

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
GABRIELA AUGUSTO VICENTE

**A AMBIGUIDADE NO RECONHECIMENTO DO DIREITO  
A EDUCAÇÃO INFANTIL: o acesso universal em debate**

Florianópolis  
2012.

Gabriela Augusto Vicente

**A AMBIGUIDADE NO RECONHECIMENTO DO DIREITO  
A EDUCAÇÃO INFANTIL: o acesso universal em debate**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço social da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Área de Concentração: Serviço Social, Direitos Humanos e Questão Social.

Linha de Pesquisa: Estado, Sociedade civil e Políticas Sociais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Beatriz Augusto Paiva

Florianópolis  
2012.

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca  
Universitária da UFSC.

Vicente, Gabriela Augusto

A AMBIGUIDADE NO RECONHECIMENTO DO DIREITO A  
EDUCAÇÃO INFANTIL [dissertação] : o acesso universal em  
debate /Gabriela Augusto Vicente ; orientadora, Beatriz  
Augusto Paiva - Florianópolis, SC, 2012.

107 p.; 21 cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de  
Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de  
Pós-Graduação em Serviço Social.

Inclui referências

1. Serviço Social. 2. Educação Infantil. 3. Direito  
Social. 4. Assistência Social. 5. Educação. I. Augusto  
Paiva, Beatriz . II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.  
III.  
Título.

Gabriela Augusto Vicente

**A AMBIGUIDADE NO RECONHECIMENTO DO DIREITO  
A EDUCAÇÃO INFANTIL: o acesso universal em debate**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 29 de junho de 2012.

---

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Helder Boska de Moraes Sarmento  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Beatriz Augusto Paiva,  
Orientadora - UFSC

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Roselane Fátima Campos,  
Centro de Ciências da Educação - UFSC

---

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Helder Boska de Moraes Sarmento,  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - UFSC



*Dedico este trabalho ao meu pai Nivaldo e à minha mãe Marilúcia, que estão sempre presentes na minha vida. Em especial pelo apoio e incentivo aos meus estudos, uma vez que não mediram esforços para que mais esta etapa de grandes e significativas realizações se concretizasse e por acreditarem na importância da educação de qualidade na vida do ser humano.*



## AGRADECIMENTOS

Agradeço a presença real de **Deus** em minha vida, em especial por seu consolo e fortaleza nos momentos difíceis, de dúvidas e provações, na certeza da alegria e da riqueza dos momentos de superação;

À **Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**, ao **Programa de Pós- Graduação em Serviço Social (PPGSS)**, ao **Departamento de Serviço Social (DSS)** e ao **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)**, pelo comprometimento com a formação acadêmico-profissional e pelos esforços empenhados na garantia de oportunidades dignas no acesso e permanências dos estudantes à educação gratuita e de qualidade;

À **Profª. Drª. Maria Manoela Valença**, orientadora do Trabalho de Conclusão de Curso, que sempre me incentivou e apoiou a dar continuidade aos estudos, contribuindo significativamente na construção do anteprojeto apresentado à banca no processo seletivo;

À **Profª. Drª. Carla Rosane Bressan**, que se tornou mais que professora, uma grande amiga, companheira, que compartilhou comigo esta sede de estudar e pesquisar uma temática pouco aprofundada, mas que instiga e apresenta inúmeros desafios ao profissional de Serviço Social;

À **orientadora Profª. Drª. Beatriz Augusto Paiva**, por aceitar este desafio de orientar uma temática um pouco distante de sua linha de pesquisa, por sua disponibilidade em compartilhar suas experiências e conhecimentos e pela confiança depositada nos orientandos;

À **equipe do Grupo de Trabalho Serviço Social na Educação**, por aceitar minha participação e por proporcionar momentos de grande aprendizado e trabalho, compartilhando inquietações e desafios que fortaleceram em mim a necessidade de continuar com a temática da pesquisa;

Ao **Núcleo de Estudos da Criança, Adolescente e Família (NECAD)**, pela experiência e conhecimentos compartilhados tendo em vista a riqueza destes espaços na formação acadêmica;

Às **grandes amizades** consolidadas no decorrer do curso e a **equipe de bolsistas REUNI**, que estiveram sempre juntos como um alicerce, mostrando que é preciso confiar e ser perseverantes porque



somos capazes de realizar nossos sonhos apesar dos ventos contrários que encontramos no caminho;

À minha **amiga Jaqueline**, que desde o curso de graduação sempre esteve presente, principalmente nos momentos de desânimo com o mestrado, me fazendo refletir antes de tomar qualquer atitude precipitada;

À minha **amiga-irmã Michelle**, que com sua simplicidade, amizade e alegria tornou-se parte da família, compartilhando este momento importante da minha vida;

Às minhas **amigas da graduação** Carol, Diane, Luciana, Daiane e Sandra que continuarão sempre presentes, mesmo que distantes, desejando que cada uma possa conquistar seu espaço profissional e mais que isso se sintam felizes e realizadas;

À minha **família**, em especial meus pais Nivaldo e Marilúcia, minha irmã Rafaela e meu esposo Paulo César, pela paciência, amor, carinho e incentivo;

Aos **familiares ausentes**, que tanto me ensinaram com suas experiências e que estão sempre vivos e presentes nas minhas lembranças;

À **Carol, João Vitor e João Pedro**, as três crianças que durante esses dois anos de mestrado estiveram presentes com o amor e a alegria de uma verdadeira criança, como verdadeiras fontes de inspiração e ânimo;

À minha prima **Suelen**, que com amor, paciência e profissionalismo teve a tarefa árdua de correção desta dissertação;

A todos os meus **verdadeiros amigos**, que aqui chamarei de irmãos, que perto ou longe, sempre estarão em comunhão comigo, como um porto seguro;

E, por fim, na certeza de que muitas pessoas fazem parte desta minha trajetória e na impossibilidade de citar a todos, deixo aqui meu agradecimento.....**MUITO OBRIGADO!**

*“Nossas dúvidas são traidoras e nos fazem perder o que, com frequência, poderíamos ganhar, por simples medo de arriscar.”*

William Shakespeare



## RESUMO

A presente pesquisa tem como tema central o acesso ao direito à educação infantil. O objeto de estudo consiste em analisar a ambiguidade no reconhecimento do direito à educação infantil tendo em vista a sua garantia como direito universal à educação. Neste sentido, problematizamos o atendimento à educação infantil, considerando os princípios da universalidade x seletividade a partir da análise das portarias de matrículas das instituições de educação infantil do município de Florianópolis, adotado como parte do observatório mais amplo que resgata a processualidade legal, regulatória e histórica do atendimento do direito universal à educação. A educação infantil, a partir de 1996, com a instituição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, é integrada ao sistema de ensino como a primeira etapa da Educação Básica, portanto, reconhecida como um direito social e dever do Estado, garantido constitucionalmente mediante atendimento em unidades educacionais, creches e pré-escolas, à crianças de zero a cinco anos de idade. Desde então, a educação infantil vem passando por significativas mudanças, tendo em vista que nos anos iniciais de atendimento esteve vinculado a Assistência Social. Este processo de transição da educação infantil entre a Assistência Social e a Educação vai além dos aspectos legais e aponta vários desafios, dentre eles a luta pelo reconhecimento deste direito universal, contraditoriamente acessado por meio de critérios seletivos proclamados nas portarias de matrículas, definindo-o como um direito de papel. Para analisar a ambiguidade do direito a educação infantil, inicialmente nos propomos em contextualizar a educação infantil, desde suas práticas assistencialistas até o seu reconhecimento como um direito universal, através de aspectos históricos e legislativos. Em seguida, com dados da pesquisa documental foi possível traçar um paralelo com a realidade prática do município de Florianópolis, identificando que os critérios de seleção refletem a ambiguidade no reconhecimento do direito constitucionalmente garantido.

**Palavras-chaves:** Educação Infantil, direito social, creches, pré-escolas, assistência social, educação.



## ABSTRACT

This research is focused on access to the right to education. The object of study is to examine the ambiguity of the right to early childhood education with a view to their security as a universal right to education. In this sense, we discuss the care of children's education, considering the principles of universality x selectivity based on the analysis of enrollment ordinances of early childhood institutions in Florianópolis, adopted as part of the observatory broader processuality rescues the legal, regulatory and historical service of the universal right to education. Early childhood education, from 1996, with the institution of the Law of Guidelines and Bases of Education, is integrated into the education system as the first stage of basic education, therefore, recognized as a social right and duty of the state, constitutionally guaranteed by attendance in education units, day care centers and preschools for children aged zero to five years old. Since then, early childhood education has been undergoing significant changes, considering that in the early years of care was linked to Social Assistance. This process of transition from early childhood education between the Welfare and Education goes beyond the legal aspects and points to several challenges, including the struggle for recognition of this universal right, contradictorily accessed through selective criteria set forth in the ordinances of enrollment, defining it as right only on paper. To analyze the ambiguity of the right to kindergarten, first we propose a context in early childhood education, from its welfare practices until its recognition as a universal right, through historical and legislative aspects. Then, using data from documental research was possible to draw a parallel with the practical reality of the city of Florianópolis, identifying that the selection criteria reflect the ambiguity of the constitutionally guaranteed right.

Keywords: early childhood education, social law, kindergartens, preschools, welfare, education.



## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Instituições de Educação Infantil em Florianópolis .....	74
<b>Gráfico 2</b> – Número de crianças atendidas na Educação Infantil em 2011.....	75
<b>Gráfico 3</b> – Número de crianças atendidas nas instituições públicas municipais por faixa etária – creche e pré-escola.....	76
<b>Gráfico 4</b> – Número de crianças atendidas nas instituições privadas por faixa etária – creche e pré-escola .....	76
<b>Gráfico 5</b> – Instituições Privadas e Convênios.....	77
<b>Gráfico 6</b> - Número de crianças atendidas nas instituições privadas conveniadas por faixa etária – creche e pré-escola.....	78
<b>Gráfico 7</b> – Número de crianças atendidas na Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino por faixa etária – creche e pré-escola.....	79





## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1-</b> Relação das Poratrias de Matrículas – 1999 a 2011 .....	85
--	----



## LISTA DE SIGLAS

APP	Associação de Pais e Professores
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COEPRE	Coordenação de Educação Pré-Escolar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional do 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
IPAI	Instituto de Assistência e Proteção à Infância
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
NEI	Núcleos de Educação Infantil
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica da Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
SEAS	Secretaria Estadual de Assistência Social
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SESAS	Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>23</b>
1.1	PERCURSO METODOLÓGICO.....	28
<b>2</b>	<b>A EDUCAÇÃO INFANTIL E A CONTRADITÓRIA GARANTIA COMO DIREITO UNIVERSAL.....</b>	<b>33</b>
2.1	A INFÂNCIA, A CRIANÇA E A EDUCAÇÃO: SITUANDO A PROBLEMÁTICA DE ESTUDO .....	33
2.2	O MARCO JURÍDICO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: A GARANTIA UNIVERSAL EM PERSPECTIVA.....	53
<b>3</b>	<b>A EDUCAÇÃO INFANTIL EM FLORIANÓPOLIS: ACESSO AO DIREITO E SUAS ESPECIFICIDADES.....</b>	<b>59</b>
3.1	A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO UNIVERSAL E A TRANSIÇÃO ENTRE O DIREITO SOCIOASSISTENCIAL E A EDUCAÇÃO .....	59
3.2	A REGULAMENTAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL.....	69
3.3	A CIDADE E O TERRITÓRIO DO DIREITO: ENTRE A SELETIVIDADE E A UNIVERSALIDADE.....	79
<b>4.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>97</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>101</b>
	<b>ANEXO – PORTARIAS DE MATRÍCULAS – 1999 A 2011 .....</b>	<b>107</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A aproximação com a temática da educação é marcada por uma contínua e desafiadora trajetória acadêmica, que teve início nos semestres de estágio curricular durante a graduação em Serviço Social, realizado em uma instituição de educação infantil.

Desde então o interesse se intensifica, a partir de questionamentos, observações, leituras e discussões teóricas e políticas pertinentes ao debate da inserção, ou melhor, ao reconhecimento legal da inserção do Serviço Social na educação em âmbito nacional.

O Serviço Social é uma profissão que atua no campo das políticas sociais através de uma prática que visa à garantia e expansão dos direitos sociais, na perspectiva da sua universalização, condizente com um projeto democrático radical de sociedade. . A vinculação do Serviço Social ao campo dos direitos se dá especialmente no âmbito dos processos de formulação, gestão, execução e avaliação das políticas sociais, tendo em vista a garantia do direito social.

