...]. (Sujeito 6)

Aos poucos, as entrevistas vão mostrando que as demandas da direção vêm sendo expandidas, e em especial nesta instituição ampliada, a carga de trabalho da direção tem sido multiplicada, o que implica que a direção necessite trabalhar fora de seu horário de trabalho e no fim de semana, para dar conta desta demanda administrativa.

Eu já digo lá em casa: “chegou fim de mês, te prepara, 10 dias antes de fim de mês, pois é um catatau de documentos que temos de dar conta, e são os prazos da SME, e eu não consigo dizer que não vou dar conta, pois este não dar conta vai comprometer o salário do funcionário que trabalhou o mês todo. Então eu me comprometo a fazer horas a mais, a ter que condenar uns finais de semana e por aí vai. (Sujeito 6)

Nesta instituição não há outro profissional que possa dar suporte à direção para a execução destas tarefas, como uma secretária⁸⁰ ou até mesmo um estagiário.

Está muito difícil encaminhar as coisas, até porque eu continuo sozinha como naquela época,

⁸⁰ Existe o cargo de secretária nas escolas básicas municipais.

não se tem um administrador, uma secretária, um estagiário, a demanda é bastante burocrática. Tem também a verba descentralizada. Consegui ontem entregar o primeiro gasto da verba descentralizada. (Sujeito 6)

Como as entrevistas vão revelando, o “tempo” da direção é tomado boa parte pelas questões administrativas, burocráticas. Entende-se que isto prejudique a sua gestão frente à instituição, pois o tempo de pensar, refletir, participar das discussões pedagógicas também diminui.

Há, ainda, a questão do PDDE⁸¹, que gerou a necessidade da criação da Associação de Pais e Professores (APP), entidade jurídica responsável pelo recebimento e administração dos recursos descentralizados⁸² para as instituições da RMEI.

Atualmente o NEI Armação conta com a APP e o Conselho Deliberativo. As decisões do NEI Armação sempre foram compartilhadas com o Conselho Deliberativo, frisando-se que este conselho desempenha realmente a função de deliberar. O NEI Armação faz questão de primar por isto, já que a sua história de gestão se constituiu sempre assim e a luta é pela sua manutenção, ainda que isto se torne mais um acréscimo no trabalho de quem está à frente da instituição.

Só que, com a vinda da APP, as coisas ficaram desfocadas, confusas até pela demanda desse aumento, foi tudo praticamente junto, as 10 salas, a APP sendo constituída, o Conselho tendo que ser mexido nos seus membros por falta de participação nas reuniões. E esse tempo que corre atrás, e não se dá conta, tem que ter alguém por trás pra realizar e, se depender da direção, com tantas atribuições, isso vai ficando pra segundo plano. Então o que a gente tenta fazer é preparar esse grupo pra que eles mesmos façam. São pais diferentes. A gente faz questão de serem, até porque no estatuto da APP diz que o nosso Conselho Fiscal é o nosso Conselho Deliberativo,

⁸¹ Programa Dinheiro Direto na Escola.

⁸² Com relação à verba descentralizada, o Decreto nº. 5318, de 13 de novembro de 2007, prevê a descentralização financeira para o ano de 2009. Seu objetivo geral é: “Buscar uma gestão inovadora, que garanta a melhoria da qualidade de ensino, visando à transparência dos mecanismos financeiros administrativos e pedagógicos, à valorização dos profissionais da educação e à **eficácia do uso dos recursos financeiros**. (Programa de descentralização financeira e escola aberta, 2010, p. 02. Grifos nossos)

até pra calçar a permanência dele, pra que a gente não deixe de ter o Conselho porque passou a ter uma APP e as atribuições são bem diferentes. A APP realmente se reúne pra falar da aplicação dessa verba que foi estabelecida pelo Conselho, a APP está ali pra administrar esse recurso e ir atrás de gastar [...]. (Sujeito 6)

Segundo o relato da entrevistada, isto implica em mais tempo para se organizar, dialogar tanto com a APP como com o Conselho Deliberativo, no entanto, é uma decisão da instituição.

Na sequência, aborda-se o impacto da ampliação no trabalho pedagógico das profissionais, considerando os planejamentos, os grupos de estudos, as reuniões pedagógicas, a rotina e o desenvolvimento dos projetos na instituição.

3.5.3 A expansão e a organização do trabalho pedagógico – efeitos sobre a prática pedagógica

A ampliação do espaço físico implicou, como consequência, em um aumento na oferta de vagas, devido à sua capacidade de acolher maior número de crianças. Assim, em 2008, iniciou-se o atendimento para cinco grupos em período integral, pois, como nem todas as vagas haviam sido preenchidas, a SME orientou que estas vagas fossem integralizadas. O NEI Armação sempre atendeu crianças em período parcial e de faixa etária de grupos maiores. As mudanças causaram vários impactos na instituição, como o atendimento em período integral, o trabalho com turmas de menor idade, além da ampliação do número de funcionários, o que envolveu também novos processos de interação entre os adultos.

A ampliação para dez salas foi mais desafiadora ainda, porque teve muitas vagas ociosas e ampliamos para período integral. A gente também foi construindo esse novo espaço pra atender as crianças em período integral, assim começou a pesquisar mais coisas, como seria esse nosso atendimento em período integral porque de uma turma tinha algumas crianças de período parcial, não eram todas de período integral. Com essa ampliação, aumentou também o número de funcionários. Então a princípio nós éramos 24, 25 e passamos a ter 60 funcionários, 50 e poucos, foi bem desafiador mesmo. (Sujeito 3)

Neste mesmo ano, iniciou-se o atendimento de crianças acima de 4 meses, ou seja, da turma de GI nesta instituição. Atualmente, o NEI Armação atende 17 grupos, distribuídos nos períodos matutino, vespertino e integral, conforme o Quadro 15.

Quadro 15 – Grupos atendidos no NEI Armação

MATUTINO	VESPERTINO	INTEGRAL
G5 e G6	G4 e G5	G5 e G6
G3 e G4	G2 e G3	G3 e G4
G2	G5 e G6	G5 e G6
G1	G2	
G 2	G3	
G3 e G4	G 3	
G3 e G4	G4	

Fonte: FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 5.

O destaque na análise dos dados do Quadro 15 fica para os grupos de faixa etária menor – GI e GII. No NEI Armação estes grupos totalizam cinco grupos – três no período matutino e dois no período vespertino. Um destes cinco grupos de GI e GII é o que denominamos de agrupamento, sendo mesclado com um grupo de GIII. Neste sentido os demais grupos atendidos na instituição são GIII, IV, V e VI representando a sua grande maioria. Cabe lembrar que, de acordo com a portaria nº 110/2008, há uma priorização na RMEI pelo atendimento aos grupos maiores – GIV, V e VI. Portanto, estes grupos maiores têm sido atendidos, em detrimento dos grupos menores, conforme a orientação da portaria 110/2008.

Art. 6 – A organização dos grupos de crianças deverá buscar atender crianças dos grupos IV, V e VI, em conformidade com a Lei n. 11.700/2008. No entanto, sempre que possível, buscar atender todos os grupos, abrangendo desta maneira todas as faixas etárias entre 0 e 6 anos, levando-se em consideração o limite máximo de crianças por faixa etária, conforme a Resolução n. 01/2002 do Conselho Municipal de Educação (CME).

Como já foi informado, a integralização dos grupos no NEI Armação se deu pela sobra das vagas, no entanto, à medida que os grupos integrais vão se “despedindo” do NEI Armação, abrem-se duas novas turmas de período parcial, ou seja, o NEI vai se adequando aos

poucos novamente ao atendimento parcial. Isto potencializa o número de atendimentos ofertados pela RMEI.

A reivindicação da comunidade sempre foi o período integral, mas, como foi informado pela direção, esta é uma orientação da SME, que vai aumentando a expansão pela parcialização do atendimento, ao mesmo tempo que não contempla a solicitação da comunidade pelo atendimento integral.

Segundo o PPP, os critérios para a organização dos grupos,

[...] **estão baseados em aspectos pedagógicos que garantam o bem-estar das crianças, bem como de acordo com a demanda da comunidade**, sempre respeitando os direitos das crianças e a legislação vigente, sendo esta a portaria de matrícula do ano específico. (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 05. Grifos nossos)

A reorganização e a ampliação do espaço também tiveram efeitos nas relações dos adultos com as crianças e na organização de suas atividades. Um dos aspectos mais comentado pelos professores diz respeito às restrições que eles passam a encontrar para o desenvolvimento das atividades regulares do dia a dia, ou, em outros termos, a rotina.

Conforme Batista (2000), na rotina encontram-se questões sobre a organização dos tempos e espaços, chamando a atenção para que não se abriem as possibilidades das crianças por intermédio de uma rotina rígida, uniforme e homogênea, dificultando a vivência dos direitos destas crianças:

Sua tendência é a de abreviar as possibilidades das crianças viverem com intensidade suas pluralidades de saberes, sua diversidade de raça, credo e gênero, de sentimentos, desejos, fantasias e imaginação. Ou seja, a instituição, com sua rotina rígida, uniforme e homogeneizadora, parece dificultar a vivência dos direitos das crianças e suas múltiplas dimensões. (BATISTA, 2000, p. 31)

No PPP da unidade, localizaram-se algumas indicações a respeito da relação entre os profissionais e as crianças:

O educador deverá atuar como mediador e orientador e deverá ter uma **prática planejada**, para que não seja autoritária, nem espontaneísta.

Ao planejar suas ações, ele deverá estar pautado nos objetivos do PPP, considerando a realidade das crianças e proporcionando instrumentos e vivências para que elas possam desenvolver a imaginação, criatividade e liberdade de manifestar ideias, opiniões e questionamentos.

Os profissionais deverão, junto às crianças, desenvolver valores éticos, humanistas, de amizade, cooperação, respeito e autonomia, respeitando a diversidade e **ritmos individuais**, além de debater posturas de discriminação. (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 14. Grifos nossos)

Referente à rotina, o PPP da instituição propaga que

rotina é a sequência de atividades desenvolvidas que objetivam a organização do dia a dia e é através dela que a criança estrutura seu tempo e espaço. A rotina orienta a criança a se organizar dentro de um espaço e tempo determinados, porém é **flexível (alimentação, sono, etc.)**, de modo a organizá-la de acordo com as necessidades que surjam, pois o grupo é dinâmico. (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 18. Grifos nossos)

Como foi visto no PPP, a construção desta rotina na instituição prevê a flexibilidade de horários, como na alimentação e no sono; todavia as entrevistas vão anunciando outros acontecimentos basicamente relacionados a um tempo mais determinado, sem possibilidades de flexibilidade.