A educação no decorrer da nossa história passou a ser reconhecida como indispensável, apesar de em cada época predominar diferentes formas de se pensar na educação. De acordo com a Constituição Federal de 1988, a educação é um direito de todos e está associada à consolidação da cidadania, portanto, a educação é uma política social e como tal é uma das possibilidades de inserção profissional do Assistente Social, embora esta inserção seja imprescindível, ainda não está corretamente viabilizada nos modelos educacionais das escolas e outras estruturas educacionais.

De acordo com Almeida (2007), a inserção dos Assistentes Sociais na área da educação não é um fenômeno recente, tendo em vista que desde os anos iniciais da profissão esse profissional se inseriu nesse espaço, porém, sua atuação foi voltada para o exercício de um controle social sobre a família proletária e em relação aos processos de socialização e educação na classe trabalhadora inaugurada no período varguista.

No entanto, constatamos atualmente um fortalecimento no debate referente a esse campo, através das produções teóricas, da organização e do movimento da categoria profissional, com a constituição dos grupos temáticos de trabalho, da oferta de disciplinas específicas e de campos de estágio e, principalmente, a necessidade de um debate mais consistente e coletivo tendo em vista os Projetos de Lei que tratam da regulamentação e obrigatoriedade de inserção do Assistente Social nas escolas.



Almeida (2000) assinala dois eixos a partir dos quais surgiram novos significados no campo educacional para a inserção dos Assistentes Sociais:

A posição estratégica que a educação passou a ocupar no contexto de adaptação do Brasil à dinâmica da globalização e o movimento interno da categoria, de redefinição da amplitude do campo educacional para a compreensão dos seus espaços e estratégias de atuação profissionais. (ALMEIDA, 2000, p.20)

Ao discutir e refletir sobre a inserção do Serviço Social na educação, Almeida (2007) situa a política educacional como expressão da própria questão social, na medida em que representa o resultado das lutas sociais travadas pelo reconhecimento da educação pública como direito social. Neste sentido, a educação assume uma complexa instância da vida social, tendo em vista que se articula à reprodução da vida social no modo de produção capitalista, está situada e se organiza na arena de luta política das contraditórias e complexas relações do Estado com a Sociedade Civil.

Ainda fazendo referência a Almeida (2007), podemos situar três tendências que podem ser observadas no campo das políticas sociais e que por sua vez impulsionam atualmente a inserção dos Assistentes Sociais no campo educacional, são elas:

- 1º- O enfrentamento da pobreza a partir de políticas públicas que estabelecem condicionalidades em relação à educação escolarizada;
- 2º- A interface de diferentes políticas setoriais, em especial aquelas dirigidas aos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade social, tornando o acesso à educação escolarizada um marco na afirmação dos direitos sociais da criança e jovens;
- 3º- O alargamento da compreensão da educação como direito humano, adensando as práticas sociais organizadas em torno de diversos e abrangentes processos de formação humana, criando uma arena de disputas ideológicas fortemente mobilizadoras dos paradigmas educacionais em disputa no âmbito do Estado e da

sociedade civil, como os de: empreendedorismo, empregabilidade e emancipação (ALMEIDA, 2007, p.18)

Desta forma é possível considerar que a política educacional assume configurações diversas e contraditórias, acompanhando o movimento geral das políticas sociais, associada às transformações ocorridas na dinâmica do sistema capitalista de produção.

Outra questão fundamental, também explicitada por Almeida (2007), é o fato de que a área educacional é de tal amplitude que a inserção do Serviço Social neste campo se dá através de diferentes formas de vinculação, como por exemplo, o vínculo com as escolas, creches, polos, coordenadorias, programas e projetos sociais, como também pela interface estabelecida com as políticas para a infância, assistência social, saúde, dentre outras.

Além da Constituição Federal de 1988, a Lei 8080/90 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e principalmente a Lei 9394/96 referente à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), baseada no princípio do direito universal à educação vem afirmar a ampliação do conceito de Educação Básica, que passa a abranger a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

Vale ressaltar aqui que, de acordo com a LDB/96, a educação infantil será oferecida mediante atendimento em creche, para crianças de até três anos de idade e em pré-escola, para crianças de quatro a cinco anos de idade.

É neste especial âmbito que pretendemos situar a educação infantil como objeto de estudo desta dissertação, percebida como a primeira etapa da Educação Básica que, embora não seja uma etapa obrigatória, com exceção da pré-escola, que com a Emenda Constitucional nº 59/2009 passa a ser obrigatória, se constituiu ao longo da luta pelo reconhecimento da educação como um direito social, como um direito da criança, opção da família e dever do Estado.

A educação infantil tem mais de um século de história, como cuidado e educação extradomiciliar, portanto, não é uma história recente. No entanto, inicialmente, a educação infantil, em especial nos referimos aqui às creches, foram pensadas e organizadas com ênfase na Assistência Social, não sendo vinculadas à estrutura da Educação e desta forma assumindo configurações adversas das que encontramos atualmente.

Surgindo com um caráter de assistência à saúde e preservação da vida, a educação infantil não estava relacionanda com o fator

educacional. Este caráter considerava o fato de que a infância era um período de incertezas diante das diferentes doenças que acometiam as crianças provocando altas taxas de mortalidade. Além disso, ela também esteve vinculada à necessidade de cuidados relacionados ao trabalho da mulher fora de casa, ou seja, a sua inserção no mercado de trabalho. Neste sentido ela era entendida como necessária no aspecto do cuidado e da ótica higienista.

Hoje, constituída como um direito da criança, opção da família e dever do Estado, a educação infantil, em especial as creches, vivencia um processo de transição das instâncias administrativas, ficando agora a cargo das Secretarias de Educação. Este processo também será objeto de nossas reflexões neste estudo.

A educação infantil tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade, portanto traz consigo a necessidade do aspecto educativo para além da assistência, acomodada à noção de cuidado, nem sempre desvinculada de uma problemática ótica higienista.

Para além, deste marco, o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (1998) nos remete a qualidade da educação infantil oferecida nas instituições educacionais, superando a idéia da educação compensatória e assistencialista. Neste sentido expõe que:

Modificar essa concepção de educação assistencialista significa atentar para várias questões que vão muito além dos aspectos legais. Envolve, principalmente, assumir as especificidades da educação infantil e rever concepções sobre a infância, as relações entre classes sociais, às responsabilidades da sociedade e o papel do Estado diante das crianças pequenas. (Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, 1998, p.17)

Como foi exposto anteriormente, pelo documento do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil<sup>1</sup>, as mudanças vão além dos aspectos legais. Portanto, havemos que problematizar: hoje a educação infantil é um direito universal? Como se dá este

---

<sup>1</sup> Além do Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil, estas mudanças também estão consubstanciadas nas Diretrizes Curriculares Nacional para Educação de 1998.

reconhecimento? Para responder tais questões é necessário refletir sobre alguns pressupostos, pertinentes a esta política e área social, que balizarão nossa análise a respeito da ambiguidade no reconhecimento do direito universal à educação infantil, tema central desta dissertação.

O termo ambiguidade aqui utilizado nos refere ao sentido equivocado e até certo ponto restrito do reconhecimento do direito à educação infantil. O direito é uma prerrogativa que alguém tem de exigir algo em seu proveito, é uma faculdade legal de usufruir ou não de um ato, neste caso deve estar disponível para quem necessitar e desejar. Portanto, quando nos remetemos à ambiguidade no reconhecimento deste direito, significa que ele não está disponível e o reconhecimento e acesso a este direito a educação é um procedimento que denota insegurança, indecisão e restrição, ou seja, isto significa que não conseguimos no plano da realidade materializar o que conquistamos no plano legal.

Sendo assim, foram organizados os seguintes itens de análise, que revelam a contraditoriedade desta temática e deste direito social:

- Quais os parâmetros jurídico-políticos do processo de institucionalização da nova Política de Educação Infantil que reconhece o direito universal da educação infantil?
- O atendimento nas creches e pré-escolas é um direito das crianças ou das mães/pais trabalhadores?
- Existem vagas para todas as crianças ou existem critérios de seleção para ter acesso a uma vaga?
- Os critérios de seleção contemplam a perspectiva de direito universal à educação infantil?
- Existe algum mecanismo legal de garantia da vaga nas instituições de educação infantil?

A atualidade desta pesquisa reside exatamente no fato de que está em curso uma importante e complexa transição da Política de Educação Infantil entre as instâncias administrativas da área da Assistência Social para da Educação, uma vez que as instituições de atendimento ainda estão vivenciando um processo de adaptação às novas exigências.

O município de Florianópolis, por exemplo, definiu um prazo de cinco anos para a adequação das instituições de atendimento através de um Plano de Metas, sendo este período de 2008 a 2013. A cidade será nosso observatório empírico fundamental para análise do marco regulatório da transição.

Decifrar a essência e analisar as contradições estruturais e conjunturais das políticas sociais constitui uma área de produção de conhecimento primordial para as ciências sociais aplicadas. O aporte

teórico que a pós-graduação em Serviço Social proporciona transforma este desafio num percurso possível e enriquecedor. Sustentada por estas referências, esta pesquisa tem como objetivo justamente analisar a ambiguidade no reconhecimento do direito universal à educação infantil, na ótica da luta e defesa pela concretização dos direitos conquistados.

Nesse sentido, cabe pontuar que o debate e a inserção do Serviço Social na educação são apropriados hoje pela categoria profissional como uma possibilidade necessária na sociedade brasileira, a partir de novas preocupações, seja do ponto de vista teórico ou mesmo prático, desde o pressuposto de que a educação é uma política pública de direito constitucional e por isso deve ser garantida não somente com a democratização do acesso do sujeito à educação, mas, sobretudo ante a qualidade do ensino, a fim de promover o crescimento cultural do indivíduo enquanto cidadão como explicita Lopes (2005).

Para finalizar, faz-se necessário ressaltar que a realização desta pesquisa só foi possível considerando o apoio e a disponibilidade da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), da Secretaria Estadual de Educação (SEE), da Secretaria Municipal de Educação (SME) e do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município de Florianópolis que estão compartilhando dados e documentos essenciais que viabilizaram o desenvolvimento da pesquisa.

## 1.1 PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa consiste em uma atividade básica da ciência, na sua indagação e construção da realidade e, embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação. De acordo com Minayo (1994), do ponto de vista antropológico sempre existiu uma preocupação do *homo sapiens* com o conhecimento da realidade e, desta forma, são várias as dimensões que buscam explicações aos significados da existência individual e coletiva, dentre elas podemos citar: as religiões, a poesia, a arte e a ciência. Neste sentido é preciso considerar que a ciência é apenas uma forma de expressão desta busca e, diferente do que muitos acreditam, ela não é exclusiva, conclusiva e definitiva.

Ainda fazendo referência a Minayo (1994), a autora ressalta que apesar de sempre pensarmos num produto que tem começo, meio e fim devemos considerar, ao mesmo tempo, que este é provisório, ou seja, o ciclo da pesquisa não se fecha, ele é um processo que produz conhecimentos e gera indagações novas. Neste sentido, não pretendemos com esta pesquisa chegar a conclusões definitivas, este não é nosso objetivo e reconhecemos todas as limitações para tal façanha.

Assim, a metodologia indica o caminho a ser percorrido pelo pesquisador para alcançar os objetivos propostos por ele.

Como já anunciado, o objeto de estudo desta pesquisa consiste em analisar a ambiguidade no reconhecimento do direito à educação infantil tendo em vista a sua garantia como direito universal à educação. Para tanto, é necessário identificar os parâmetros jurídico-políticos do processo de institucionalização da nova Política de Educação Infantil que reconhece o direito universal da educação infantil; identificar as instituições de atendimento existentes no município de Florianópolis, bem como seu caráter; analisar se existem vagas para todas as crianças ou existem critérios de seleção para ter acesso a uma vaga e identificar a existência de mecanismos legais de garantia da vaga nas instituições de educação infantil.

Todos esses objetivos específicos nos conduzem ao alcance de nosso principal objetivo, que consiste justamente em problematizar o atendimento à educação infantil, considerando os princípios da universalidade x seletividade a partir da análise das portarias de matrículas das instituições de educação infantil do município de Florianópolis, adotado como parte do observatório mais amplo que resgata a processualidade legal, regulatória e histórica do atendimento do direito universal à educação infantil.

Quanto aos procedimentos técnicos de coleta de dados, realizamos um levantamento e análise das legislações pertinentes de afirmação do direito universal à educação infantil, como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e o Estatuto da Criança e do Adolescente que vem afirmar o direito universal à educação infantil, assim também como alguns autores que resgatam a história do atendimento à educação infantil. Além disso, realizamos um levantamento e análise dos documentos que registram o processo de transição da educação infantil e analisamos as portarias de matrículas das instituições de educação infantil do município de Florianópolis, a partir de 1999, quando foi estabelecido o prazo final de adequação das instituições de educação infantil ao sistema de ensino, previsto na LDB/96, até o ano de 2011, a fim de analisar a ambiguidade no reconhecimento do direito universal à educação infantil.

Portanto, podemos definir esta pesquisa como uma pesquisa teórica-documental, ou seja, nos propomos a realizar a análise de categorias e a recuperação dos principais eventos e processos definidores da afirmação do direito à educação infantil nos diferentes documentos disponíveis a nível federal e municipal e, em seguida, tomando o contexto local do município de Florianópolis, nos propomos

a analisar as portarias de matrículas no que se refere aos critérios de seletividade. Este plano de pesquisa documental responde ao esforço da pesquisadora pela descoberta das ambiguidades e limitações no processo de reconhecimento do direito universal à educação infantil realizado por dentro e contraditoriamente à legislação.

Desta forma, a presente dissertação está estruturada em duas seções.

A primeira seção, numa perspectiva mais geral, abordará a educação infantil e sua contraditória garantia como direito universal, a partir de um resgate da construção jurídico-política do direito universal à educação infantil através de documentos legais, regulatórios e históricos que resgatam a processualidade deste atendimento em âmbito nacional. Para tanto, utilizaremos alguns autores clássicos que resgatam a história do atendimento à educação infantil e algumas legislações pertinentes que afirmam o direito universal, como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Além destes documentos, utilizaremos também as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, que articulada às Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, reúne princípios, fundamentos e procedimentos definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que orientam as políticas públicas e a elaboração, o planejamento, a execução e a avaliação de propostas pedagógicas e curriculares de Educação Infantil.

Na segunda seção, apresentaremos a educação infantil em Florianópolis, o contexto local tomado como parte do observatório mais amplo. Nesta seção abordaremos o processo de transição entre o direito socioassistencial e a educação, analisando os prazos estabelecidos nas legislações e a realidade vivenciada e registrada em âmbito nacional e municipal do processo de transição, identificando os impasses no processo de reconhecimento do direito universal à educação infantil. Além disso, resgataremos o contexto de regulamentação da educação infantil e apresentaremos o cenário encontrado no município de Florianópolis, juntamente com a análise das portarias de matrículas a fim de problematizar a ambiguidade no acesso ao direito universal à educação nas instituições de educação infantil, considerando o território entre a seletividade e a universalidade.

Para finalizar, nossas considerações finais apresentará alguns desafios tendo em vista que a necessidade do acesso à educação infantil enquanto um direito universal se transforme de “direito de papel” em políticas sociais públicas, pois a educação infantil ao longo da história

vem se tornando indispensável, um direito da criança e uma necessidade social vivenciada de forma geral pela sociedade em suas diferentes classes sociais.





## **2 A EDUCAÇÃO INFANTIL E A CONTRADITÓRIA GARANTIA COMO DIREITO UNIVERSAL**

Historicamente desenvolveram-se diferentes formas de atendimento às crianças, com lenta diversificação em termos culturais, se tomarmos a experiência das sociedades ocidentais modernas. Com o amadurecimento da sociedade burguesa as redes de parentesco ainda concentravam-se como a forma predominante, porém, a produção industrial, com a mobilização da força de trabalho feminina nas fábricas, evidenciou a necessidade de institucionalizar este atendimento. Inicialmente foi incorporada pela questão médica e sanitária devido às exigências de preservação da vida e de normatização do cuidado. Em seguida, a ênfase na modelagem dos serviços de atendimento das crianças pequenas passou a responder ao aspecto social e só recentemente é que podemos constatar uma preocupação com o aspecto educacional, ultrapassando a concepção de mero cuidado e vigilância. A partir de então, particularmente no Brasil com a Constituição Federal de 1988, o atendimento em creches e pré-escolas foi reconhecido como dever do Estado e direito social das crianças entre zero e cinco anos de idade, o que certamente não impede que estas e tantas outras contradições ainda afetem a garantia deste direito. Problematizar alguns elementos-chaves deste processo é o objetivo desta dissertação.

### **2.1 A INFÂNCIA, A CRIANÇA E A EDUCAÇÃO: SITUANDO A PROBLEMÁTICA DE ESTUDO**

Assim como a família, a infância e a própria educação infantil são categorias historicamente construídas, ou seja, correspondem a noções e valores que nem sempre existiram da forma como hoje são concebidas e difundidas, pois elas têm sido modificadas a partir das mudanças econômicas e políticas da estrutura social, acompanhando o movimento de produção e reprodução das relações sociais na sociedade.

Moysés Kuhlmann Jr. (2010, p. 81) já mencionava a historicidade das concepções e categorias tendo em vista a importância da compreensão dessa complexidade a fim de superar visões simplistas e limitadas: “Se as concepções, as formas, as propostas educacionais são históricas, então a compreensão de sua história não pode restringir-se aos estreitos limites da educação, esquecendo das suas relações com o econômico, o geográfico, o social, etc.”

Segundo Oliveira (2010) o cuidado com as crianças envolveram arranjos alternativos que foram construídos ao longo da história, como por exemplo, nas sociedades primitivas o uso de redes de parentescos, na Idade Antiga o uso das “mães mercenárias”<sup>2</sup>, até a criação de “rodas”<sup>3</sup> na Idade Média e Moderna.

Irma Rizzini (1993) ao fazer uma análise da construção da assistência à infância no Brasil revela que inicialmente houve o predomínio de instituições religiosas direcionadas ao atendimento à infância pobre e abandonada através da caridade; em seguida, políticos, médicos e juristas começam a se interessar pela questão da família e da criança com o atendimento através da filantropia; para somente a partir da nova ordem Republicana, pela pressão do movimento higienista e pela crescente demanda as iniciativas do Estado para com o atendimento à infância iniciarem.

O lugar da criança na sociedade e seu reconhecimento foram, portanto, se modificando ao longo da história. A noção de “criança” superou a invisibilidade e o anonimato para ser percebida como condição de cidadania, que se afirma como sujeito de direitos. Mary Del Priore (2000), ao fazer um cruzamento de olhares sobre o tema abrangente da infância na história, nos mostra a falta de reconhecimento do universo infantil ao longo da história.

Ramos (2000), ao resgatar a história das embarcações marítimas portuguesas ao Brasil, ressalta o quanto o cotidiano infantil era extremamente penoso para as crianças embarcadas, tanto como os demais tripulantes poucas resistiam à insalubridade. A substituição da mão-de-obra adulta pela infantil tornou-se indispensável, e juntamente com esta exploração, as crianças pobres trabalhadoras enfrentavam a fome, a sede, a fadiga e até abusos sexuais o que nos remete ao sentimento de impotência e anonimato da infância. As crianças

---

<sup>2</sup> Vale ressaltar que a autora em tese apenas cita esta nomenclatura “mães mercenárias”, no entanto não desenvolve uma reflexão sobre o conceito. Outros autores ao se referenciar as “mães mercenárias”, também não desenvolvem uma reflexão em relação ao tema, apenas utilizam-na juntamente com os termos cuidadoras e amas-de-leite.

<sup>3</sup> Segundo Oliveira (2010), rodas são cilindros ocos de madeira, giratórios, construídos em muros de igrejas ou hospitais de caridade que permitiam que bebês fossem neles deixados sem que a identidade de quem os trazia precisasse ser revelada, ou seja, servia para o recolhimento dos “expostos” ou a disposição de crianças abandonadas em “lares substitutos”.

europeias que chegam ao novo território já eram vitimadas pela violência, a outra face da mesma moeda que escravizava e exterminava as crianças nativas indígenas.

O Brasil Colônia foi um período de desvalorização da criança, não havia uma preocupação com sua existência e sua vida, sua única valorização era enquanto mercadoria, mão-de-obra escrava. Esther Maria de Magalhães Arantes (2009), em seus estudos, faz uma síntese desta desvalorização no período colonial:

No Brasil colônia não existia ‘a criança’, pensada como categoria genérica, em relação à qual pudessemos deduzir algum direito universal, pois não existia o pressuposto da igualdade entre as pessoas, sendo a sociedade colonial construída justamente na relação desigual senhor/ escravo. O que existiam eram categorias específicas, como os ‘filhos de família’, os ‘meninos da terra’, os ‘filhos dos escravos’, os ‘órfãos’, os ‘desvalidos’, os ‘expostos’ ou ‘enjeitados’; ou ainda, os ‘pardinhos’, os ‘negrinhos’, os ‘cabrinhas’ etc. (ARANTES, 2009, p. 192)

No período colonial, a assistência à infância no Brasil, como sustenta Pilotti e Rizzini (2009), seguia as determinações de Portugal, na qual a Igreja Católica e o Estado, representado pela Corte, eram os responsáveis pela ordem moral e social no atendimento à infância. Dentre as medidas de atenção mencionadas podemos destacar além da catequese, a esmola e o recolhimento dos expostos em asilos:

Segundo a moral cristã dominante, os filhos nascidos fora do casamento não eram aceitos e, com frequência, estavam fadados ao abandono. A pobreza também levava ao abandono de crianças, que eram deixadas em locais públicos, como nos átrios das igrejas e nas portas das casas. Muitas eram devoradas por animais. Essa situação chegou a preocupar as autoridades e levou o Vice-Rei a propor duas medidas no ano de 1726: esmolas e o recolhimento dos expostos em asilos. (PILOTTI E RIZZINI, 2009, p.19)

Recuando um pouco mais ao longo da nossa história, no que diz respeito ao reconhecimento da criança, observamos que foram utilizadas

diferentes nomenclaturas como, por exemplo, “meúdos”, “ingênuos”, “infantes”, como menciona Mary Del Priore (2000), ao resgatar a história das crianças no Brasil entre o período colonial e o Império. Esses termos mais uma vez expressam e reforçam que o universo infantil não tinha espaço em meio ao mundo adulto e que a infância não passava de um momento de transição para a vida adulta, um tempo sem personalidade, de anonimato. Era justamente o universo dos adultos que definiam o cotidiano infantil.

O universo infantil era praticamente não reconhecido em meio ao mundo adulto. A infância era um período de transição na qual a criança deveria vir a ser, ou seja, as primeiras iniciativas no atendimento à criança baseavam-se nas ideais de que a infância era um período de “adestramento” da criança, no sentido de prepará-la para assumir as responsabilidades do mundo adulto.

Como sustenta Oliveira (2010), até meados do século XIX no meio rural as famílias de fazendeiros assumiam o cuidado com as crianças órfãs e abandonadas, geralmente frutos da exploração sexual da mulher negra e índia pelo senhor branco e no meio urbano, as crianças eram recolhidas na “roda dos expostos”.

O recolhimento dos “enjeitados e expostos” (assim denominadas as crianças abandonadas) em asilos tornou-se uma prática corrente tendo em vista que eram considerados uma ameaça à ordem pública. Pilotti e Rizzini (2009) nos mostram como funcionava o sistema da roda dos expostos implantado pela Santa Casa de Misericórdia, um marco paradoxal da história da infância no Brasil:

As crianças enjeitadas nas Rodas eram alimentadas por amas-de-leite alugadas e também entregues às famílias, mediante pequenas pensões. Em geral, a assistência prestada pela Casa dos Expostos perdurava em torno de sete anos. A partir daí, a criança ficava, como qualquer outro órfão, à mercê da determinação do Juiz, que decidia sobre seu destino de acordo com os interesses de quem o quisesse manter. Era comum que fossem utilizadas para o trabalho desde pequenas. (PILOTTI E RIZZINI, 2009, p.19)

Ana Maria Manuad (2000), ao desenvolver seus estudos em relação à vida das crianças de elite durante o Império, nos mostra algumas definições pertinentes que nos remetem a análise da passagem do anonimato para o reconhecimento de sujeito de direitos:

Criança, nesse momento, é a cria da mulher, da mesma forma que os animais e plantas também possuem as suas crias. Tal significado provém da associação da criança ao ato de criação, onde criar significa amamentar, ou, como as plantas não amamentam, alimentar com sua própria seiva. Somente com a utilização generalizada do termo pelo senso comum, já nas primeiras décadas do século XIX, que os dicionários assumiram o uso reservado da palavra “criança” para a espécie humana. (MANUAD, 2000, p.140)

Já em relação à infância a autora menciona a dificuldade de defini-la, tendo em vista a centralidade e a ênfase dada à capacidade física e intelectual:

Para a mentalidade oitocentista, a infância era a primeira idade da vida e delimitava-se pela ausência de fala ou pela fala imperfeita, envolvendo o período que vai do nascimento aos três anos. Era seguida pela puerícia, fase da vida que ia dos três ou quatro anos de idade até os dez ou 12 anos de idade. No entanto, tanto infância quanto puerícia estavam relacionadas estritamente aos atributos físicos, fala, dentição, caracteres secundários femininos e masculinos, tamanho, entre outros. (MANUAD, 2000, p. 140- 141)

Outra questão que merece nossa apreciação, e que Manuad (2000) também aponta, é a polêmica presente, em especial, na especificidade da infância em relação à oposição entre educação e instrução. Sem confundir estes termos, a educação estava relacionada à base moral e deveria ser realizada no lar enquanto a instrução caberia à escola:

Portanto, estabelecidos os devidos papéis sociais, caberia à família, educar e à escola, instruir. Com isso, estavam supostamente garantidas a manutenção e reprodução dos ideais propostos para a constituição do mundo adulto. Dentro dessa perspectiva, a criança era uma potencialidade, que

deveria ser responsabilmente desenvolvida. Mas até chegar a ser uma potencialidade, a criança era uma expectativa que, devido às condições de saúde da época, geralmente se frustrava. (MANUAD, 2000, p. 156)

Estes pressupostos analisados pela autora nos mostram mais uma vez as diferenças com que a infância e a educação foram pensadas, e sua relação direta com as formas de organização da sociedade, modificadas ao longo da história em seu contexto mais amplo com as relações de produção e reprodução das relações sociais.