Antes a rotina era uma questão tranquila. Tu tinhas tempo, parece que tu tinhas calma pra realizar isso, não dava conta, mas depois tu sentavas, voltava. A chegada das crianças era mais tranquila, tinha momento de roda. Hoje pra muito em função de horários, 16h para porque é o refeitório⁸³ [...], parece que a gente funciona tudo em cima desses horários. Não tem essa quebra, a cozinha não pode esperar um pouquinho, tem que funcionar; também em cima da limpeza há a questão de horários pra gente poder dar conta desse espaço todo. Eu lembro que antes essa

⁸³ Mais adiante será explicada a dinâmica do refeitório.

rotina era tranquila, a gente não falava nessa parte de parar, a gente era a continuidade. (Sujeito 5)

Nesta perspectiva, partindo do que está sinalizado no PPP e nos relatos das entrevistas sobre a rotina, pode-se inferir que é preciso repensar os espaços, as rotinas. Segundo Batista,

A construção de uma prática emancipatória na educação infantil passa pelo exercício da solidariedade, da tolerância, da participação, da ética, da estética, da afetividade, do cuidado, da complementaridade com as famílias. Essas dimensões humanas talvez hoje estejam ofuscadas pela rigidez da lógica da rotina, e mais uma vez é importante dizer que é necessário construir novos jeitos de viver nas instituições de educação infantil. (BATISTA, 2008, p. 65)

Embora o PPP destaque a importância de tratar as crianças em sua particularidade, nos relatos das profissionais percebe-se a dificuldade neste respeito às crianças, visto que não há mais aquela flexibilidade no horário.

Agora, como o espaço está maior, tem horas que tens que cair naquela rotina; eu não posso chegar lá e comer com a minha turma às 11h30, porque sei que tem outra turma que vai chegar e vai atrasar a cozinha, porque são 10 turmas. Antes tinha mais flexibilidade no horário. Por exemplo, se eu quero ir ao *hall* e já tiver 1 ou 2 turmas ali, eu não vou; a mesma coisa no parque, apesar de ter três espaços, mas eu tenho que ver conforme o número das outras crianças. (Sujeito 7)

A rotina não está mais centrada nas crianças, pois, conforme os estudos de Cerisara, tornou-se uma prática adultocêntrica: “a forma como os educadores organizam o tempo e o espaço dentro da instituição, as interações criança/criança e crianças/adultos, as normas e os valores vigentes é que evidenciam, nos pequenos detalhes, uma organização escolar do trabalho”. (CERISARA, 2004, p. 44).

Esta prática adultocêntrica relacionada com a rigidez da rotina é revelada nesta entrevista:

A rotina não é da criança. Se ela não está com vontade naquele horário, mesmo sendo um pouco flexível, tem que ser limitado pelo adulto. Aí

depois vem a hora do almoço, tem que seguir uma rotina; se a maioria das crianças estiver com fome às dez e meia, dez e meia não pode, porque tem que ser primeiro os menores. Então é rotina nossa, não é rotina da criança. Eu acho que há um desrespeito com a criança, e a gente não sabe como funciona isso aí. Com um número maior agravou mais a situação. (Sujeito 10)

Além desta rotina centrada no adulto, evidencia-se, também, uma mudança na relação com as famílias:

Abriu mais vagas para as crianças, é bom para as famílias, só que a maioria das crianças vem de 'topic', vêm crianças de várias comunidades, tu perdes o contato diário com a família. Na minha turma da tarde, nove vêm de 'topic', fica uma relação muito fria, via agenda, e também a reunião de pais, não sei se por esse motivo também. (Sujeito 7)

O fenômeno da "topic", o transporte escolar, vem se intensificando, pois a instituição atende demandas oriundas de outras comunidades.

Assim, antes tinha uma topic que trazia oito crianças, hoje tem quatro, cinco; tem topic que dá três viagens, durante a manhã ou à tarde, tem topic que vem três vezes de manhã e três vezes à tarde. A gente nota que não vê as famílias, a importância da agenda, é tudo via agenda, e aqui no NEI, a metade das crianças vão de transporte pra casa... A gente tem criança desde o Campeche lá da Pequeno Príncipe até a praia da Solidão, Ribeirão, Alto Ribeirão. (Sujeito 03)

Como o NEI Armação atende atualmente todos os grupos, do GI ao GVI, e nem todas as instituições de Educação Infantil abrangem estas faixas etárias, isto provoca nas famílias a procura por instituições próximas a sua residência, mas não necessariamente na comunidade em que residem. Isto se identifica principalmente no grupo dos menores – GI e GII.

A única de GII, e ano passado GI. Era a única unidade por aqui que tinha GI, depois só tinha na Caetana, nem a Francisca Idalina Lopes tinha. Aí

esse ano a Francisca Idalina Lopes abriu um GI, mas não abriu nenhuma turma de GII, então nós somos os únicos aqui que temos GII. Nós abrimos turma de GII esse ano por conta disso. (Sujeito 3)

Segundo os relatos, o espaço não tem possibilitado a vivência de relações que havia no espaço menor, abalando as relações entre os sujeitos que ali convivem.

A gente se depara com um *hall* em que não pensaram na parte acústica, que tem um barulho enorme. Então essa coisa de ser um monstro na verdade que acaba ficando, e se não tem envolvimento, começa a ficar frio, parece mecânico. Tu entras na unidade e tem pessoas que não encontras, só vais encontrar no fim do dia. Se encontrar. As coisas que a gente antes tinha, esse contato direto, essa relação era mais forte por isso, então essa parte do pedagógico vive cada um pro seu lado. (Sujeito 5)

Mesmo com as dificuldades citadas, esta instituição desenvolve vários projetos, dentre eles o projeto do refeitório, onde são organizados diferentes tempos de alimentação para as crianças, haja vista que nem todas as crianças podem se alimentar ao mesmo tempo. As crianças se servem sozinhas, com exceção dos grupos menores – GI e GII –, que fazem suas refeições por turma, acompanhadas de suas professoras neste espaço. Já entre os grupos maiores – GIII, GIV, GV e GVI – as crianças alternadamente vão se misturando neste espaço do refeitório.

Quanto à organização destes momentos na instituição:

- As crianças são atendidas em período parcial ou integral, conforme matrícula. Os parciais farão um lanche no início do período e um almoço ou jantar, conforme o período de atendimento. Já os integrais terão dois lanches e duas refeições.
- As refeições acontecem no espaço do refeitório, em forma de *self-service*, promovendo a autonomia das crianças, que são acompanhadas pelos professores e demais funcionários da Unidade, conforme Projeto de Refeitório, anexo neste PPP.
- Os bebês do Grupo I fazem seus lanches e refeições em sala, sempre na perspectiva de

promoção da autonomia dos mesmos, sendo que em alguns momentos usarão também outros espaços da Unidade para a alimentação, ampliando deste modo suas experiências espaciais e de organização.

- Os Grupos II e casos específicos (que dependerão da Proposta Pedagógica de cada Grupo, num determinado momento – avaliados com a Direção e Supervisão Escolar) participam do Refeitório acompanhados de suas respectivas professoras de turma e com todas as crianças de seu grupo.

- Os Grupos III, IV, V e VI participam do Refeitório através de uma organização de busca das crianças de grupos diferenciados, onde cada vez saem 5 crianças de cada grupo para fazerem suas refeições. Esta dinâmica propõe uma maior interação entre crianças de diferentes idades e um contato maior de todas as professoras, professores e funcionários com todas as crianças, independente das mesmas serem de seus grupos ou não.

- A alimentação na Unidade está integrada a toda uma rotina maior e este é mais um dos fatores que ressaltam a importância de que os pais e/ou responsáveis pelos bebês e crianças respeitem os horários indicados pelo NEI.

Por fim, é importante salientar que nas Reuniões Pedagógicas é disponibilizado um período para uma avaliação do Projeto do Refeitório, encaminhando sugestões, propondo mudanças e legitimando práticas que avaliamos como satisfatórias. (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 23, 24)

O refeitório é organizado⁸⁴ desta forma: geralmente os adultos estão distribuídos em funções⁸⁵ como, por exemplo: servir as crianças,

⁸⁴ A alimentação é organizada através de *buffet*, no qual as crianças se servem. Há uma vasilha para as crianças depositarem os restos de alimentos que sobram. Também foi organizado um espaço (*hall*) fora do refeitório, para as crianças comerem as frutas.

O almoço e o jantar serão realizados no refeitório. O café e o lanche são opcionais, cada sala se organiza como preferir.

O GI, por enquanto, continua a realizar suas refeições na sala.

O GII e o GIII participam do refeitório, porém o grupo todo vai ao refeitório junto, acompanhados de suas duas professoras (inicialmente não entram no rodízio com os grupos maiores). Alguns GII fazem a alimentação em sala durante determinado período,

limpar o espaço, buscar o grupo de crianças por turma dentre outras funções. Este projeto, que funcionava muito bem na estrutura menor, atualmente vem apresentando várias dificuldades nesta estrutura maior, principalmente em função da falta de funcionários.

Por exemplo, quando é macarrão, que é mais difícil de servir, e a pessoa que fica ali tem que ter o olhar de que vai demorar um pouquinho mais, vai formar fila, porque é diferente de servir arroz. E eu posso também saber que o processo de autonomia é importante pra elas, mas eu posso pensar “é macarrão e hoje eu vou servir”: é uma escolha. Agora tu tentas priorizar as coisas que tu discutes lá quando estás em reunião, em atendimento com o professor, dessa importância. Daí do refeitório a gente está tendo problemas com a falta de funcionário, o refeitório é um espaço que é do coletivo então, se eu não vou no horário assumir minha função, quebra muito. (Sujeito 4)

Outro momento da rotina da instituição envolve a hora do sono ou repouso, a qual o PPP indica ser um momento importante, que deve ser respeitado, um momento planejado e aconchegante.

Esta hora é bastante importante para os bebês e crianças, a partir do momento em que a

provisoriamente, passando a participar do Projeto assim que as professoras avaliam que o grupo já tem condições de fazer suas refeições no Refeitório.

Do GIV (e em alguns momentos GIII) em diante, um profissional passa de sala em sala e leva para o refeitório de 5 a 7 crianças a cada vez, de modo que crianças de diferentes grupos almoce juntas.

Entre 10h15 e 10h20 (manhã) e 15h15 e 15h20 (tarde), os profissionais responsáveis pelo refeitório devem organizá-lo para receber as crianças. Todos participam do Projeto de Refeitório: profissionais de sala, profissionais de limpeza, profissionais readaptados, auxiliares de ensino, Secretaria, Supervisão e Direção.

⁸⁵ **Busca** – Profissional que busca as crianças na sala e as leva para o refeitório. **Buffet** – Profissional que auxilia e incentiva as crianças a se servirem, além de fazer a reposição dos alimentos. **Fruteiro** – Profissional que organiza as frutas e os sucos para serem servidos. **Limpeza** – Profissional que auxilia na organização do espaço para receber as crianças e faz manutenção de limpeza. **Repeteco** – Profissional que auxilia as crianças que vão se servir novamente. Esta pessoa deve ficar atenta às crianças que estão se servindo demasiadamente, orientando-as. **Registro** – Profissional que fará o registro da movimentação do Projeto em caderno específico para este fim, contribuindo nas avaliações que são feitas posteriormente. **Volante** – Profissional que ocupa alguma das funções anteriores em caso de falta de alguma pessoa. Se isto não ocorrer, ele deve auxiliar as demais funções e incentivar a alimentação das crianças. (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 42. Grifo no original)

concebemos como momento/espço de relaxamento dos pequenos, principalmente os que estão sendo atendidos em Período Integral. Sendo assim, é um espaço que deve ser respeitado e consequentemente planejado para que promova o bem-estar de cada criança. O ambiente oferecido deve ser aconchegante, convidativo para o repouso e tranquilo. (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 20-21)

Como já foi mencionado anteriormente, o NEI Armação atendia as turmas em período parcial; então, numa turma com 25 crianças, a organização do espaço da sala era assim:

[...] nós tínhamos na sala um sofazinho maior, com duas poltronas, um canto que era de literatura onde eles liam, manuseavam os livros a hora que queriam. Quando uma proposta não era coletiva, nós tínhamos vários espaços. Ninguém precisava botar colchão na sala, tinha sempre nosso tapete estendido. Se eu quisesse fazer uma proposta com todos, tinha cadeira pra todos, e mesa pra todos. (Sujeito 10)

Atualmente, este espaço é “orientado” por outra rotina que, com a integralização, passou a ter o horário do sono. Este momento do sono é assim descrito:

[...] Se eu boto a cadeira e a mesa, como eu já estou também com problema de coluna, eu tenho que levantar a mesa ao meio-dia, onze e meia, botar uma mesa em cima da outra, tudo que é cadeira pra cima, pra dar espaço pra treze colchões para atender as vinte e cinco crianças. São coisas assim, a gente foi perdendo muito a qualidade nisso tudo, no dia a dia... Como é que eu posso botar vinte e cinco crianças com vinte e cinco colchões, com uma sala que não tem espaço físico? Eu penso que o colchão foi pensado para um berçário, onde parte da perna fica bem fora do colchão. São pequenas coisas que eu vejo, o quanto interferem nessa rotina do dia a dia, na vida da criança e do adulto também. (Sujeito 10).

Como a instituição possui turmas em horário integral e parcial, há crianças saindo e entrando na instituição no horário do sono, algo por

volta das 12h às 13h. O barulho é apontado como outro fator que atrapalha esta rotina.

Aos poucos, vai sendo exposto o quanto esta rotina está mais enrijecida, pois “quando se pensa em modificar, não se pode porque tem que seguir aquilo” (Sujeito 5), demonstrando claramente que a rotina é em função “[...] do adulto, e não da criança. Então quando se para e pensa, não se pensa na rotina da criança [...]; o funcionamento do adulto tem que prevalecer, mais do que as crianças”. (Sujeito 5) A rotina presente do NEI Armação está ordenada em função dos “horários, nisso a gente ainda tá muito preso, e bastante”. (Sujeito 5)

Ainda conforme o PPP, “[...] dentro da rotina deve haver espaço para o diálogo, diferenças, conflitos, divergências e contradições que fazem parte do cotidiano” (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 19), mas as profissionais vão indicando as suas dificuldades que, neste espaço maior, têm se intensificado.

Aí depois vem a hora do almoço, tem que seguir uma rotina, se a maioria das crianças estiver com fome dez e meia, dez e meia não pode porque tem que ser primeiro os menores. **Então é rotina nossa, não é rotina da criança.** Eu acho que há um desrespeito com a criança, e a gente não sabe como funciona isso aí. Com um número maior agravou mais a situação. (Sujeito 10. Grifo nosso.)

As entrevistas demonstram as relações que eram estabelecidas antes e agora, a respeito de outras atividades, como as comidas locais, as festividades, os passeios dos quais todos participavam.

Tinha época assim: essa semana vamos fazer um cozido, fazia em fogão a lenha na rua [...] trabalhava conosco, ele inventava um fogão na rua, e todo mundo fazia o cozido ali, as crianças ajudavam e nós tudo cuidando, as professoras junto, era muito bom. Festa junina então, as barraquinhas, até catar bambu no mato nós íamos, palha de bananeira pra botar em cima das barraquinhas, tudo isso se fazia. Participava de tudo, os passeios a gente ia direto, ia nas dunas da Lagoa, da Joaquina, ia na Lagoa fazer piquenique, andava de trenzinho, até de charrete, eu já fui até noiva de São João. Era muito bom, aí depois desse grande assim, não dá, é muito diferente. (Sujeito 9)

Dentre os demais projetos desenvolvidos pelo NEI Armação, sobressai o “aniversário coletivo”, que basicamente se constitui num dia, mensalmente, para a comemoração de todos os aniversários daquele mês. O projeto do aniversário coletivo vem demonstrando que neste momento tudo é permitido, tanto para as crianças, quanto para as profissionais. É possível haver flexibilidade do tempo para a concretização desta atividade, pois todos os profissionais estão mobilizados em torno dela. Todavia há também o questionamento em relação a esta atividade, pois, como já mencionado, fica a impressão de que apenas neste dia tudo é permitido, como se todas as atividades no NEI se concentrassem somente neste dia.

Aí eu fico questionando isso, damos tanta importância a este momento, parece que tudo acontece no dia do aniversário coletivo [...], parece que é naquele momento que aparece o envolvimento das crianças. Ali é permitido. Por que precisamos esperar um aniversário coletivo pra apresentar alguma coisa que vem acontecendo em sala? Porque não temos esse planejamento, que aí vai mais pela iniciativa daquele grupo e não por um envolvimento maior. (Sujeito 5)

Por vezes, surgem dificuldades de integração do GI, pois são crianças menores, que manifestam outro ritmo dentro da instituição, considerando que antes esta atividade do “aniversário coletivo” reunia 80 crianças, no máximo, e atualmente reúne uma média de 300 crianças.

[...] Hoje é aniversário coletivo, todo mundo vai participar, mas tem agora alguns dias de aniversário coletivo em que a maioria dos bebês está dormindo e a gente não tem como levá-los. O que a gente fez um pouco foi essa parte de interagir mesmo, até os próprios funcionários. As meninas do GI, tem dias que a gente só se encontra na hora do almoço, porque elas ficam lá na sala, é outra rotina, outra dinâmica que o grupo tem que antes não tinha. O que a gente vê é isso assim, na parte da interação mesmo entre profissionais com as crianças, ampliou para um grande número de crianças também, já que a gente atendia 65, 80, e hoje a gente tem 300 crianças, três vezes mais. O que a gente observa é essa diferença. (Sujeito 3)

Diante do que as entrevistas foram revelando, acredita-se, que estas questões estão intimamente ligadas à formação, que neste espaço ampliado, não está sendo possível fomentar, principalmente, devido à falta de funcionários.

Para quem está na direção, conforme o relato, há uma sobrecarga de trabalho, pois não houve praticamente nenhuma mudança no quadro de funcionários que pudesse dar suporte à direção, os auxiliares de ensino. Porém, devido às faltas constantes, estes acabam desenvolvendo as atividades em sala, colocando a direção num papel solitário frente ao desenvolvimento de suas funções, implicando em horas a mais na sua carga horária, inclusive fora do seu local de trabalho.

Prosseguindo na exposição das entrevistas, parte-se para os efeitos da ampliação sobre a organização do trabalho coletivo dos professores.

3.5.3.1 – Efeitos sobre a organização do trabalho coletivo dos professores

Com relação à formação em serviço, a previsão, conforme o PPP, é que esta se dará “nos momentos de Reuniões Pedagógicas, Planejamentos, Grupos de Estudo dos Profissionais da Unidade, Grupos de Pais com as famílias e os profissionais e assessoria descentralizada da SME”. (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 15) Ao longo dos anos, segundo as entrevistas, a RMEI foi sofrendo algumas “perdas” com relação à formação. No NEI Armação, as profissionais relembram estas perdas referentes à verba financeira destinada à formação continuada, e à diminuição da carga horária, com o passar do tempo.

Nós perdemos ao longo dos anos uma verba que era para fazer a formação continuada. Depois perdemos carga horária dessa formação continuada. Depois perdemos totais as duas coisas. Porque começou individual, por unidade, depois era regional, depois foi diminuindo, diminuindo [...]. (Sujeito 10).

A respeito do planejamento, o NEI Armação aponta uma série de dificuldades, pois os profissionais não têm “realmente um tempo pra sentar e planejar. Isso é uma necessidade que sentimos”. (Sujeito 1) Apesar de ser algo percebido como uma necessidade, como bem afirmou o Sujeito 1, na dinâmica da instituição é imperativo que se

desloquem outros profissionais para substituir os profissionais de sala, liberando-os para que possam, com a supervisora, tratar de questões de planejamento, registros, projetos de sala. Isto porque “é preciso que alguém vá na sala para ficar pra nós, e não tem essas pessoas pra ficar ali. Isso realmente dificulta, mas a necessidade de se conversar existe” (Sujeito 1), além do que, “com a falta de dois auxiliares de sala⁸⁶, os auxiliares de ensino estão direto em sala, então não tem como a gente tirar umas duas pessoas de sala pra fazer, está difícil mesmo”. (Sujeito 3)

A falta de recursos humanos tem sido um empecilho para o planejamento da instituição, fazendo com que muitas vezes o planejamento ocorra no horário do sono das crianças. Isto é notado na fala do Sujeito 13:

Assim, no horário do sono deles, vamos assim rapidinho ali e conversamos. **Esse é o planejamento que temos conseguido fazer.** É mais o que ela anota e eu anoto, vamos colocando em prática [...] mas dizer, sentar nós duas pra fazer bonitinho, não, conseguimos trocar ideias assim. (Sujeito 13. Grifos nossos.)

Outra dificuldade é com relação ao grupo de estudos, que sempre foi realizado na instituição, durante o horário de trabalho. Antes, quando a instituição era menor, os grupos de estudos realmente aconteciam e as crianças tinham atividades organizadas no parque⁸⁷.

Aí tem isso, a questão do sentar e estudar, elas falam muito isso. No passado a gente conseguia, deixava as crianças no parque e ia com os outros professores e sentava. Era um grupo pequeno, até a visualização no parque, o cuidado era outro, nunca me falaram isso diretamente, mas o atendimento com a supervisão era diferente porque não eram 17 grupos, então talvez tivesse mais atendimentos. (Sujeito 4)

Segundo os relatos, a falta de funcionários praticamente impossibilita a realização também dos grupos de estudos. É mesmo nas

⁸⁶ Não somente esta instituição, mas toda a RMEI, até o momento da realização desta pesquisa, passava pela situação de não poder contratar mais auxiliares de sala, devido a uma intervenção do Tribunal de Contas e também à demora da aprovação do projeto na Câmara Municipal de Vereadores para mais contratação destes profissionais.