De acordo com Veronese e Oliveira (2008), ao analisarmos a educação desde suas raízes históricas, observamos que ela esteve associada à punição, sendo muitas vezes confundida com a *aprisionização*<sup>4</sup> de mentes, corpos e até com práticas de castigos físicos.

No entanto, as autoras em tese seguem suas reflexões expondo que hoje a educação deve ser entendida como processo, devendo sempre favorecer o crescimento do ser humano enquanto indivíduo. Esse processo, por sua vez, é capaz de englobar a instrução, o desenvolvimento do sentimento e a cultura, que significa a transformação da natureza através da interferência humana.

Até o final do século XIX, a assistência à infância no Brasil era oferecida pela iniciativa religiosa e beneficente, ou seja, restringia-se a ação da caridade, em especial pela ajuda à pobreza e ao atendimento asilar de órfãos e expostos, como já refletimos.

Com a Proclamação da República, como nos mostra Edson Passetti (2000), as crianças pobres experimentaram muitas crueldades e continuaram sendo alvo de abandonos, o que levou as crianças e jovens a assumirem dimensão de problema de Estado e com isso surgiram às primeiras legislações específicas, os Códigos de Menores, o de 1927 e o de 1979, baseados em uma visão punitiva e repressiva, condenatória das crianças e adolescentes, especialmente os das classes subalternas:

Fechavam-se os trinta primeiros anos da República com um investimento na criança pobre vista como criança potencialmente abandonada e perigosa, a ser atendida pelo Estado. Integrá-la ao

---

<sup>4</sup> Esclarecemos que este termo *aprisionização* é utilizado pelas autoras Josiane Rose Petry Veronese e Luciene de Cássia Policarpo Oliveira em sua obra intitulada “Educação *versus* Punição: a educação e o direito no universo da criança e do adolescente” VERONESE; OLIVEIRA, 2008, p. 11).

mercado de trabalho significava tirá-la da vida delinquencial, ainda associada aos efeitos da politização anarquista e educá-la com o intuito de incutir-lhe a obediência. (PASSETTI, 2000, p. 355)

Os centros urbanos cresceram num ritmo muito acelerado e de certa forma desordenado, com mudanças tecnológicas, econômicas e demográficas significativas acarretando numa preocupação sanitária em virtude das altas taxas de mortalidade infantil decorrentes dos problemas de moradia, miséria e desemprego ocasionados por este crescimento acelerado.

Neste sentido, o movimento higienista - formado principalmente por médicos, mas que contou também com o trabalho de sociólogos, políticos, pedagogos e juristas -, legitimado por saberes científicos oriundos da Europa, insere-se nas políticas públicas através do ideário de que a população precisava ser saudável para que o Brasil pudesse se tornar uma grande nação. Irma Rizzini (2009) destaca a importância de alguns personagens do movimento higienista:

Personagens importantes da época, como Ataulpho de Paiva, Moncorvo Filho e Franco Vaz, entre as décadas de 1900 a 1920, propuseram em suas publicações e discursos modelos de assistência pública à infância, inspirados nas experiências estrangeiras, que tomavam contato através dos congressos e das publicações internacionais. De um modo geral, os projetos para organização da assistência pública começaram a circular através dos impressos no início do século XX, mantendo propostas semelhantes ao longo de três décadas. A ênfase recaía sobre dois aspectos: a centralização dos serviços, o controle do Estado sobre os mesmos e a aliança dos setores públicos e privados na execução do atendimento. (RIZZINI, 2009, p. 238)

Após a Proclamação da República em 1889, com a abolição da escravidão e a migração para as cidades, observa-se iniciativas isoladas de proteção à infância, das quais muitas delas se orientavam pelo combate à mortalidade infantil, como sustenta Oliveira (2010).



Nesta direção, instituições públicas foram criadas, ainda no final do século XIX, em 1889. Dentre estas podemos destacar o Instituto de Assistência e Proteção à Infância (IPAI) do Rio de Janeiro pelo médico Carlos Arthur Moncorvo Filho, que, pautado na ideia de que a criança constituía o futuro da nação, preocupava-se com a repercussão das altas taxas de mortalidade e abandono infantil. Deu-se início então a criação e difusão de um amplo programa de higiene infantil com o Dr. Carlos Arthur Moncorvo Filho, que seguia a história iniciada por seu pai, o Dr. Carlos Arthur Moncorvo de Figueiredo, considerado o fundador da pediatria no Brasil. Estas iniciativas concentravam-se na então capital do Brasil - Rio de Janeiro - mas eram propagadas de forma crescente para as diferentes regiões do país (SILVA JÚNIOR ; GARCIA, 2010).

Com a investida do movimento higienista, principalmente através de médicos e juristas, o sistema de assistência prestado pela Igreja, assim também como a roda dos expostos foi sendo questionada, devido sua falta de cientificidade. Irene Rizzini (1997), nos mostra em seus estudos, este novo olhar sobre a criança embutidos nos discursos higienistas de que “salvar a criança é salvar a nação”:

Em meio as grandes transformações econômicas, políticas e sociais, que marcam a era industrial capitalista do século XIX, o conceito de infância adquire novos significados e uma dimensão social até então inexistente no mundo ocidental. A criança deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da Igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado. (RIZZINI, 1997, p. 24)

Neste momento de criação de um aparato médico-jurídico-assistencial de atenção à infância, a filantropia aparece como uma estratégia eficaz no atendimento à criança pobre, travando um embate com a assistência caritativa que até então prestava este atendimento. Irma Rizzini (1993) na análise dos modelos assistenciais predominantes no Brasil sintetiza este embate conflitivo entre as duas tendências assistenciais: a caridade e a filantropia:

A luta de forças entre a caridade e a filantropia foi antes de tudo, uma disputa política e econômica pela dominação sobre o pobre. A pobreza, até o século XIX, pertencia ao domínio absoluto da

Igreja. A preocupação com a pobreza por parte das ciências, como a medicina, a economia, a sociologia, a pedagogia, e outras, permitiu tomarem para si diversos aspectos do pauperismo como objetos de estudo. Desta forma forneceram às elites sociais e políticas os instrumentos que possibilitaram-nas reclamar para si o domínio de uma situação que as ameaçava diretamente e que a Igreja mostrava-se incapaz de controlar. (RIZZINI, 1993, p. 48)

Potyara Pereira (2002), ao analisar a política social no Brasil nos diferentes momentos, ressalta que neste período o sistema político era caracterizado pela ausência de planejamento social, na qual o Estado quase não exercia o papel de agente regulador da área social, ou seja, não geria o processo de provisão social, neste sentido o mercado, a iniciativa privada não mercantil, a caridade e até mesmo a polícia eram quem davam respostas à questão social então emergente.

O Instituto de Assistência e Proteção à Infância criado por Moncorvo Filho foi um exemplo das iniciativas filantrópicas no atendimento à infância, acreditando no pressuposto da ciência como promotora no atendimento a assistência à população pobre, visando o desenvolvimento do país. Além da preocupação com o cunho científico, outras iniciativas do IPAI foram à criação da Sociedade Científica Protetora da Infância, dos Arquivos de Proteção à Infância e da Associação Damas de Assistência à Infância, baseados no viés sanitário e higienista predominantes na época (SILVA JÚNIOR ; GARCIA, 2010).

De acordo com Silva Júnior e Garcia (2010), umas das principais extensões do IPAI foi à criação, em 1919, do Departamento da Criança, mantido inicialmente com os recursos financeiros do próprio Dr. Moncorvo Filho, com o objetivo de atuar como uma agência de pesquisa e recolhimento de dados. Em 1920, esse Departamento foi reconhecido como de utilidade pública municipal e funcionou até 1938, criando durante sua existência o Museu da Infância e realizando em 1922 no Rio de Janeiro o Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância<sup>5</sup>, uma grande conquista no movimento de proteção e assistência à infância no

---

<sup>5</sup> Nesse Congresso foram discutidos temas como a educação moral e higiênica e o aprimoramento da raça, com ênfase no papel da mulher como cuidadora e surgem as primeiras regulamentações do atendimento de crianças pequenas em escolas maternas e jardins-de-infância. (OLIVEIRA, 2010)

país. Esse Departamento, iniciativa decorrente da preocupação com a saúde pública, suscita a ideia de assistência científica à infância.

Em 1923, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio que tinha como uma das principais tarefas a regulamentação do trabalho da mulher. O Conselho, juntamente com a Federação Brasileira para o Progresso Feminino, principal órgão do movimento sufragista, que apesar de ter como maior objetivo a reivindicação pelo voto feminino, atuou na perspectiva de regulamentação do trabalho da mulher. Outra iniciativa de 1923 foi à fundação da Inspetoria de Higiene Infantil, que, em 1934, foi transformada em Diretoria de Proteção à Maternidade e à Infância.

Esta primeira regulamentação do trabalho da mulher, em 1923, previa a instalação de creches e salas de amamentação próximas ao ambiente de trabalho, quando o número de trabalhadoras exigisse. Nesse sentido, as creches surgiram junto às fabricas como uma medida paliativa provocada pela industrialização e urbanização do capitalismo, que na visão de sanitaristas acarretava em efeitos significativos sobre as condições de vida da população operária que geralmente habitava ambientes insalubres, influenciando diretamente na preservação e reprodução da mão-de-obra.

Uma questão crucial e que influenciou diretamente nas primeiras iniciativas de atendimento ao segmento infantil foi a grande demanda pela força de trabalho das mulheres nas fábricas, quando surge a necessidade de ampliar sua incorporação como força de trabalho qualificada para a industrialização do país. Essa inserção contraditória da mulher no mercado de trabalho, que até então enfatizava o papel exclusivo da mulher na família como cuidadora, era própria da forma de implantação do capitalismo no país.

De forma geral, podemos situar o surgimento das creches e pré-escolas (educação infantil), como mesmo nos ressalta Craidy e Kaercher (2001), a partir de mudanças econômicas e sociais que ocorreram na sociedade, dentre elas: a incorporação das mulheres à força de trabalho assalariado, a reorganização das famílias no formato nuclear, ou seja, de maneira embrionária, mas decisiva inaugurava-se uma nova consciência da mulher na política, no trabalho e nos relacionamentos amorosos, mudanças estas intensificadas no início do século XX.

A história da educação infantil no Brasil, apesar de acompanhar a história no mundo, tem características próprias. As creches e pré-escolas surgiram depois das escolas e o seu aparecimento tem sido muito associado com o trabalho materno fora do lar, a partir da revolução industrial.

Em 1924, educadores interessados no Movimento das Escolas Novas<sup>6</sup> fundaram a Associação Brasileira de Educação. Na década seguinte, em 1932, surge o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova<sup>7</sup>. (OLIVEIRA, 2010).

Em 1931 é criado o Conselho Nacional de Educação e, em 1932, o governo estabelece a inspeção federal nas escolas. (FALEIROS, 2009)

Diversas outras iniciativas surgiram no âmbito do amparo jurídico e assistencial à infância nessa mesma época, muitas delas influenciadas pelos acontecimentos ocorridos em outros países. Porém, fica claro que nesta transição do século XIX para o século XX, a “criança” que necessitava de assistência era aquela que precisava de proteção, de “correção”. De acordo com Irene Rizzini (1997) a complexa conjuntura política, na qual estava em questão o destino do país, implicava numa determinada orientação em relação à política para a infância:

A análise da dimensão social de que foi revestida a infância na passagem do regime monárquico para o republicano revela que, há mais de um século, grupos representativos da elite brasileira qualificavam a criança originária dos segmentos pobres da população simultaneamente como problema e solução. Problema porque embrião da viciosidade e da desordem e solução porque, ainda facilmente moldável, prestava-se que fosse “educada” como elemento útil para a nação. Um elemento servil adaptado à ordem liberal capitalista (RIZZINI, 1997, p.252)

E neste sentido é que é instituída a primeira tentativa do governo de regulamentar a assistência à infância, com o Código de Menores, de

---

<sup>6</sup> De acordo com Oliveira (2010) uma influência da Europa, o movimento se posicionava contra a concepção de que a escola deveria preparar para a vida com uma visão centrada no adulto, desconhecendo as características do pensamento infantil e os interesses e necessidades próprios da infância.

<sup>7</sup> Neste período se discutia a instituição da pré-escola como a base do sistema escolar. Esse documento defendia: a educação como função pública, a existência de uma escola única e da co-educação de meninos e meninas, a necessidade de um ensino ativo em sala de aula, do ensino ser gratuito e obrigatório (OLIVEIRA, 2010).

1927, que legitimou a intervenção do Estado nas famílias e nas crianças pobres e abandonadas. Vicente de Paula Faleiros (2009) sinteticamente tece informações a respeito dessa primeira legislação específica para a infância:

O código de 1927 incorpora tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo, como a visão jurídica repressiva e moralista. Prevê a vigilância da saúde da criança, dos lactantes, das nutrizes, e estabelece a inspeção médica da higiene. No sentido de intervir no abandono físico e moral das crianças, o pátrio poder pode ser suspenso ou perdido por falta dos pais. (FALEIROS, 2009, p.47)

Irene Rizzini (1997) ressalta que o Estado começa a intervir na assistência à infância com uma política jurídico-assistencial através de medidas filantrópicas, educativas/ repressivas e programas assistenciais em detrimento de uma política de educação:

As leis de proteção à infância, desenvolvidas nas primeiras décadas do século XX no Brasil, também faziam parte da estratégia de educar o povo e sanear a sociedade. As leis visavam prevenir a desordem, à medida em que ofereciam suporte às famílias nos casos em que não conseguissem conter os filhos insubordinados, os quais poderiam ser entregues à tutela do Estado; e, pela suspensão do Pátrio Poder, previam a possibilidade de intervir sobre a autoridade paterna, transferindo a paternidade ao Estado, caso se julgasse necessário (sobretudo quando a pobreza deixava de ser “digna” e a família era definida como sendo contaminada pela imoralidade). (RIZZINI, 1997, p.98)

Foi também neste período, na Constituição Brasileira de 1934, que pela primeira vez a educação apareceu como direito de todos. Dizia o 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. (BRASIL, Constituição Brasileira de 1934)

Como podemos verificar de acordo com o disposto no Art. 149 da Constituição Brasileira de 1934, a educação estava diretamente vinculada aos ideais da vida moral e econômica da Nação, responsabilidade primeira da família, condizentes com um projeto republicano embrionário, muito diferente do que hoje encontramos na legislação vigente na qual a educação básica, reconhecida como um direito universal, considera o pleno desenvolvimento da pessoa humana e o exercício da cidadania, do ponto de vista formal, apesar de sua tradução política real se dá a duras penas e de forma inconclusa e paradoxal, como se perceberá na análise da educação infantil em Florianópolis, objeto desta dissertação.

Inspirada pelas ideias predominantes na época à educação aparece pela primeira vez como direito de todos apenas na Constituição Federal de 1934, porém ela estava associada ao viés da moralidade tendo em vista o desenvolvimento da nação, ou seja, suas práticas iniciais estavam associadas à punição e repressão a fim de solucionar os problemas da desordem no país. Nesse momento ainda não se falava em educação infantil enquanto atendimento destinado a crianças de zero a seis anos, até mesmo porque predominava no ideário burguês a noção da família nuclear tradicional, na qual caberia à mulher a criação dos filhos enquanto que ao homem o provento material da família.

Apenas três anos depois, a Constituição de 1937, promulgada no contexto do Estado Novo, não trouxe mudanças significativas no que diz respeito a educação. Com o fim do Estado Novo, a Constituição de 1946 retomou em linhas gerais o capítulo sobre educação e cultura da Constituição de 1934, iniciando-se assim o processo de discussão do que viria a ser a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

O Estado em 1930 assumiu o papel de buscar incentivo financeiro de órgãos privados que viriam a colaborar com a proteção da infância, porém ainda havia um embate de um ideal de mulher voltada para o lar, agravado pelo patriarcalismo da cultura brasileira. Neste sentido predominavam no atendimento à infância as salas de amamentação e algumas creches e jardins-de-infância vinculados às fabricas e, somente na década de 40 foram desenvolvidas iniciativas governamentais na área da saúde, previdência e assistência.

Em 1940, surge o Departamento Nacional da Criança, vinculado ao Ministério da Saúde e Educação, que na década seguinte, em 1953, com a divisão do ministério, passou a integrar o Ministério da Saúde, sendo substituído em 1970 pela Coordenação de Proteção Materno-Infantil.

Um importante fato na história do atendimento à assistência infantil foi à criação, no Ministério da Previdência e Assistência Social, da Legião Brasileira de Assistência. A LBA órgão brasileiro fundado em 28 de agosto de 1942 pela primeira-dama Darcy Vargas, com o objetivo de ajudar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. Com o final da guerra, se tornou um órgão de assistência às famílias necessitadas.

Durante a Era Vargas (1930-1945), o governo valeu-se de uma estratégia combinada de repressão e concessões às reivindicações dos trabalhadores, no terreno da legislação social o que culminou no reconhecimento de alguns direitos políticos dos trabalhadores. Com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, foram feitas algumas prescrições sobre o atendimento dos filhos das trabalhadoras com o objetivo de facilitar a amamentação durante a jornada de trabalho. (OLIVEIRA, 2010).

A organização de creches, jardins de infância e pré-escolas que surgiram fora do ambiente industrial eram de responsabilidade da caridade e filantropia, que de maneira desordenada e numa perspectiva emergencial e assistencialista consideravam que os problemas infantis pudessem ser resolvidos por essas instituições. De acordo com Oliveira (2010):

Desde o início do século até a década de 50, as poucas creches fora das industriais eram de responsabilidade de entidades filantrópicas laicas e, principalmente, religiosas. Em sua maioria, essas entidades, com o tempo, passaram a receber ajuda governamental para desenvolver seu trabalho, além de donativos das famílias mais ricas. O trabalho com as crianças nas creches tinha assim um caráter assistencial-protetor. A preocupação era alimentar, cuidar da higiene e segurança física, sendo pouco valorizado um trabalho orientado à educação e ao desenvolvimento intelectual e afetivo das crianças. (OLIVEIRA, 2010, , p. 100-101)

A questão sanitária, a ótica higienista e a filantropia continuaram predominando no atendimento à educação das crianças pequenas. Entendidas como um “mal necessário”, devido às condições insalubres que a população era submetida nos centros urbanos, as creches continuavam a persistir no atendimento assistencialista, planejadas como instituições de saúde. Oliveira (2010) retrata como o Estado, ao reconhecer a necessidade de atendimento a esse segmento, o faz distinto e seccionado da área da educação:

A creche, historicamente vista como refúgio assistencial para a população infantil desprovida de cuidados domésticos, tem definido a infância como uma questão de ordem privada e não tem considerado devidamente a comunidade maior como corresponsável pela educação dos pequenos. Nessa ótica, o peso recai todo sobre a família. A creche se apresenta apenas como sua substituta, limitando-se a desenvolver atividades que restringem o olhar da criança a uma esfera muito imediata. Com isso tem construído um retrato da infância descolado de sua sociedade e de sua cultura específica. (OLIVEIRA, 2010, p.43)

Arelado ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil e à consequente participação da mulher no mercado de trabalho as instituições de atendimento à criança passam a ser cada vez mais procuradas.

Um importante acontecimento foi à aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 4024/61), publicada em 20 de Dezembro de 1961 pelo presidente João Goulart, quase trinta anos após ser prevista pela Constituição de 1934. No entanto, a LDB/61, seguida de uma versão em 1971, vigorando até 1996, apenas aprofundou a perspectiva apontada desde a criação dos jardins-de-infância. Assim dispunha essa lei:

Art. 23 - A educação pré-primária destina-se aos menores de sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou jardins-de-infância.

Art. 24 - 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. (BRASIL, Lei 4024/61)



A partir de 1964 até 1985, perdurou a ditadura militar com marcantes reflexos sobre a educação em geral e a educação das crianças pequenas em particular. De acordo com Pilotti e Rizzini (2009) a questão da assistência à infância passou a ser tratada como a questão do “menor” enquanto problema social, objeto legítimo da intervenção autoritária e centralizada na esfera do governo militar.

Criou-se sobre o pressuposto da prevenção e reintegração social a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM). Além disso, um novo Código de Menores, aprovado em 1979, consagrou a ideia do “menor”, ou seja, da criança marginalizada como uma “patologia social” e, portanto, a doutrina da “situação irregular”. (PILOTTI e RIZZINI, 2009).

No que diz respeito à educação, Oliveira (2010) ressalta que a crescente demanda pelo atendimento pré-escolar travou polêmicos debates acerca de sua natureza – assistencial *versus* educativa – através dos entraves causados pelos convênios dos programas federais com entidades privadas de finalidade assistencial, por um lado, e a defesa, em nível municipal, da creche e da pré-escola com função educativa, de outro.

Em 1974, o Ministério da Educação e Cultura (MEC), criou o serviço de Educação Pré-Escolar e, em 1975, a Coordenação de Ensino Pré-Escolar. Em 1977, a LBA implementou um programa nacional de Educação Pré-Escolar, o Projeto Casulo, com repercussão em muitos municípios brasileiros abrangendo um número elevado de crianças (OLIVEIRA, 2010).

Ao lado das iniciativas da LBA no atendimento à educação infantil, outro agente criado pelo regime militar para erradicar o analfabetismo – a Fundação Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) – também desenvolveu programas de atendimento ao segmento infantil até 1985, quando foi extinto. De acordo com Oliveira (2010):

Tal fundação coordenou programas de atividades para a formação de hábitos, habilidades e atitudes que eram supervisionados por monitoras com pouca escolaridade. Iniciativas como essas, no contexto da época, serviram para amenizar desigualdades e assistir necessidades básicas, e não para promover aprendizagens. (OLIVEIRA, 2010, p. 112)

É importante ressaltar que nesse período também não se falava em educação infantil como dever do Estado como a educação escolar em si, pois este reconhecimento só aconteceu na Constituição Federal de 1988, e só foi possível com a ampla participação dos movimentos comunitários, dos movimentos de mulheres e trabalhadores, dos movimentos de redemocratização do país, assim também como dos próprios profissionais da educação.

Para que possamos entender o lugar que a criança ocupou na sociedade em determinado momento é importante reconhecer que a inserção concreta das crianças e os papéis que elas desempenharam variam de acordo com as formas de organização da sociedade. Kramer (1999) nos mostra sucintamente como este processo de organização da sociedade influencia diretamente no olhar sobre a criança e na sua valorização:

[...] se, na sociedade feudal, a criança exercia um papel produtivo direto (“de adulto”) assim que ultrapassava o período de alta mortalidade, na sociedade burguesa, ela passa a ser alguém que precisa ser cuidada, escolarizada e preparada para uma atuação futura. (KRAMER, 1999, p. 244)

Embora a criança pobre seja parte da força de trabalho explorada no capitalismo, há uma nova perspectiva ao menos para as demais crianças, de que elas devem ser alvo de proteção especial, o que não impediu que a educação de crianças fosse durante muito tempo considerada uma responsabilidade exclusiva das famílias ou do grupo social ao qual a criança pertencia. Por um bom período na história da humanidade não houve nenhuma instituição responsável por compartilhar com a família a responsabilidade pela criança.

No capitalismo, com os avanços científicos e tecnológicos, a criança precisava ser preparada para sua futura e nova atuação como indivíduo. A sociedade dos adultos e do poder, através da ideologia burguesa, caracterizava e concebia a criança como um ser a-histórico, acrítico, fraco e incompetente, economicamente não produtivo, que o adulto deveria cuidar. Não estamos totalmente livres desta concepção, deve-se observar.