⁸⁷ Lembrando que o parque era um espaço único.

várias tentativas há a dificuldade das profissionais saírem da sala, deixando a sua companheira sozinha, reafirmando que existe uma relação com o maior número de salas.

Ano passado eu não consegui fazer grupo de estudos também por causa dessas faltas, ainda faz 2, 3 anos que [...] ainda estava aqui, a gente ainda conseguia e já estava no grande, porque [...] exigia e era uma época que não faltava muita gente. É mais difícil, como que se vai tirar 10 salas, 3 não têm profissional. [...] não consegue tirar, ela vê a dificuldade das pessoas que nem querem sair da sala pra não deixar o outro sozinho também. (Sujeito 2)

A falta de funcionários gera dificuldades para a organização dos grupos de estudos, uma vez que as auxiliares de ensino devem cobrir estas ausências. Em uma das avaliações feitas pela instituição, considerou-se a hipótese de se realizar os grupos de estudos fora do horário de trabalho das profissionais, principalmente em função das faltas. Além disso, os auxiliares de ensino⁸⁸ devem “cobrir” estas faltas, por isso não ficam disponíveis para substituir os outros profissionais a fim de liberá-los para os grupos de estudos.

Em 2009 fizemos sete grupos, dois conseguiram concluir, levar pra secretaria, ganhar certificação e tudo mais, dois começaram, mas não concluíram e os outros três nem começaram. Em 2010 não fizemos grupo de estudo e esse ano, pela experiência [...], nós vamos ter que fazer grupo de estudo fora do horário de trabalho. Não dá, a unidade é grande e é difícil um dia que não falte ninguém, é difícil. Um dia temos uma auxiliar de ensino pra cobrir alguma coisa, mas é raríssimo isso. (Sujeito 4)

Atualmente, para que as profissionais possam participar de um grupo de estudo, a única forma que encontraram foi a permanência, de fato, na instituição, fora do seu horário de trabalho.

Hoje, desde que viemos pra cá, esse ano é que eu estou conseguindo fazer o grupo de estudos, porque estou fazendo no contraturno, à tarde, das

⁸⁸ Tem por função auxiliar a direção, porém na falta de um profissional da sala, o auxiliar substitui esta pessoa em sala.

13h às 15h. Porque no meu horário de serviço a gente não consegue mais, não tem mais como fazer isso. (Sujeito 13)

Outro aspecto apontado pelos profissionais é em relação às reuniões pedagógicas e ao planejamento. Para eles, há uma dificuldade em dar conta da pauta, nas trocas de experiências, nos relatos, nos projetos que antes eram feitos entre as profissionais, bem como o tempo e a quantidade de pessoas.

A reunião pedagógica antes, apesar de a pauta ser enorme, mas a gente conseguia pelo menos ouvir, contribuir. Hoje é um grupo tão grande que a gente faz a pauta, não consegue dar conta porque tem muito que ouvir, o que fazer, e não consegue, vai passando, atropelando, pelo grupo ser tão grande e às vezes fica no administrativo e a dificuldade de não ser uma reunião de falar. Está faltando isso, está faltando aquilo, mas do que nós vamos repensar, mudar então. Às vezes acaba não dando tempo pra isso, pelo tempo e pela quantidade de pessoas, isso prejudica muito. (Sujeito 5)

Segundo os relatos, surgem situações que antes não eram vivenciadas, como, por exemplo, a necessidade de um microfone, a determinação do tempo de fala, tudo isto na tentativa de se dar conta da pauta.

Parada pedagógica essa última a gente fez lá na Dilma [escola básica], no *hall*, com microfone, coisa que a gente nunca fazia, agora é só de microfone e com tempo, senão acaba atropelando a pauta que geralmente é muito grande [...]. (Sujeito 7)

Conforme as profissionais, quando o espaço do NEI era menor, as reuniões pedagógicas eram bem mais proveitosas, em função de ser um grupo menor de trabalho.

[...] Atualmente para se dar conta da pauta da reunião pedagógica, quem está coordenando, tem que ter um que está administrando, firme, pra poder puxar o eixo todo, realmente no grupinho menor é bem mais proveitoso. (Sujeito 1)

Na RMEI houve uma redução na quantidade total de reuniões pedagógicas, que antes aconteciam mensalmente, tendo por justificativa o cumprimento dos dias letivos – 200 dias letivos. No fim do ano letivo de 2010, a instituição enviou para a SME um documento⁸⁹ elencando os elementos das suas reuniões pedagógicas e, sobretudo, a importância do retorno para reuniões mensais. Uma das grandes perdas das reuniões pedagógicas, certamente, está centrada na socialização dos trabalhos realizados, dos acontecimentos, das decisões coletivas da instituição.

Eu às vezes entro na sala de alguém pra fazer alguma coisa e vou bem curiosa, perguntando: “o que estás fazendo aí, me deixa ver”. Daí a gente vê uma ideia aqui assim. Mas não é aquela coisa de todo mundo estar sabendo de tudo, e também na reunião pedagógica a gente não tem conseguido privilegiar esse momento de socializar o que está trabalhando [...]. (Sujeito 11)

Para além da formação organizada pela instituição, há também a formação organizada pela SME. As profissionais afirmam que se sentiam mais beneficiadas com a oportunidade de formação oferecida anteriormente pela SME. Presentemente, elas não se sentem contempladas com a formação, pois não são abordados temas a respeito da ampliação das instituições da RMEI que levem em consideração estes espaços maiores, esta mudança na dinâmica.

A formação dada pela prefeitura que não tem nada a ver com a questão estrutural do NEI ter

⁸⁹ Sobre a importância de Reuniões Pedagógicas mensais em nossa Unidade de Educação Infantil/Nov. 2010. -Os informes: São momentos de comunicação onde todos estão presentes (algo impossível de fazer num dia comum de atendimento); é onde também tiramos deliberações coletivas e seus encaminhamentos. -Aspectos relacionados à organização da Unidade: Parque, Sala Multiuso, *Hall*, Horta, Refeitório. -Aspectos relacionados à organização e planejamento das rotinas na Unidade: Alimentação, saídas/passeios, Inserção. -Planejamento dos Projetos Coletivos: Natação, Aniversário Coletivo, Festas de integração com as famílias, Mostras Educativo-Culturais, Refeitório, Horta. -Organização de momentos com a Comunidade Escolar: Estudos, Palestras, APP, Conselho Deliberativo, Grupo de Pais. - Momentos de estudos teóricos: Relação Creche-Família; Os Direitos das Crianças; A importância do Brincar; Relação Adulto-Criança; Formação Estética; Ética-Educação; Educação Ambiental; Leitura, Alfabetização e Letramento na Educação Infantil; História e Legislação na Educação Infantil; Sexualidade e Relações de Gênero; Interações; Linguagem Musical; Planejamento; Registro/Documentação; O processo de Inserção dos bebês e crianças; Espaços e Tempos na Educação Infantil; Infância; Ampliação dos Nove anos no Ensino Fundamental; Diretrizes Pedagógicas para Educação Infantil na Rede de Florianópolis; Jogos e Brincadeiras na Educação Infantil; Projeto Político Pedagógico do NEI ARMAÇÃO. (FLORIANÓPOLIS, 2010, p. 03)

ampliado. Elas falam muito que era outra formação, que vinham pessoas de fora, era uma formação ao longo do ano. (Sujeito 4)

Nesta instituição, pontua-se que, apesar de todas as dificuldades anteriormente destacadas, acontece a formação com dois grupos de pais, com temas de interesses elencados pelas famílias. Os encontros são realizados bimestralmente, totalizando quatro momentos ao longo do ano. Em cada um desses momentos é definido, com a contribuição de todos (por meio de um levantamento de interesses por questionário feito no início do ano letivo), qual será o tema da noite. Os temas estão ligados ao universo infantil, com que as famílias e profissionais estão constantemente lidando em seu cotidiano. A dinâmica se concretiza num ambiente informal onde há uma apresentação em *power-point* para orientar alguns “pontos-chaves” da discussão da noite, contudo o ambiente é fundamentalmente de conversa e de troca de vivências. (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 16)

O envolvimento com as famílias, assim como a questão da APP e do Conselho Deliberativo, fazem parte de um projeto maior de gestão, de participação da comunidade em geral abraçada pelo NEI Armação.

Outra dificuldade mencionada pelas professoras entrevistadas refere-se à socialização dos “registros”,⁹⁰ momento considerado fundamental para o planejamento da prática pedagógica na Educação Infantil. Segundo os relatos, há dificuldades na socialização: “eu registrei por escrito uma semana inteira, gravei som no refeitório, gravei imagem, registrei. Pergunta qual foi o dia que nós sentamos e vimos o vídeo que eu fiz do refeitório?” (Sujeito 10). Todas estas questões constam no PPP, como os planejamentos e os registros (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 17-18), porém a angústia da falta de funcionários, desse tempo acelerado, não contribui para a efetivação do que é planejado.

Diante das informações obtidas com as entrevistas, podem ser visualizadas as dificuldades para realizar reuniões pedagógicas, os grupos de estudos, os planejamentos, as trocas e reflexões sobre o registro. As entrevistas apontam para a falta de funcionários, mas também para o crescimento do número de salas e, logo, de profissionais,

⁹⁰ Segundo Luciana Ostetto (2001), “registrar é fazer história, tecer a memória, é ouvir, ver e marcar o cotidiano educativo, narrando o movimento do grupo, construindo sentidos e significados” [...]. Os registros também contribuem para reavaliar o planejamento, o trabalho realizado pelos educadores, orientando e direcionando suas práticas, como também permitir a possibilidade de reconstruir a história de cada um e do grupo. (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 17-18)

o que gera também mais dificuldades para organização e gestão do trabalho coletivo. Revelam ainda que a atual formação oferecida pela SME não tem contemplado as discussões acerca destes espaços ampliados na RMEI.

A seguir, passa-se para os impactos desta expansão no NEI Armação no que diz respeito ao trabalho de outros profissionais da instituição.

3.5.4 – O impacto da expansão no trabalho dos profissionais/professores

O quadro de profissionais no NEI Armação totaliza 51 funcionários, sendo 62,75% efetivos, enquanto que 19,61% são substitutos e 17,64% terceirizados⁹¹ (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 06).

Na temática das relações entre os profissionais da instituição, o PPP⁹² estabelece que estas relações devem ser **“éticas e afetivas e terão por objetivo desenvolver um trabalho de cooperação e socialização, procurando proporcionar momentos de reflexão de nossa prática, buscando soluções para os problemas que surgem”**. (FLORIANÓPOLIS, p. 13-14. Grifos nossos.) Porém, em simples situações, como por exemplo, na hora do café das profissionais, elas já vão percebendo mudanças: “[...] muitas vezes acontece de o tempo delas sentarem pra tomar um café não acontecer, de elas não terem tempo de conversar, de dar um bom dia [...]” (Sujeito 4). As falas vão manifestando as perdas que aconteceram neste espaço atual em vários aspectos, não se referindo somente à relação, mas do mesmo modo à afetividade, às reuniões pedagógicas, aos grupos de estudos.