Neste sentido as creches que surgiam tinham um caráter somente de cuidado, visando proteger as crianças do assédio do trabalho servil que o sistema capitalista em expansão lhes impunha, além de servir

como guardiãs das crianças órfãs, filhos de trabalhadores. Tinha como função principal a guarda das crianças, desta forma, a educação infantil, em especial por meio das creches, surgiu com um caráter de assistência à saúde e preservação da vida, não se relacionando com o fator educacional.

A partir das mudanças estruturais ocorridas na década de 1970, portanto, dentre elas o processo de urbanização e a inserção das mulheres no mercado de trabalho, aumenta a necessidade e a procura por vagas para atender as crianças de 0 a 6 anos em instituições de educação infantil, no entanto ainda não existiam políticas públicas destinadas a atender esse segmento.

Neste contexto, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942 para auxiliar a família dos soldados enviados para Segunda Guerra Mundial, será responsável por coordenar o serviço de diversas instituições - comunitárias, localizadas e mantidas por associações e agremiações de bairros; confessionais, mantidas por instituições religiosas; e filantrópicas – que ofertavam atendimento às crianças de 0 a 6 anos.

O atendimento de crianças de 4 a 6 anos na educação pré-escolar foi assumido como responsabilidade do Ministério da Educação em 1975, quando foi criada a Coordenação de Educação Pré-Escolar (COEPRE), porém, mesmo assim as políticas de educação pré-escolar continuaram sendo oferecidas deslocadas da instância da educação.

Essa separação no atendimento em creches e pré-escolas funda a educação infantil no Brasil e o que percebemos é que, desde o início, o atendimento em creches, para crianças de 0 a 3 anos foi totalmente financiado pela área da assistência social, pois, mesmo depois da extinção da LBA (1995), o Governo Federal continuou repassando recursos para as creches por meio da assistência social, diferente do que aconteceu com o atendimento pré-escolar, que de certa forma já estava vinculado à educação.

A ruptura com essa tradição da educação infantil, em especial o atendimento nas creches como uma alternativa de subsistência para as famílias, relacionada aos cuidados com a saúde, higiene e alimentação foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu o atendimento em creches e pré-escolas como um dever do Estado, fazendo com que a educação infantil passasse a ser objeto de planejamento, legislação e de políticas sociais e educacionais.

A partir da década de 1980, em especial com o término da ditadura militar, em 1985, mudanças significativas aconteceram e trouxeram novas perspectivas para o atendimento às crianças na

educação infantil. Desencadeou-se um amplo movimento social em favor das crianças e adolescentes direcionado aos direitos de cidadania e as creches começaram a integrar os planos de governo, sendo admitidas não apenas como uma questão da mulher ou da família, mas também do Estado e das empresas. De acordo com Oliveira (2010):

Lutas pela democratização da escola pública, somadas as pressões de movimentos feministas e de movimentos sociais de lutas por creches, possibilitaram a conquista, na Constituição de 1988, do reconhecimento da educação em creches e pré-escolas como um direito da criança e um dever do Estado a ser cumprido nos sistemas de ensino. (OLIVEIRA, 2010, p.115)

Outro importante marco da afirmação do direito à educação infantil foi o Estatuto da Criança e do Adolescente, que concretizou as conquistas dos direitos das crianças promulgados na Constituição de 1988 e a LDB de 1996, que na perspectiva de defesa de um novo modelo de educação infantil, estabelece a educação infantil como a etapa inicial da educação básica, rompendo com a tradição histórica da vinculação das instituições, em especial, as creches, aos órgãos de assistência social.

No entanto, apesar de todo esse aparato legislativo de reconhecimento da educação infantil, veremos que, no plano prático, este marco jurídico se caracterizará como o início de uma longa trajetória na luta pela concretização da educação infantil como um espaço educacional e de formação para a cidadania, em detrimento de sua perspectiva inicial de assistência e caridade às crianças pobres. As intercorrências deste processo constituíram o próximo item de análise.

Além da Constituição Federal de 1988, outros parâmetros legais afirmam o direito à educação infantil, como: O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8080/90 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9394/96. Ainda encontramos as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil, Resolução nº 5, de 17 de Dezembro de 2009, e neste documento algumas definições pertinentes são adotadas e merecem aqui ser citadas em relação à educação infantil e a criança, orientando as políticas públicas na perspectiva da criança enquanto um sujeito de direitos e não mais na perspectiva do anonimato e da criança como um problema de Estado, quando surgiram as primeiras legislações específicas.

Em relação à educação infantil, as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (2009), define como:

Primeira etapa da educação básica, oferecida em creches e pré-escolas, às quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social. É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção. (Resolução nº5, Dez/2009, Item 2. Definições)

Quanto à criança, de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (2009), ela passa a ser definida como:

Sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura. (Resolução nº5, Dez/2009, Item 2. Definições)

Como é possível verificar, houve avanços significativos no que se refere à infância na política de educação, no entanto, os desafios persistem mediante a grande tarefa de garantir a efetividade no acesso aos direitos da criança, em especial ao direito à educação infantil, objeto de estudo desta pesquisa. Para isso, é preciso que os diferentes níveis de governo - prefeitura, governos estadual e federal – mas também a sociedade, entendam e reconheçam a criança como sujeito de direitos, tanto quanto a educação como uma necessidade indispensável e fundamental para o desenvolvimento da pessoa e da sociedade, vivenciada nas diferentes classes sociais e, assim, como uma política pública central, a ser financiada e organizada devidamente.

## 2.2 O MARCO JURÍDICO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: A GARANTIA UNIVERSAL EM PERSPECTIVA

O reconhecimento da educação infantil, assim também como da própria educação de forma geral, deve ser analisado como resultado das lutas da classe trabalhadora travadas no seio da sociedade capitalista de produção pelo reconhecimento dos direitos humanos.

Vários autores dissertam sobre o reconhecimento dos direitos, desenvolvendo diferentes teorias de tipificação e classificação. No entanto, Paulo Henrique de Oliveira Arantes (2009), sucintamente aponta três gerações ou dimensões dos direitos a fim de que possamos situar historicamente a educação infantil no contexto da conquista dos direitos humanos: a primeira dimensão, oriunda das revoluções burguesas do século XVIII na luta para limitar os poderes dos antigos estados absolutistas é composta pelos direitos civis e políticos; a segunda dimensão, decorrente das lutas das classes populares nos séculos XIX e XX a partir da consolidação do modo de produção capitalista, da revolução industrial e da urbanização, abarca os direitos sociais, econômicos e culturais e a terceira dimensão, conquistada principalmente após a II Guerra Mundial, é conhecida como “direitos de solidariedade”. A educação, neste sentido, tem natureza de direito social e para sua efetivação exige atuação estatal e investimento público.

A educação, assim também como a educação infantil, conforme mencionado anteriormente, está inserida na segunda dimensão dos direitos humanos e caracteriza-se por sua natureza de direito social. O século XX é caracterizado como o século dos direitos sociais, a partir do desenvolvimento de direitos em diferentes áreas – educação, saúde, habitação, assistência, previdência, entre outros – consolidando uma cidadania de caráter social. Em sua versão inicial, a Constituição Federal de 1988 dizia em seu artigo 6º:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, Constituição Brasileira de 1988)

Ainda em sua versão inicial, no tocante à Educação, a Constituição previa:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

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

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade. (BRASIL, Constituição Brasileira de 1988)

Em relação ao reconhecimento da educação em creches e pré-escolas enquanto dever do Estado com a Educação, datado com a Constituição Federal de 1988, o texto inicial da Carta previa:

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; (BRASIL, Constituição Brasileira de 1988)

Nesse sentido é possível observar que, no texto inicial da Constituição Federal, o direito à educação da primeira infância é previsto enquanto atendimento em creches e pré-escolas como dever do Estado, ou seja, o termo educação infantil não foi utilizado desde o princípio. A partir da Constituição, tanto a creche quanto a pré-escola

são incluídas na política educacional, seguindo uma concepção pedagógica, complementando a ação familiar, passando a ser um dever do Estado.

Com essa perspectiva pedagógica em relação a educação das crianças podemos perceber que aquela visão de criança enquanto anonimato vai cedendo espaço a visão da criança enquanto um ser social, histórico, pertencente a uma determinada classe social e cultural. Esta perspectiva pedagógica desmascara a educação compensatória, que delega à escola a responsabilidade de resolver os problemas da miséria.

No entanto, é importante esclarecer que apesar desta perspectiva pedagógica passar a contemplar a legislação referente à oferta da educação para as crianças pequenas, esta é uma discussão que merece precauções, pois a educação infantil deve ser tratada sob o viés pedagógico/ educacional e também pela assistência social tendo em vista a necessidade básica do cuidado com as crianças, em especial na sociedade capitalista de produção em que todos os membros da família precisam se inserir no mercado de trabalho não tendo onde, nem com quem, deixar as crianças.

Outro importante marco jurídico que concretizou as conquistas dos direitos da criança promulgados na Constituição, a Lei 8069/90 que dispõem sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, já mencionado anteriormente, está organizada em duas partes principais, a primeira dispõe sobre os direitos e a segunda sobre a política de atendimento.

A partir do princípio de que toda criança e adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, o Estatuto vem consolidar uma doutrina de proteção integral às crianças e adolescentes tendo em vista sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, responsabilizando a família, a sociedade e o Estado por essa proteção. Ao Estado, no entanto, cabe o papel de atuar através de políticas específicas – de educação, assistência social, saúde, dentre outras – visando à promoção e defesa de seus direitos.

No que diz respeito ao quesito da educação, o ECA vem afirmar o que já está previsto na Constituição, dispondo em seu artigo 54º o atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade.

Além desses, também podemos mencionar a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (Lei 9394/96) sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo Ministro da Educação Paulo Renato, em 20 de Dezembro de 1996. Baseada no princípio do direito universal à educação para todos, ela trouxe diversas mudanças em relação às leis anteriores, como a inclusão da educação infantil como etapa inicial da



educação básica, ou seja, amplia-se então o conceito de educação básica, que passa a abranger a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Além disso, novas concepções em relação ao desenvolvimento infantil foram sendo discutidas, considerando a criança como um sujeito de direitos com múltiplas dimensões humanas.

Uma das principais mudanças com a promulgação da LDB/96 foi a inclusão da educação infantil como primeira etapa da educação básica no que diz respeito à composição dos níveis escolares:

Art. 21º. A educação escolar compõe-se de:

- I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;
- II - educação superior. (BRASIL, Lei 9394 de 1996)

Em relação à educação infantil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação ainda explicita:

Art. 29º. 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. 30º. 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. 31º. 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. (BRASIL, Lei 9394 de 1996)

Neste mesmo marco jurídico, a LDB/96, no Título IX que trata Das Disposições Transitórias, dispõe seu artigo 89:

Art. 89º. As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino. (BRASIL, Lei 9394 de 1996)

Outra questão também consagrada na LDB/96 é que cabe ao município oferecer atendimento na educação infantil. Desta forma, o artigo 11º, em seu inciso V, dispõe:

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. (BRASIL, Lei 9394 de 1996)

Nesse mesmo ano de aprovação da LDB/96, ocorre a aprovação da Lei 9424/96, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que previa recursos para a oferta do ensino fundamental. Desta forma, é possível destacar a ambiguidade com que iniciamos a oferta da educação infantil que, apesar de ser prevista na legislação enquanto responsabilidade dos municípios, juntamente com a oferta do ensino fundamental, não estava previsto financiamento para esta modalidade de ensino.

Desta forma, o atendimento em creches e pré-escolas às crianças de até cinco anos de idade, referenciado enquanto atendimento à educação infantil só foi inserido efetivamente na Constituição Federal de 1988, com a Emenda Constitucional nº53/2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) através da Lei 11.494/07, que instituiu também o Ensino Fundamental de nove anos.

Recentemente, outra Emenda Constitucional nº 59, aprovada em 2009, faz alteração na Carta no que diz respeito ao dever do Estado com a educação, que será efetivado mediante garantia de:

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

Neste sentido, a educação infantil, primeira etapa da educação básica, que até então estava inserida como um direito universal à educação passa a ter a modalidade de atendimento pré-escolar um diferencial, além da universalidade, a obrigatoriedade, o que não está previsto para o atendimento das crianças de zero a três anos com o atendimento na creche.

Apesar de todo este aparato legal e regulatório que encontramos hoje em relação à educação infantil a realidade prática nos coloca muitos desafios a serem enfrentados a fim de que a educação infantil enquanto uma etapa da educação básica seja universalizada.

Hoje, a educação infantil faz parte do sistema de ensino, sendo de responsabilidade dos municípios oferecerem o atendimento e temos recursos destinados especificamente à educação básica, no entanto, além de não ser uma etapa obrigatória, com exceção da pré-escola, ainda existem muitos desafios a serem enfrentados no sentido de concretizar a educação infantil como parte integrante da educação básica.

Uma das tensões que envolvem estes desafios é considerar os riscos de aprofundamento das desigualdades sociais com a obrigatoriedade da pré-escola, como promover a universalização da educação infantil e não apenas da pré-escola? Apesar da obrigatoriedade da pré-escola não podemos perder de vista que a educação infantil, ou seja, tanto a creche quanto a pré-escola, é um direito social e não um privilégio de poucos.

Este e tantos outros impasses são analisados nos próximos itens a fim de problematizar este processo de reconhecimento do direito à educação infantil, que como vimos até agora, legalmente já está garantido e regulamentado.

### 3 A EDUCAÇÃO INFANTIL EM FLORIANÓPOLIS: ACESSO AO DIREITO E SUAS ESPECIFICIDADES

Acompanhando as diferentes formas de atendimento às crianças no Brasil, o município de Florianópolis, mesmo com suas especificidades, também retrata que ao longo da história foram organizadas diferentes formas de atendimento a esse público, inclusive com a existência de uma Roda dos Expostos, junto ao Hospital de Caridade. Além da *Roda*, os asilos, os jardins de infância, os núcleos de educação infantil, as creches e a pré-escola fazem parte da história do que hoje conhecemos como educação infantil. Historicamente, o atendimento em creches para as crianças de zero a três anos de idade esteve vinculado às instâncias da Assistência Social, caracterizado pelo atendimento às crianças pobres e famílias carentes, enquanto a pré-escola, no município de Florianópolis, desde o princípio esteve vinculada à Educação, caracterizando um atendimento de cunho preparatório para a escola. Esta trajetória e seu legado condicionando os desafios do presente constituem a temática central da análise proposta, que será detalhada a seguir.

#### 3.1 A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO UNIVERSAL E A TRANSIÇÃO ENTRE O DIREITO SOCIOASSISTENCIAL E A EDUCAÇÃO

A organização do atendimento à educação infantil no município de Florianópolis de certa forma acompanha a trajetória histórica da educação infantil no Brasil, concernente à sua origem, regulamentações legais, diretrizes, no entanto, reserva certa peculiaridade em se tratando de sua vinculação com a educação, o que em âmbito nacional tal condição não ocorreu.

O atendimento à educação infantil em Florianópolis iniciou-se em 1976 com a Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social (SESAS) do município através do atendimento a crianças em idade pré-escolar. De acordo com Ostetto (2000):

Assim começava a matéria publicada no Jornal O Estado, em 22 de Fevereiro de 1976, noticiando um projeto novo da Prefeitura Municipal de Florianópolis, voltado ao atendimento de crianças em idade pré-escolar, o qual seria implantado naquele mesmo ano. 1976 é realmente um marco para a educação infantil em Florianópolis, pois é a

partir deste ano que vamos encontrar notícias e fatos sobre o atendimento público a crianças pequenas no âmbito da administração municipal. O primeiro grande fato, ao que tudo indica, foi a elaboração do projeto ao qual a notícia do jornal fez referência. (OSTETTO, 2000, p. 33-34)

Em âmbito nacional, nesse período, como já mencionamos anteriormente, alguns acontecimentos impulsionam algumas iniciativas de atendimento à educação infantil. Em 1974, o MEC criou o serviço de Educação Pré-Escolar e, em 1975, a Coordenação de Ensino Pré-Escolar. Ou seja, a educação pré-escolar neste período recebe atenção especial, sendo proclamada como solução para os problemas da escola, pautada no ideário de preparação para escola de 1º grau, de educação compensatória, como resultado da Teoria da Privação Cultural disseminado no campo da administração educacional.

Ostetto (2000), em seus estudos de mapeamento dos aspectos de criação e expansão da rede municipal de atendimento às crianças de zero a seis anos, relata que a Prefeitura Municipal de Florianópolis, através da Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social, elaborou um projeto que marcou o início do atendimento infantil na rede municipal, o Projeto Núcleos de Educação Infantil (NEI), inicialmente voltado ao atendimento de crianças em idade pré-escolar.

Mesmo que a autora em tese não relacione diretamente os acontecimentos em âmbito nacional com a proposta de criação do Projeto Núcleos de Educação Infantil da rede municipal de Florianópolis, não podemos negar que tal influência não ocorreu.

Neste sentido o Programa de Educação Pré-Escolar no município de Florianópolis, de caráter compensatório, teve o objetivo de implantar unidades de atendimento às crianças de famílias consideradas carentes com o intuito de suprir as carências alimentares, afetivas e cognitivas das crianças, ou seja, visava um atendimento assistencial sem considerar o aspecto educativo que tem hoje a educação infantil.

Com a proposta do Projeto, foi realizado um diagnóstico das comunidades carentes de Florianópolis pela equipe de assistentes sociais da SESAS a fim de identificar a quantidade de crianças, seu desenvolvimento e condições de vida e dessa forma priorizar algumas localidades para a execução do projeto. Através desse diagnóstico foram priorizadas as comunidades do Ribeirão da Ilha, Rio Vermelho e Coloninha (OSTETTO, 2000).

Apesar da indicação destas três localidades para a implantação do projeto com a criação de unidades de educação pré-escolar no ano de 1976, consta nos documentos e notícias que foi inaugurada somente uma unidade: o NEI Coloninha. Até 1978 vamos encontrar somente os NEI's Coloninha e Rio vermelho, contrariando, mais uma vez, a indicação do Programa de Educação Pré-Escolar do município através do Projeto Núcleos de Educação Infantil, elaborado pela SESAS. E, três anos depois de inaugurado, o NEI Coloninha transforma-se em creche, ou seja, com a extensão da faixa etária atendida, que de 4 a 6 anos passou para 0 a 6 anos, uma nova modalidade de atendimento até então não prevista no Projeto elaborado em 1976 começou a ser pensada.

No início do atendimento, as unidades eram mantidas com recursos municipais. Em 1979, a Prefeitura Municipal de Florianópolis através de uma reforma administrativa em todos os órgãos municipais, cria o Departamento de Educação, na SESAS, o qual passa a contemplar o setor Pré-Escolar, diversificando os recursos, uma vez que o atendimento pré-escolar estava articulado à Educação e o atendimento às crianças menores, em creches, à instância da Assistência Social, apesar da integração das diferentes áreas em uma única secretaria, a SESAS. De acordo com Ostetto (2000, p. 43-44):

Cabe dizer aqui que a SESAS integrava diferentes áreas: saúde, educação e assistência social. Cada uma destas áreas formava um departamento que, por sua vez, congregava diversos setores. Embora o projeto de criação dos NEI's estivesse subordinado a um grupo de trabalho composto por estas diversas áreas, sob a coordenação do secretário, o Serviço e Educação Pré-Escolar criado ficou ligado ao Departamento de Educação e isso, veremos mais tarde, vai caracterizar uma certa peculiaridade na constituição da rede de educação pré-escolar.

De acordo com os dados da Secretaria Municipal de Educação (SME) do município, de 1976 a 1984 foram implantadas 22 unidades de atendimento em Florianópolis, entre creches e Núcleos de Educação Infantil, atendendo aproximadamente 1.900 crianças.

Em 1985, na administração do prefeito Edson Andrino de Oliveira (PMDB) é criada a Secretaria Municipal de Educação através da Lei n.º 2.350, aprovada pelo prefeito Aloísio Acácio Piazza no final

de seu mandato, substituindo o Departamento de Educação ligado à Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social (OSTETTO, 2000).

É possível observar que o ritmo de institucionalização da educação infantil desacelerou, todavia, de 1984 a 1988 foram implantadas 14 unidades de atendimento no município de acordo com os dados registrados pela Secretaria Municipal de Educação, resultando num total de 36 unidades atendendo aproximadamente 2.200 crianças. Neste período, também foram firmados convênios com 9 creches comunitárias para atendimento de 957 crianças, iniciando o processo reconhecido como terceirização, já no bojo da crise mundial e dos impactos do neoliberalismo na região latino-americana.

Em 1990 houve uma reestruturação administrativa e pedagógica na Secretaria Municipal de Educação. No final de 1991 eram atendidas aproximadamente 4.208 crianças, sendo 2.528 em unidades da rede pública e 1.680 em creches de caráter conveniadas. De acordo com Ostetto (2000) um fato considerável que retrata justamente o velho percurso de exclusão e ausência de políticas sociais integradas para as crianças reflete na quantidade de unidades de atendimento e na cobertura de vagas:

Os dados sobre o crescimento das instituições confirmam ainda a tendência já registrada em pesquisas anteriores de que, até 1992, a maior cobertura de vagas destinou-se às crianças de 5 a 6 anos de idade, com faixa mais próxima ao ingresso no ensino fundamental e com funcionamento em turno parcial. A instalação de creches para crianças de 0 até 3 anos em turno integral, com necessidade amplamente proclamada, só veio de fato a ser expandida num período recente, estando ainda longe de cobrir a demanda populacional, suscitada inclusive pelo direito da criança à educação infantil declarado na Constituição Federal. (OSTETTO, 2000, p. 18)

No que constam nos documentos da Secretaria Municipal de Educação do município, de 1997 a 2004, com mais 19 unidades implantadas foi possível atender aproximadamente 6.200 crianças em 69 unidades da rede pública e 3.600 crianças em 29 unidades de caráter comunitário.

Em 1996, vinte anos após o início do atendimento a educação infantil em Florianópolis, é aprovada a LDB/96, que institui a educação

infantil, aqui considerando o atendimento em creches e pré-escolas no sistema de ensino como etapa inicial da Educação Básica. Até então, a realidade prática que encontramos no município era que o atendimento pré-escolar desde o início estava vinculado à instância da Educação, porém o atendimento para crianças de zero a três anos em creches foi se expandido lentamente como responsabilidade da Assistência Social.

Mesmo com essa mudança proclamada pela LDB/96, que ainda previa em seu artigo 89 um prazo de três anos para a adequação da educação infantil no sistema de ensino, até 1999 veremos que, na prática, essa realidade começará a mudar apenas com a implementação do FUNDEB, em 2007, que altera o sistema de financiamento da educação até então previsto.

Moysés Kuhlmann Jr. (2010), ao caracterizar a educação infantil como “educação assistencialista”, nos explica que o que caracteriza este tipo de educação não é seu caráter “não educativo” no trabalho com o cuidado das crianças, mas sim a forma ideológica de encaminhá-lo, ou seja, como favor e não como um direito universal à educação assegurado legalmente na CF/88, no ECA/90 e na LDB/96.

Considerando o prazo de três anos para adequação das instituições de educação infantil no respectivo sistema de ensino e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a Secretaria Estadual de Assistência Social (SEAS), através da Portaria nº. 2.854/2000, cria uma nova modalidade de atendimento para o público de 0 a 6 anos, distinto da rede de creches e pré-escolas, Ações Sócioeducativas de Apoio às Famílias de Crianças de 0 a 6 anos (ASEF), porém contraditoriamente continua autorizando o desenvolvimento de creches com os recursos da Assistência Social.

Em 2004 e 2005, o processo de reorganização da Assistência Social, através da aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS), paralelamente ao debate no Congresso Nacional da constituição do FUNDEB, o Departamento de Proteção Social Básica se empenha em discutir e aprovar uma proposta de transição da educação infantil.

Desta forma, em 2005, foi instituído pela Portaria Interministerial nº. 3.219 um grupo de trabalho para apresentar proposta de transição das creches e pré-escolas do âmbito da Assistência Social para a Educação. Esse grupo, formado por integrantes do MDS, do MEC, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), participou de seminários e debates



regionais, estaduais e nacionais e realizou um estudo denominado “pareamento”, que constitui em verificar e comparar as informações registradas até junho de 2005, no Banco de dados da SNAS, com os Dados do Censo Escolar/2004, identificando as instituições comuns e as características de tais instituições.

Em 2006, o MDS, através do Departamento de Proteção Social Básica, realizou um novo pareamento atualizando as informações e incluindo-as no relatório final do grupo de trabalho Interministerial.