Perdeu-se muito nas relações também, a questão da afetividade, hoje minha sala é aqui e não sei dizer se a professora da primeira sala está aí. Não tenho contato. Se ela almoça aqui ao meio-dia ainda vou falar com ela. Perdemos muito na questão das relações e na parada pedagógica,

⁹¹ Contratados através de empresas de prestação de serviços, no caso da RME, refere-se às merendeiras e aos serviços gerais.

⁹² De modo geral o PPP vem explicitar questões sobre a inserção; inclusão; a educação das relações étnico-raciais e ao ensino de história e cultura afro-brasileira, africana e indígena; a educação física na educação infantil; avaliação na educação infantil; os projetos (de sala) e os projetos coletivos: natação; aniversários coletivos; refeitório; dança; capoeira; grupo de estudo com as famílias; formação continuada e em serviço dos profissionais. (FLORIANÓPOLIS, 2011, p. 32)

grupo de estudos. Hoje a pauta é enorme, tu não tens como fazer numa parada pedagógica porque tem que dar conta de muitas coisas. (Sujeito 7)

Aos poucos, as entrevistas vão divulgando como as relações eram estabelecidas anteriormente, no espaço menor, e como estão sendo estabelecidas agora neste espaço ampliado.

Acho que as relações são muito diferentes, por exemplo, hoje em dia eu não chego e cumprimento todas as amigas. A gente tem no NEI um trabalho bem antigo, a questão das relações, diversas vezes nesses anos todos, desde que eu estou aqui, vieram pessoas e a gente procurou fortalecer isso. É bem legal, porque as pessoas novas vêm e dizem “meu Deus”, os pais dizem “como é legal essa relação de vocês”. A gente aprendeu a sempre dar beijo em todo mundo que vai encontrando lá do portão, encontrou alguém no caminho, já vai beijando e hoje eu vejo que eu não faço mais isso [...]. A gente perde em termos de relação com os adultos. (Sujeito 12)

Atualmente, para poder falar com alguma pessoa da família, ou para planejar alguma atividade com a auxiliar de sala, a professora necessita ficar fora do seu horário ou utiliza até mesmo seu horário de almoço.

[...] Eu já estive fora do meu horário para atender pais, me expus ali porque eram umas coisas necessárias, não é só pra melhoria do grupo, mas também da própria criança com problema de saúde. Já vim mais de uma vez pra poder conversar com a outra pessoa. Já fiquei fora do meu horário no fim da tarde pra conversar com a professora auxiliar da tarde. Já emendei meio-dia pra tentar fazer um contato entre uma e outra [...]. (Sujeito 10)

Os sentimentos das profissionais de sala vão sendo expostos: “eu estou cansada, estou me sentindo uma mãe de 15 filhos” (Sujeito 13):

[...] eu estou me sentindo uma babá qualificada, não estou me sentindo uma educadora depois de trinta anos de magistério. Estou virando uma babá qualificada. Não menosprezo o profissional babá,

mas não há exigências aqui no Brasil, na grande maioria, de uma babá que tenha um curso superior e passar por um concurso, ter que planejar, ter que registrar, não tem nada disso e hoje eu me sinto assim muitas vezes. E não sou só eu. (Sujeito 10).

Também a terceirização dos serviços⁹³ na PMF causou impactos, pois “é totalmente diferente o trabalho da empresa com o trabalho da prefeitura, totalmente diferente” (Sujeito 14) e

[...] com a contratação de novos funcionários de empresa contratada, complicou mais ainda. [...] Eles vêm sem experiência nenhuma [...]. Aí ficam ali a perguntar assim, tu explicas, e no outro dia continuam perguntando a mesma coisa [...]. (Sujeito 14)

Segundo os relatos, as profissionais que antes eram contratadas diretamente pela PMF para trabalhar na cozinha recebiam formação:

[...] quando eu entrei na prefeitura, tive três meses de curso da prática. Da prática, de como fazer. [...] Tem que estudar e ter responsabilidade, porque criança, o organismo dela é totalmente diferente do meu, se eu salgo um pouquinho a mais, se eu boto um tempero a mais, ‘tadinho’ do organismo dele, igual ao idoso, então tens que ter controle em tudo na alimentação [...]. (Sujeito 14)

Conforme o relato desta profissional, as empresas terceirizadas têm contratado as pessoas sem formação específica; elas aprendem no dia a dia da instituição. Outra característica das terceirizadas é que há muita rotatividade de profissionais⁹⁴ e muitas faltas.

Elas aprendem no NEI, elas não têm nenhuma formação lá de fora, nada, nada, nada [...]. O pior é que tem bastante rodízio. Daí é como se começasse tudo de novo. Querendo ou não querendo, passa a ser um estresse, porque tens que ensinar tudo de novo, porque hoje estás tu, amanhã está outra, e assim vai, não está sempre a mesma. [...] Faltam bastante. [...] (Sujeito 14)

⁹³ Merendeiras e serviços gerais.

⁹⁴ São muitas trocas; às vezes as pessoas conseguem um emprego melhor, ou ficam doentes, ou ainda há as chamadas “volantes” que vão cobrindo as faltas na RME.

De acordo com as informações dos sujeitos entrevistados – Sujeitos 14 e 8 – há diferenças na relação dos terceirizados com os funcionários de modo em geral e com as crianças. Anteriormente, era diferente com as profissionais pertencentes somente ao quadro da PMF, pois havia uma maior integração, sendo sempre as mesmas pessoas. Hoje em dia também já não é mais possível ir às salas com as crianças, pois houve uma mudança nessa relação.

[...] Em termos de cozinha, de limpeza, elas faziam maior integração, conheciam mais, eram sempre as mesmas, agora muda muito. Essa terceirização não tem mais aquele aconchego que as merendeiras iam às salas, não têm tempo e nem contato com as crianças, é só olhando ali no refeitório. [...] (Sujeito 8)

A chegada das profissionais terceirizadas teve ainda outras implicações, o que fica evidente quando são comparadas às profissionais antes contratadas diretamente pela PMF. Por exemplo, do ponto de vista das responsabilidades no controle da alimentação e também da flexibilidade do tempo, atualmente não é possível atrasar no tempo.

Ah! Controlo um monte de coisa, com alimentação, com quantidade, com qualidade, se deixar, porque chega toda segunda o caminhão de fruta, verduras, legumes, e à tarde vem o da carne. Se tu não estiveres lá controlando, elas pegam qualquer coisa e é o nosso dinheiro que está indo ali, é o meu dinheiro e é o teu que tá indo ali nos impostos. Se eu estou pagando exijo uma coisa boa, adequada pra aquilo ali, porque foi pago por aquilo ali. Tem que estar sempre de olho. É uma responsabilidade que eu sempre tive, mas agora tem que ser maior ainda, porque não tem mais um funcionário que te ajudava, tu tendo dois funcionários na cozinha que te ajudem que um olha pelo outro aí já muda muito. Se atrasasse tudo bem, dava tempo, hoje já não dá mais, não dá. (Sujeito 14)

As entrevistas vão revelando que essa “aceleração do tempo” ultimamente tem sido um aspecto que influencia muito para um ambiente mais estressado, mais doente, e que culmina nos constantes afastamentos através dos atestados de saúde.

A gente tem colegas mais estressados do que eu via antes. Eu vejo algumas coisas, os tempos dos adultos, mais apurados. [...] O que a gente vê aí, mais colegas com estresse, com todas essas doenças modernas, pela questão da correria do dia a dia. (Sujeito 12)

Nesse processo, aumentou o quadro de funcionários, aumentando o número de substitutos e terceirizados. Segundo outro relato, com a chegada dos professores substitutos, as profissionais que já se encontravam na instituição reconhecem o valor de outros conhecimentos, outras experiências trazidas por estes profissionais. No entanto, vai sendo revelada outra preocupação no que se refere à luta sindical por melhores condições de trabalho, que foi abalada.

Tem muitos ACTs e geralmente tinha todos efetivos, então muda a qualidade do trabalho de lutar, muita gente vem de fora e não quer lutar, só estão ali aquele ano e isso enfraquece. Mas também o conhecimento de fora é bom, a gente aprendeu muita coisa com as pessoas que vieram de fora. (Sujeito 2)

As entrevistas também revelam que o ano letivo no NEI Armação iniciou sem o quadro completo de profissionais, o que somou no desgaste, na sobrecarga de trabalho destas profissionais, pois acabaram assumindo demandas que não lhes pertenciam, consequentemente, interferindo na qualidade do atendimento.

Eu acho que nós abarcamos muitas coisas esse ano. Iniciamos o ano letivo com turmas sem professores e sem auxiliar de sala. Não inicia, a minha opinião é essa, não se inicia. Vamos junto com as famílias até o órgão responsável, não somos nós que mandamos um professor, um professor auxiliar, um servente, o cozinheiro. Não somos, então nós estamos assumindo mais compromissos que não são nossos. Nós que acabamos ficando abalados. As pessoas todas aqui estavam estressadas no início, bem estressadas. Querendo tapar furo que não é nosso, nós somos profissionais e profissional tem que saber lutar, qualquer cidadão deveria lutar pelo seu direito. Aí nós vamos abarcando essas coisas e deixamos passar, e acaba acarretando no nosso emocional,

com certeza. Vê um prédio grande, um banheiro com bacias, pequeninho, adequado, uma pia com pedra, maravilhoso, mas não é isso que vai garantir uma qualidade de ensino; Qualidade de educação é muito mais coisa, é muito mais coisa que envolve. (Sujeito 10)

Essas faltas de profissionais, seja por afastamentos ou por não haver na instituição o quadro completo para iniciarem o ano letivo, comprometem a qualidade do atendimento; afinal, se “por exemplo, são dois em sala e falta um, claro que a qualidade de atendimento não vai ser a mesma” (Sujeito 08). Além de a qualidade do atendimento não ser a mesma, o NEI Armação, em algumas situações extremas, vem suspendendo o atendimento às crianças, situação nunca antes vivenciada.

E assim, eu, em 21 anos de RME, nunca enfrentei, de, por falta de atestado, de tratamento de saúde, de um curso, se suspender o atendimento à criança, e isto a gente vem enfrentando constantemente aqui no NEI desde o início do ano. (Sujeito 6).

Conforme já se discorreu, a RMEI cresceu muito nos últimos anos. Não se pode negar os números de expansão no atendimento; no entanto, quando se cruzam os dados desta expansão com a qualidade, conforme as entrevistas foram revelando, essa tensão da quantidade e da qualidade vem se potencializando, em especial neste espaço ampliado.

Aí tu vêes que na rede as pessoas estão mais doentes, mais estresse, depressão, coluna; antigamente não se ouvia falar dessas coisas. Na verdade, como é muito grande, acaba não planejando [...], mas, como é muito grande, a gente não para pra pensar sobre isso. (Sujeito 7)

Conforme visto nas entrevistas, há uma sensação entre os profissionais de que o tempo está passando mais rápido:

[...] parece que o tempo voa, está tão acelerado. Parece que a coisa é tão acelerada, tem dia que tu vais pra casa e parece que não aconteceu, que faltou. [...] Acho que agora aumentou, mas também acelerou parece que está cada um no seu mundo, a gente passa e se cumprimenta, mas ninguém sabe muito de ninguém. (Sujeito 1)

Nesta medida, com esta rapidez do tempo que ocorre neste espaço maior, vai acelerando também o tempo das crianças, atropelando-as, modificando a qualidade do trabalho junto às crianças.

Eu acho que muda, a qualidade muda, porque tu acabas atropelando o ritmo das crianças, tem que fazer rápido, já vai chegar outra turma que quer aquele espaço, o refeitório, tem que comer, porque a outra vai chegar, as coisas são bem mais atropeladas. (Sujeito 7)

Tendo isto presente, pode-se destacar, com base nas entrevistas, as mudanças nas relações entre os adultos no aspecto da afetividade, pois atualmente há um distanciamento provocado pelo tamanho da instituição e o número de funcionários. As entrevistas revelam também um distanciamento com relação às famílias, implicando em outra organização – como fora do horário, em horário de almoço – para que o profissional possa atendê-las em situações específicas.

Neste sentido, os profissionais se organizam igualmente para poder conversar entre si, ou seja, fora do horário, ou no horário de almoço. Ainda segundo os relatos, tudo isto vai causando um cansaço e um sentimento de “desqualificação” do profissional. Além disso, a terceirização foi apontada como um fator que influenciou no relacionamento com os adultos e as crianças. Revelou-se a preocupação com os profissionais substitutos no que diz respeito às lutas sindicais. A falta de funcionários comentada anteriormente levou a instituição a iniciar o ano letivo sem o quadro completo dos funcionários, gerando uma sobrecarga de trabalho para aqueles profissionais que estavam na instituição, e causou inclusive a suspensão do atendimento, fato antes nunca vivenciado tão efetivamente. O crescimento da RMEI nos últimos anos traz à tona a constante tensão entre quantidade e qualidade. Tensão que, segundo os relatos, foi potencializada neste espaço ampliado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos as reflexões baseadas no percurso desta pesquisa com o desejo de que possam contribuir para os estudos da área e para a educação das crianças pequenas. Iniciamos nossa pesquisa procurando compreender as lutas que os movimentos sociais foram travando ao longo do tempo e como tais movimentos possibilitaram as conquistas pelo direito à educação e, posteriormente, pelo direito à educação da criança de 0 a 6 anos, inscrito na legislação brasileira. Procuramos fundamentar nossas discussões observando as tensões sempre presentes e atuais que cercam a democratização da educação. A quantidade – então compreendida numa dimensão política cuja expansão se dá numa perspectiva de compromisso social – e a qualidade, como direito da criança de 0 a 6 anos.

Superar a já histórica dicotomia entre quantidade e qualidade parece ser o grande desafio para a educação brasileira nos próximos anos.

Tratando especificamente de compreender esta problemática no âmbito do município de Florianópolis, iniciamos identificando os processos de expansão da RMEI desde a sua criação, mapeando as estratégias adotadas pelos gestores municipais e a dinâmica que isto foi imprimindo ao próprio funcionamento da RMEI. Neste sentido, constatamos que a implantação dos primeiros NEIs, em 1976, já ocorria sob a lógica da expansão a baixo custo. (CAMPOS, 1999; KUHLMANN JR, 2000; ROSEMBERG, 1984, 1994)

A primeira “onda expansionista” no município (WALTRICK, 2008) ocorre no período de 1980 a 1983, cujo aumento de vagas correspondeu a 204,15% exclusivamente nestes 3 anos. (FLORIANÓPOLIS, 1983)

Na sequência desta “onda expansionista”, nos anos de 1986 a 1988 a tentativa era de ampliar a concepção de educação das crianças, buscando um caráter mais educativo, porém não escolarizante. (WALTRICK, 2008) Já nos anos de 1989 a 1992, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que tratou da garantia da criança de 0 a 6 anos à Educação, observamos uma nova “onda de expansão” pré-escolar. (WALTRICK, 2008) Em 1992, a RMEI conveniada contava com doze instituições privadas sem fins lucrativos, e em 1997, esse número subiu para 37; isto significou um aumento de 208,33% nestes convênios, o que nos permite afirmar que esta “onda de expansão” se deu pela estratégia dos convênios. (FLORIANÓPOLIS, 1996b)

A partir de 1999, identificamos novas estratégias para fomentar a expansão da RMEI: zoneamento e conveniamento, vaga “a mais”, para atender exigências do Conselho Tutelar, composição de turmas com crianças de diferentes idades, turmas mistas de idades aproximadas, parcialização do atendimento e ampliação da estrutura física das instituições.

Em 2008, promulga-se a Portaria nº 110/2008, que estabeleceu prioridade no atendimento para as crianças dos grupos IV, V, VI, induzindo ao aumento da cobertura do atendimento das faixas etárias a partir dos 4 anos. Esta iniciativa pode gerar uma secundarização do atendimento da faixa etária de 0 a 3 anos de idade, período etário em que se concentram os indicadores mais expressivos de demanda explícita, conforme as “listas de espera”. Em 2010 cerca de 2.530 crianças entre 0 e 3 anos estavam esperando “vaga” nos grupos I, II e III, o que representa 88% do total da demandas em “listas de espera”. O mesmo é constatado por Nazário (2011), segundo o qual houve uma “maior [...] expansão das matrículas nos Grupos de atendimento – IV, V, VI, grupos estes que abarcam crianças entre quatro e seis anos de idade [...]; nos Grupos I,II e III [...] a expansão das matrículas foi pequena.” (NAZÁRIO, 2011, p. 99). Os números vão revelando que a expansão das matrículas na RMEI responde à indução provocada pela própria EC 59/09, “que institui o ensino básico obrigatório e gratuito a partir dos quatro anos de idade.” (NAZÁRIO, 2011, p. 99).

Focalizamos nossa pesquisa, em especial, numa das estratégias para expansão utilizadas pelo governo municipal de Dário Berger: a ampliação da estrutura física de algumas instituições, ampliando o numero de salas e, em consequência, a capacidade de atendimento. A esta iniciativa nos referimos neste estudo como “creches ampliadas”. Procuramos investigar, em nosso estudo, a relação entre a escolha das instituições a serem ampliadas e a demanda explícita e implícita, projetada com base no crescimento populacional. A intenção era verificar se as áreas mais povoadas e logo, com mais demanda, estavam sendo atendidas nesse processo de ampliação. Constatamos em nosso estudo que o maior crescimento populacional concentra-se na região norte, onde também se concentrou o maior número de instituições ampliadas. No entanto, esta é a região que apresenta a menor cobertura de atendimento, consideradas todas as regiões da cidade, projeção de demanda implícita e a totalização de matrículas/atendimento.

Na gestão do governo Berger também se encerraram os convênios com os NACs, antigas creches domiciliares, transferindo-se as crianças para instituições da rede pública ou conveniada.

A pesquisa sobre a qualidade da Educação Infantil, realizada pela Fundação Carlos Chagas em 2010, da qual Florianópolis também participou, constata que a expansão da RMEI no município ocorreu “sobretudo pelo aumento da oferta de vagas na rede municipal, que incorpora, a partir de 2007, as matrículas da rede estadual.” (CAMPOS, 2010a, p. 281). Além das instituições da rede estadual, a RMEI incorporou também algumas creches conveniadas a partir de 2009.

Com relação às crianças matriculadas, observamos que o crescimento foi maior nas creches do que nos NEIs, priorizando-se também a jornada integral. Em 2009, foram alcançadas mais de doze mil matrículas. Portanto no impulso da municipalização, através da incorporação das matrículas da rede estadual e das de algumas instituições conveniadas, amplia-se o atendimento da RMEI. Vale lembrar que esta expansão também foi induzida pelo Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a SME e o Ministério Público em 2007.

Nossa pesquisa procurou verificar também como este processo de ampliação modificou o trabalho e as relações pedagógicas das instituições afetadas. Tomamos como referência, para esta parte do estudo, o NEI Armação, localizado no sul da Ilha. A fonte de informações foram os relatos de diferentes sujeitos que vivenciaram este processo, coletados por meio de entrevistas e de análise de documentos da instituição.

Conforme os relatos das entrevistas, foram se explicitando as dificuldades em relação ao espaço físico, e em especial ao espaço físico externo, o parque. As entrevistas revelam que o espaço do parque não foi previsto, detalhes como a construção da fossa, o não plantio de árvores, a previsão de mais brinquedos para o pátio e o parque, revelaram aspectos pouco planejados em concordância com as necessidades específicas das crianças. Pareceu-nos haver uma dicotomia entre o espaço interno (a estrutura com as salas, banheiros, etc) e o espaço físico externo, chamado de parque.

As entrevistas foram mostrando que nestes espaços ampliados encontram-se atualmente rotinas mais enrijecidas, e as práticas adultocêntricas estão mais presentes.

Há também um distanciamento com relação às famílias, implicando em outra organização dos profissionais de sala nesta relação: o atendimento às famílias vem ocorrendo em períodos após o horário de trabalho, ou no horário de almoço. As mudanças nas relações estabelecidas com as famílias também foram citadas como mais uma dificuldade, prejudicando o trabalho junto às crianças. Interessante

observar as análises que os professores fazem acerca do meio pelo qual as crianças chegam ao NEI: o uso do transporte escolar (a “topic”) é considerado um dos motivos do distanciamento e das mudanças nas relações com as famílias. Nessa direção, as entrevistas foram mostrando que as crianças estão mais tempo fora de casa – chegam mais cedo à instituição e costumam sair após o horário em que a professora da sala termina seu turno de trabalho. Nesse contexto, as auxiliares de sala sentem-se também mais sobrecarregadas de trabalho, pois ficam sozinhas em sala após a saída da professora.

Outro aspecto mencionado refere-se ao aumento das tarefas administrativas. Atualmente há apenas uma diretora responsável pela instituição e apenas uma supervisora. As demandas de ordem administrativa estão mais presentes, como as entrevistas foram expondo, o que dificulta um trabalho mais reflexivo por parte da direção e da supervisão.

Para quem está no cargo de diretor, conforme o relato, há uma sobrecarga de trabalho, pois não houve praticamente nenhuma mudança no quadro de funcionários que pudesse dar suporte à direção. Os auxiliares de ensino, que poderiam atuar conjuntamente nestas tarefas, ficam com sua função restrita, já que, devido às constantes faltas dos professores, os auxiliares os substituem, atuando diretamente com as crianças. Isto coloca a direção num papel solitário frente ao desenvolvimento de suas funções, implicando em horas a mais na sua carga horária, inclusive fora do seu local de trabalho.

A falta de recursos humanos tem sido uma dificuldade para o planejamento da instituição, igualmente para a realização dos grupos de estudo, que hoje em dia só têm sido viabilizados fora do horário de trabalho dos profissionais. Com a chegada de mais profissionais, mais complexa se torna também a organização da reunião pedagógica. Os entrevistados mencionaram as dificuldades para a permanência do trabalho coletivo – tais como planejamento, socialização de experiências e registros e de formação continuada em seu local de trabalho.

A formação atual realizada pela SME, de acordo com as entrevistas, não vem contemplando a temática das ampliações das instituições da RMEI. Os profissionais entrevistados solicitam que este tema e o da mudança na dinâmica de funcionamento destas instituições sejam considerados na formação.

Outro aspecto que observamos com base nas entrevistas, foram as mudanças nas relações afetivas entre os adultos, potencializadas também pelo aumento no número de profissionais que ali trabalham.

Ao longo da história da RMEI houve ainda o processo de terceirização, modificando as relações trabalhistas. Esta mudança traz implicações também para as relações de cunho pedagógico junto às crianças, pois são profissionais que igualmente estão na instituição de Educação Infantil interagindo com crianças e adultos.

Segundo os relatos há um sentimento de “desqualificação” profissional. Revelou-se a preocupação com os profissionais substitutos, quanto à união em torno das lutas sindicais. A falta de funcionários desde o início do ano gerou uma sobrecarga de trabalho para os profissionais, implicando inclusive na suspensão do atendimento, o que nunca havia acontecido anteriormente.

Retornando à nossa principal questão: a estratégia das “creches ampliadas” adotada pelo governo municipal, e que tem ampliado a oferta de vagas, vem também garantindo a qualidade do atendimento educativo destinado às crianças de 0 a 5 anos nas “creches ampliadas” da RMEI de Florianópolis?

Para responder a esta pergunta, necessitamos retomar Azanha (2004), pois a expansão do direito à Educação não pode ser barrada apenas por argumentos de ordem pedagógica, não se trata exclusivamente de uma questão pedagógica, ela é também uma questão política. Somente “a superação de preconceitos técnicos permite situar a maciça ampliação de oportunidades na sua autêntica dimensão, que é política.” (AZANHA, 2004, p. 339).

A constante tensão entre quantidade e qualidade fica mais aparente com o crescimento da RMEI, intensificada, em certa medida, pela ampliação deste espaço nos últimos anos.

Nossa intenção é que as informações trazidas com esta pesquisa possam ser úteis, tanto para a SME quanto para a própria instituição pesquisada, e de modo geral também para a RMEI, pois “velhas” concepções acerca da Educação Infantil continuam postas, como a dicotomia dos espaços – interno e externo –, as rotinas enrijecidas e as práticas adultocêntricas.

É preciso referenciar a última pesquisa sobre qualidade da Educação Infantil (CAMPOS, 2010a). Apesar dos problemas, a RMEI de Florianópolis vem se destacando no que se refere à qualidade da educação oferecida às crianças pequenas. Outras pesquisas devem ainda ser feitas para uma melhor compreensão deste processo; esta foi apenas um ponto de partida. Permanece uma indagação importante, referente às impressões infantis acerca deste novo espaço: o que teriam a nos dizer as crianças que o frequentam diariamente? Ouvi-las pode ser uma rica oportunidade de aprendermos mais, dar-lhes voz é cumprir com um de

seus direitos fundamentais: o direito de participação, tal como o apontam distintos autores que têm se debruçado sobre esta problemática.

REFERENCIAS

- AGOSTINHO, K. A. **O Espaço da Creche: que lugar é este? Dissertação (Mestrado em Educação)** – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.
- AZANHA, J. M. P. **Democratização do ensino: vicissitudes da idéia no ensino paulista**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 335-344, maio-ago.2004.
- BATISTA, R. **A rotina na Educação Infantil**. In: SANTA CATARINA. Secretaria Municipal de Educação. Prefeitura Municipal de Florianópolis. *Síntese da qualificação da educação infantil*. Florianópolis: SME/PMF, 2000.
- BATISTA, R. 1º Congresso do Fórum de Educação infantil dos Municípios da AMREC. **Cotidiano da Educação Infantil: Espaço Acolhedor de Emancipação das Crianças**. 2008.
- BOAVENTURA, E. M. A Educação na Constituinte de 1946. In FAVERO, O. **Educação nas Constituições Brasileira: 1823-1988**, Campinas, SP: Autores Associados, 1996.
- BONDIOLI, A. **O Coordenador pedagógico: uma figura-chave para a qualidade das redes para a infância**. In: BONDIOLI, A. (Org.). O Projeto pedagógico da creche e a sua avaliação. Campinas: Autores Associados, 2004. p.117-138.
- CAMPOS, M. M. **A mulher, a criança e seus direitos**. Cadernos de pesquisa 106, p. 117 – 127. FCC, 1999.
- CAMPOS, M. M. **Educar e cuidar: questões sobre o perfil do profissional de educação infantil**. In: BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Por uma política de formação do profissional em educação infantil. Brasília: MEC/SEF/Coedi, p.32- 42, 1994.
- CAMPOS, M. M. **Consulta sobre qualidade da educação infantil: relatório técnico final/** Maria Malta Campos; Rita de Cássia Coelho, Silvia H. Vieira Cruz. São Paulo: FCC/DPE, 2006.
- CAMPOS, M. M. **Educação Infantil no Brasil – avaliação qualitativa e quantitativa**. Relatório Final. São Paulo: FCC. 2010a.
- CAMPOS, R. F. **A educação infantil no contexto pós-reforma: institucionalização e regulação no Brasil e argentina** - 32 ANPED, 2009.

CAMPOS, R. F. **Educação Infantil: Concepções, Políticas e Desafios.** Revista Educação & Sociedade, 2010b.

CARVALHO, J. S. F. de. “**Democratização do ensino revisitado**”. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 327-334, maio-ago.2004.

CORRÊA, B. C. **Considerações sobre qualidade na educação infantil.** Cadernos de Pesquisa, n. 119, julho/ 2003.

CURY, C. R. J. **A Lei de Diretrizes e Bases e o impacto na escola pública brasileira.** In: FERREIRA do VALE, J. M. et al (orgs). Escola pública e sociedade. Baurú: UNESP/ATUAUSaraiva, 2002, p.29-33.

CERISARA, A. B. **O referencial curricular nacional para a Educação Infantil no contexto das reformas.** Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 326-345.

CERISARA, A. B. **Em busca do Ponto de Vista das Crianças nas pesquisas Educacionais: Primeiras Aproximações.** In: SARMENTO, M. J. e CERISARA, A. B. (orgs) Crianças e Miúdos: Perspectivas sociopedagógicas da infância e educação. ASA Editores, S.A. Portugal. 2004.

DAHLBERG, G; MOSS, P.; PENCE, A. **Qualidade na Educação da Primeira Infância. Perspectivas pós-modernas.** . Porto Alegre, Artmed, 2003.

DIAS, A. **Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo.** Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos p. 441 – 456. <http://www.dhnet.org.br/> acessado em 20.01.2011.

FARIA, A. L. G. **A contribuição dos parques infantis de Mário de Andrade para a construção de uma pedagogia da educação infantil.** Revista Educação & Sociedade. vol.20 n.69, Campinas Dec. 1999.

FÁVERO, O. (org.) **Educação nas Constituições Brasileiras: 1823-1988,** Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

FÁVERO, O. (org.) **Democracia e educação em Florestan Fernandes.** Campinas: Autores Associados, Niteroi: EDUFF, 2005.

FERNANDES, F. A democratização do ensino. In: FERNANDES, F. **Educação e Sociedade no Brasil.** São Paulo, Dominus/Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP). 1966.

FERNANDES, F. **O desafio educacional**. São Paulo. Cortez, 1989.

FRANCISCO, Z. F. **ZÊ, tá pertinho de ir pro parque?" O tempo e o espaço do parque em uma instituição de educação infantil**. Dissertação de Mestrado. UFSC. Florianópolis.2005.

FRAGO V. **Currículo, espaço e subjetividade: a arquitetura como programa**/Antonio Vinao Frago e Agustín Escolano. 2 edição – Rio de Janeiro: D&PA, 2001.

FÜLGRAFF, J. B. G. **A Infância de Papel e o Papel da Infância**. Dissertação de Mestrado em Educação, UFSC, Florianópolis, 2001.

GENTILI, P.; SILVA, T. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 4 edição. Petropolis:Vozes, 1996.

GUIRALDELLI JR., P. **Historia da Educação**. São Paulo: Cortez – 2 ed. 1994.

HECKERT, A. L. Florestan Fernandes e a década de 1980 “Tudo na vida é sério, mas nada é definitivo. In: FÁVERO, O. (org.) **Democracia e educação em Florestan Fernandes**. Campinas: Autores Associados, Niteroi: EDUFF, 2005.

KRAMER, S. **As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/é fundamental**. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 797-818, out. 2006.

KUHLMANN JR, M. **Histórias da educação infantil brasileira**. Revista Brasileira de Educação. Mai/Jun/Jul/Ago. n.14, 2000.

KISHIMOTO, T. M. (USP) e SANTOS Maria Walburga dos (USP). **A educação infantil em São Paulo entre 1920 e 1940: um estudo de caso sobre a professora Alice Meirelles Reis**. USP: Universidade de São Paulo, 2009.

MACHADO L. M; OLIVEIRA, R.P. Direito à educação e Legislação do Ensino. In: WITTMANN L.; GRACINDO R. **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 – 1997**. Brasilia: ANPAE, Campinas: Editores Associados; 2001.

NAZÁRIO, J.D. **O acesso das crianças de zero a seis anos à educação infantil de florianópolis: uma análise sóciodemográfica das crianças em “lista de espera”**, Dissertação de Mestrado, UFSC, 2011.

NISKIER, A. **Educação Brasileira: 500 anos de história, 1500-2000/ SP: Melhoramentos, 1989.**

OLIVEIRA, R. P. A educação na assembléia constituinte de 1946. . In FÁVERO, O. **Educação nas Constituições Brasileira: 1823-1988**, Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

OSTETTO, L. E. **Educação Infantil em Florianópolis**. Florianópolis: Cidade Futura, 2000.

PEREIRA, R. F. S. **Movimento de defesa da criança e do adolescente: do alternativo ao alterativo**. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Dissertação de Mestrado, 1998.

PINTO, J. M. R. **Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)**. Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 108-135.

PINTO, M.; SARMENTO, M. J. As crianças e a infância: definindo conceitos, delimitando o campo. In: **As crianças, contextos e identidades**. Centro de estudos da criança. Universidade do Minho: Portugal, 1997.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F.(org.). **A arte de governar crianças**. 2 ed. rev. - São Paulo: Cortez, 2009, p. 80.

ROSEMBERG, F. **O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da creche**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo (51): 73-79, Nov/1984.

_____. **Qualidade na educação infantil: uma perspectiva internacional**. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1. Anais... Brasília, 1994. p.154-156.

_____. **Expansão da Educação Infantil e processos de exclusão**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 107, jul. 1999, p.7-40.

_____. **Avaliação de programas, indicadores e projetos em Educação Infantil**. Revista Brasileira de Educação, n. 16, jan./fev./mar./abr. 2001. p.19-26.

_____. **Organizações Multilaterais, Estado e políticas de educação infantil**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 115, mar. 2002. p.25-63.

SAVIANI, D. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SILVA, A. F. Florestan Fernandes e a Educação Brasileira nas décadas de 1950 e 1960. In: FÁVERO, O. (org.) **Democracia e educação em Florestan Fernandes**. Campinas: Autores Associados, Niterói: EDUFF, 2005.

SILVA, R. **Formação continuada: a implementação do ensino fundamental de nove anos e seus efeitos para a educação infantil: um estudo em municípios catarinenses**. Dissertação de Mestrado, UFSC, Florianópolis, 2009.

SOARES, N. F. **Infância e Direitos: Participação das Crianças nos Contextos de Vida - Representações, Práticas e Poderes. Tese de Doutorado**. Universidade do Minho. Instituto de Estudos da Criança. Portugal, 2005.

VALENTE I.; ROMANO R. **PNE: plano nacional de educação ou carta de intenção?** Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107.

VENANCIO, G. M. **Lugar de mulher é... na fábrica; estado e trabalho feminino no Brasil (1910-1934)** Giselle Martins
VENANCIO* História: Questões & Debates, Curitiba, n. 34, p. 175-200. Editora da UFPR. 2001.

WALTRICK, R. E. L. **O coordenador pedagógico na educação infantil na rede municipal de educação de Florianópolis: marcas de uma experiência democrática**. Dissertação em Mestrado em Educação, UFSC, 2008.

ZABALZA, M. A. **Qualidade em Educação Infantil**. Porto Alegre: Artmed, 1998.

DOCUMENTOS OFICIAIS E LEGISLAÇÕES

BRASIL. **Decreto nº 21.417, de 17 de Maio de 1932**. Regula as condições do trabalho das mulheres nos estabelecimentos industriais e comerciais. Brasília D. F., 1932.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República Federal do Brasil**: promulgada em 16 de julho. Brasília D. F., 1934.

_____. Constituição (1937). **Constituição da República Federal do Brasil**: promulgada em 10 de novembro de 1937. Brasília D. F., 1937.

- _____. **Consolidação das Leis do Trabalho – CLT: Decreto-Lei 5.452 de 1º de maio de 1943.** Brasília D. F., 1943.
- _____. **Constituição (1946). Constituição da República Federal do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946.** Brasília D. F., 1946.
- _____. **Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1966. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Brasília D. F., 1961.
- _____. **Constituição (1967). Constituição da República Federal do Brasil: promulgada em 24 de janeiro de 1967.** Brasília D. F., 1967a.
- _____. **Decreto-lei nº 229 - de 28 de fevereiro de 1967.** Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Brasília D. F., 1967b.
- _____. **Emenda Constitucional (1969). Emenda Constitucional: promulgada em 17 de outubro de 1969.** Brasília D.F., 1969.
- _____. **Lei 5692 de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.** Brasília D. F., 1971.
- _____. **Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM): a Carta de Princípios Criança: Compromisso Social – p. 31 – 32.** 1986.
- _____. **Constituição (1988). Constituição da República Federal do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Imprensa Oficial, Brasília D. F., 1988.
- _____. **Lei n.º 8.069/90 de 13 de julho de 1990.** Dispões sobre a proteção integral à criança e do adolescente. Estatuto da Criança e do Adolescente. 1990. Brasília D. F., 1990.
- _____. **Política Nacional de Educação Infantil – MEC/COEDI,** 1993. Brasília D. F., 1993.
- _____. **Educação Infantil no Brasil: situação atual – MEC/COEDI,** 1994. Brasília D. F., 1994a.
- _____. **Política Nacional de Educação Infantil – MEC/COEDI,** 1994. Brasília D. F., 1994b.
- _____. **Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Políticas Educacionais. Coordenação Geral de Educação Infantil. Critérios para um atendimento em**

creches e pré escolas que respeite os direitos das crianças. Brasília: MEC/SEF/COEDI,1995.

_____.Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** 1996. Brasília D. F., 1996a.

_____. Lei Federal n.º 9.424 de 24 de dezembro de 1996. **Dispões sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério.** FUNDEF, Brasília D. F., 1996b.

_____.Emenda Constitucional n. 14/96, que criou o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério** – FUNDEF. Brasília D. F., 1996c.

_____.Ministério da Educação e do Desporto. Subsídios para **Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil.** Brasília, MEC/SEF,COEDI,Vol. I e Vol.II. 1998a.

_____.Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil, Brasília,** Vol. 1, 2, e 3. 1998b.

_____.CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Parecer N.º CEB 022/98 aprovado em 17 de dezembro de 1998. Brasília D. F., 1998c.

_____.**Política Nacional de Educação Infantil: situação atual** – MEC/COEDI, 1998. Brasília D. F., 1998d.

_____. **Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Resolução CEB n.º 1 de 7 de abril de 1999. Brasília, D. F. 1999.

_____.**Plano Nacional de Educação (PNE).** Brasília D. F., 2001.

_____.**Parâmetros Nacionais de qualidade para a Educação Infantil** (vol. 1 e 2). Brasília D. F.,2006a.

_____.**Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação** – MEC/SED. Brasília, D. F., 2006b.

_____.Lei nº 11.274, em 2006, **instituinto a ampliação da obrigatoriedade de oito para nove anos no Ensino Fundamental.** Brasília D. F., 2006c.

_____.Lei 11.494/2007, que regulamenta o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação** (FUNDEB). Brasília D. F., 2007.

_____.**Emenda Constitucional nº 59**, promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na data de 11/11/2009. Brasília D. F., 2009a.

_____.Resolução CNE/CEB nº 5/2009 – **Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília D. F., 2009b.

_____.**Indicadores de Qualidade na Educação Infantil**. Brasília D. F., 2009c.

_____.Parecer CNE/CEB nº 20/2009 – **Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília D. F., 2009d.

_____.Resolução CNE/CEB 08/2010 – **Estabelece o CAQi – Custo aluno/qualidade**. Brasília D. F., 2010.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Florianópolis, **Portarias de Matrículas** – Florianópolis.1999/2010.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. SESAS. **Plano de educação. 1980-1983**. Florianópolis, 1983.

_____.Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Plano de ação – triênio 86-88**. Florianópolis, 1986.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Relatório de desenvolvimento da política educacional no município de Florianópolis – período 1986-1988**. Florianópolis, maio 1988.

_____.Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Relatório de Gestão 1989-1992**. Florianópolis, 1992.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Traduzindo em ações: das diretrizes a uma proposta curricular. Educação Infantil**. Florianópolis, 1996a.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Relatório gestão 93/96. Um projeto político pedagógico traduzido em ações**. Florianópolis, 1996b.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Projeto Político Pedagógico**. Florianópolis, 2000a.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Síntese da Qualificação da Educação Infantil**. Florianópolis, 2000b.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Subsídios para Reorganização Didática da Educação Básica do Município**. Florianópolis, 2000c.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Projeto Político Pedagógico**, Florianópolis, 2008a.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Tiro De Meta – Segundo Tempo**. Florianópolis, 2008b.

_____. Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Relatório de Gestão. Florianópolis**, 2009.

_____. **Sobre a importância de Reuniões Pedagógicas mensais em nossa Unidade de Educação Infantil**. N.E.I ARMAÇÃO. 2010.

_____. **Projeto Político Pedagógico**. NEI Armação, 2011.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com professores e auxiliares de salas

1. DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:

Sexo:

Ano de nascimento:

Qual seu maior nível de escolaridade?

Tem especialização? Em que área?

Há quanto tempo está formada?

Desde quando trabalha na instituição?

Com qual grupo etário trabalha atualmente?

2. DA AMPLIAÇÃO:

Quais os principais aspectos que se modificaram? Como era o seu trabalho antes e depois da ampliação? Comente.

3. DA ROTINA:

Como era a sua rotina antes? Como é sua rotina atualmente? O que mudou? Comente.

4. DO ESPAÇO FÍSICO:

Como era o espaço físico do NEI antes e quais foram os seus maiores impactos com relação ao espaço físico? Comente.

5. DAS RELAÇÕES ENTRE AS CRIANÇAS:

Como você percebe que era a relação entre as crianças antes da ampliação? E agora, percebe diferenças? Em que aspectos? Comente.

6. DA QUALIDADE:

Como você percebe que era a qualidade do atendimento antes da ampliação? E agora, percebe diferenças? Em que aspectos? Comente.

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com diretor e supervisor pedagógico

1. DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

Sexo:

Ano de nascimento:

Qual seu maior nível de escolaridade?

Tem especialização? Qual a área?

Há quanto tempo está formado?

Desde quando trabalha na instituição?

2. DA AMPLIAÇÃO DA UNIDADE:

Em que aspectos o seu trabalho como diretor (ou supervisor) foi alterado com esta ampliação da unidade? Comente.

3 e 4. ROTINA E ESPAÇO FÍSICO:

Considerando a rotina e o espaço físico, como eram antes e agora?

Comente.

5. DAS RELAÇÕES ENTRE AS CRIANÇAS:

Como você percebe que era a relação entre as crianças antes da ampliação? E agora, percebe diferenças? Em que aspectos? Comente.

6. DA QUALIDADE:

Como você percebe que era a qualidade do atendimento antes da ampliação? E agora, percebe diferenças? Em que aspectos? Comente.

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista com merendeiras e encarregados dos serviços gerais

1. DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:

Sexo:

Ano de nascimento:

Qual seu nível de escolaridade?

Desde quando trabalha na instituição?

Qual é o seu trabalho na unidade?

Você é funcionário da PMF ou terceirizado?

Trabalha em regime de 30 ou de 40 horas semanais?

2. DA AMPLIAÇÃO:

Como era o seu serviço antes do NEI ser ampliado? E como é agora, depois da ampliação? Tem diferenças no seu serviço? Quais? Comente.

3. DA RELAÇÃO ENTRE AS CRIANÇAS:

Como você percebe que era a relação entre as crianças antes da ampliação? E agora, percebe diferenças? Em que aspectos? Comente.

4. DA QUALIDADE:

Como você percebe que era a qualidade do atendimento antes da ampliação? E agora, percebe diferenças? Em que aspectos?