Desde a aprovação da LDB/96 até 2007, predominou no sistema de financiamento o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, criado pela Lei 9424/96, prevendo recursos ao ensino fundamental, mesmo com a educação infantil integrada ao sistema de ensino. Esta falta de fontes específicas de financiamento da educação infantil fez com que a assistência social, através do Fundo Nacional de Assistência Social, continuasse co-financiando esta modalidade de atendimento, não atendendo as exigências proclamadas na LDB/96.

Portanto, somente em 2007, com a implementação da Lei 11.494 do FUNDEB, que cria um padrão de financiamento para toda a Educação Básica, é reforçada a natureza educacional das creches e pré-escolas (educação infantil). Desta forma, a rede co-financiada com recursos do FNAS foi transferida progressivamente, nos três primeiros anos de vigência, do âmbito da assistência social para a educação.

Desta forma, o Departamento de Proteção Social Básica/MDS construiu um documento para informar, prestar esclarecimentos e orientar municípios e Distrito Federal que mantém instituições de educação infantil com recursos do FNAS. Este investimento no processo de transição vem ao encontro da consolidação das funções específicas da proteção social básica acordada nas legislações da Assistência Social – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), PNAS/2004 e a NOB-SUAS/2005 – e com a pretensão de se fazer cumprir a legislação vigente referente à oferta de atendimento à educação infantil – CF/88, ECA/90, LDB/96 e a Lei do FUNDEB/07.

Em relação ao processo de transição especificamente, o documento do MDS/ SNAS, com o objetivo de dar diretrizes e apoiar tecnicamente os gestores e conselheiros, ressalta a importância dos municípios, Estados e Distrito Federal priorizarem, no ano de 2008, a transferência de responsabilidades pela rede de educação infantil, tendo em vista que a partir de 2009 a Assistência Social não mais financiaria creches e pré-escolas.

No que diz respeito às orientações para a execução do processo de transição, o MDS referencia cinco apontamentos, são eles: 1) Formalização da “Comissão de Transição”; 2) Levantamento para a realização da transição; 3) Planejamento do processo de transição; 4) Aprovação da proposta e publicidade; 5) Implementação das ações.

Quanto à formalização da “comissão de transição”, o MDS orienta que cada município, com representantes da área da Educação e da Assistência Social, institua uma comissão de referência que oriente e acompanhe o processo de transição em seu respectivo município. Em relação ao levantamento para a realização da transição, é sugerido um estudo detalhado das instituições de educação infantil financiadas com recursos da Assistência Social, identificando quais desenvolvem atividades de educação e quais executam serviços socioassistenciais, caracterizando cada uma delas. No terceiro apontamento, planejamento do processo de transição, o MDS considera que a partir do diagnóstico realizado e numa ação conjunta da Secretaria Municipal de Assistência Social e da Secretaria Municipal de Educação, sob responsabilidade da Assistência Social, tendo em vista o número expressivo de instituições conveniadas com esta, é necessário elaborar um plano de ação de forma a viabilizar a transição até Dezembro de 2008. Quanto à aprovação da proposta e a publicidade, o MDS esclarece que, elaborada a proposta, é importante apresentá-la aos Conselhos de Assistência Social e de Educação, envolvendo os segmentos afins que deverão aprová-la e em seguida divulgar a proposta nas creches e pré-escolas. Já no quinto apontamento, implementação das ações, o MDS, considerando que cada plano tem relação com a realidade local, chama atenção para alguns aspectos comuns e necessários, como por exemplo a negociação com a Secretaria Municipal de Educação de priorização das instituições financiadas com recursos da FNAS no processo de transição, tendo em vista que a partir de 2009 a educação infantil não receberá mais recursos da Assistência Social; a inserção das instituições e matrículas da educação infantil no Censo Escolar de 2008, registrando-as oficialmente; a regulamentação da educação infantil e a adequação das instituições aos parâmetros educacionais e o conveniamento com instituições privadas e sem fins lucrativos que agora deverão ser firmados com o setor da Educação e não mais pela Assistência Social.

Em agosto de 2008, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sob a coordenação do Departamento de Educação Básica, realizou o Seminário de transição da educação infantil da Assistência Social para a Educação, que teve como objetivo sensibilizar os gestores e técnicos de assistência social para este processo de

transição da educação infantil, além de discutir os parâmetros dos serviços de proteção social básica para crianças de 0 a 6 anos e suas famílias.

Para a realização desse Seminário foi solicitado aos Estados que realizassem um levantamento da situação de transição de cada município, pois os indicadores de cenário foram subsídios para o planejamento da transição.

De acordo com o documento da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do MDS, os dados sistematizados do processo de transição refletiram três situações: *concluiu*, indicando os Estados em que a maioria dos municípios concluiu a transição passando para a Educação a responsabilidade pelo financiamento e acompanhamento das instituições de educação infantil da rede, de forma integrada ao sistema de ensino; *iniciou*, referindo-se aos Estados em que a maioria dos municípios já realizou alguns dos passos indicados no documento “Orientações sobre a transição”, um desses importantes passos é a inserção das matrículas no Censo Escolar; e por fim, *não iniciou*, referindo-se aos Estados em que a maioria dos municípios que aplica recursos do FNAS no financiamento de creches e pré-escolas não realizou nenhum passo para favorecer a transição.

Como produtos finais este Seminário teve: 1) Apresentação de um cenário nacional indicando as situações do processo de transição; 2) Mobilização nacional para inclusão das matrículas das instituições co-financiadas com recursos do FNAS no Censo Escolar 2008; 3) Síntese das ações necessárias à conclusão do processo de transição; e 4) Discussão dos Parâmetros dos Serviços de Proteção Social Básica para crianças de 0 a 6 anos e suas famílias.

Quanto à síntese das ações necessárias à conclusão do processo de transição da educação infantil, o Seminário indicou o papel de cada ente federado, instâncias de representação de gestores e Conselhos. Neste sentido, ao MDS cabe apoiar os estados e Distrito Federal no processo de transição, desenvolvendo ações pertinentes que venham ao encontro deste objetivo; as Secretarias Estaduais de Assistência Social, juntamente com as Secretarias Estaduais de Educação, assumir o papel de coordenação e monitoramento do processo de transição, estabelecendo um plano de ação que considere as situações diferenciadas entre os municípios e as medidas já tomadas em cada realidade; as Secretarias Municipais de Assistência Social, pautado pelas orientações contidas no documento “Orientações sobre a transição”, do MDS, cabe o levantamento de dados sobre a rede de educação infantil financiada com recursos do FNAS, constituição da comissão de

transição, planejamento do processo de transição, aprovação da proposta e publicidade, e implementação das ações/efetivação da transição; e, por fim, aos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social, cabe articular-se aos respectivos Conselhos de Educação, sensibilizando para a necessária regulamentação da educação infantil e para a realidade da rede conveniada com a assistência social.

O município de Florianópolis, seguindo as orientações de âmbito nacional, em especial, considerando as exigências da Portaria Interministerial nº. 3219/2005 institui uma comissão de transição em março de 2008 através da Portaria nº. 026/08, com representantes da área da Educação e da Assistência Social, sob a coordenação da servidora Sônia Cristina Lima Fernandes, do Departamento de Educação Infantil, a fim de estudarem e apresentarem proposta sobre a transição da educação infantil.

Nesse mesmo ano, em outubro, através do Decreto nº. 6206, o Prefeito municipal de Florianópolis estabelece critérios para convênio entre o município, representado pela Secretaria Municipal de Educação, e as Instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins econômicos para oferta da educação infantil, tendo em vista a adequação desse convênio que até então era firmado com a Assistência Social. De acordo com o Decreto:

Art. 1º Manter convênio com as Instituições Comunitárias, Confessionais ou Filantrópicas sem fins econômicos, que ofertam atendimento educacional em creche e pré-escola, desde que atendam os seguintes critérios:

- I - Ter respondido ao Censo Escolar do ano anterior;
- II - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na creche e pré-escola e atendimento educacional gratuito a todas as crianças, vedada a cobrança obrigatória de qualquer tipo de taxa de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outra cobrança;
- III - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros no atendimento em creches e pré-escola, observado o disposto no inciso II;
- IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo Conselho Municipal de Educação de Florianópolis, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos; e

V - ter Certificado de Entidade de Assistência Social - CEBAS, emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, na forma da legislação aplicável.

Parágrafo Único - Na ausência do CEBAS emitido pelo CNAS considerar-se-á, para os fins do inciso VI, o ato de credenciamento regularmente expedido pelo Conselho Municipal de Educação de Florianópolis, com base na aprovação de projeto pedagógico. (PMF, Decreto nº 6206/2008)

Ainda em relação ao Decreto, no artigo 3º, verificamos os prazos estabelecidos pelo município para a regulamentação da educação infantil:

Art. 3º As Instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins econômicos deverão se adequar as normas da Resolução da Educação Infantil, elaborada pelo Conselho Municipal de Educação de Florianópolis, que estabelece padrões mínimos de qualidade para creche e para pré-escola, no prazo máximo de 5(cinco) anos a contar do início do ano letivo de 2009. (PMF, Decreto nº 6206/2008)

Complementando este Decreto nº. 6206 que estabelece os critérios para convênios com instituições privadas – de caráter comunitário, confessional e filantrópica – o Conselho Municipal de Assistência social, em Assembleia Geral Ordinária de 25 de Fevereiro de 2010, resolve, através da Resolução nº. 201, indeferir os processos de renovação de Inscrições de Entidades cuja característica essencial seja a oferta de educação infantil em creche e pré-escolas, considerando e reafirmando a inserção da educação infantil no sistema de ensino, ou seja, a transição entre o direito socioassistencial e a educação.

Desta forma, o município assume a responsabilidade de concluir este processo de transição da educação infantil até 2013. É importante ressaltar que vários elementos integram esse processo de transição: além da educação infantil deixar de ser encaminhada apenas como uma política de assistência social, ela passa a também ser encaminhada como uma política de educação adquirindo sua condição de direito universal, as instâncias de financiamento também são alteradas e são exigidos

padrões mínimos para que as instituições se integrem ao sistema de ensino enquanto instituição educacional.

### 3.2 A REGULAMENTAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL

A regulamentação da educação infantil é consolidada com sua inserção no sistema de ensino como primeira etapa da Educação Básica, ofertado por meio de práticas pedagógicas cotidianas intencionalmente planejadas e sistematizadas em um projeto pedagógico e desenvolvido por profissionais habilitados.

O conjunto de leis e normas que orientam a criação, o funcionamento, a supervisão e a avaliação das instituições de educação infantil constituem a regulamentação da oferta de atendimento. Neste sentido, é importante ter claro que, além das legislações nacionais, cada município ou Estado tem autonomia para complementar a legislação nacional por meio de normas próprias, específicas e adequadas às características locais.

No entanto, é possível observar que nesse processo de regulamentação alguns critérios e exigências balizam o funcionamento das instituições de educação infantil de forma geral, tais quais: a formação dos profissionais; os espaços físicos, o número de crianças por professor; a proposta pedagógica, que deve ser elaborada a partir das diretrizes nacionais; a gestão dos estabelecimentos e a documentação.

As instituições de educação infantil devem promover as devidas adequações às exigências do sistema de ensino, pois a adequada organização e estruturação são essenciais para que a educação infantil se efetive como política educacional.

Desta forma, além de todo o aparato legislativo em âmbito nacional, o município de Florianópolis, em 2009, através de uma Resolução do Conselho Municipal de Educação – Resolução nº. 01/09 – fixa normas para a educação infantil no âmbito do Sistema Municipal de Ensino do Município de Florianópolis tendo em vista que a partir desse ano as instituições não mais receberam recursos da Assistência Social, ainda que o município estivesse estabelecido um prazo de cinco anos para concluir este processo de transição da educação infantil entre o direito socioassistencial e a educação, adequando as instituições aos padrões mínimos de qualidade para creche e pré-escola, portanto até 2013. De acordo com a Resolução nº. 01/09, em seu artigo 2º:

Art. 2º A Educação Infantil tem por finalidade educar e cuidar a criança de zero a seis anos em

complementaridade a ação da família, considerando-a sujeito de direitos, oferecendo-lhe condições materiais, pedagógicas e culturais. (Resolução CME nº. 01/2009)

Esta mesma Resolução ainda estabelece em seu artigo 3º as instituições que estão autorizadas a ofertar o atendimento. Assim dispunha este artigo:

Art. 3º A autorização de funcionamento e a supervisão das Instituições Públicas e Privadas de Educação Infantil que atuam na educação de crianças de zero a seis anos, serão regulamentadas pelas normas desta Resolução.

§ 1º Entende-se por Instituições Públicas de Educação Infantil as criadas, incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público Municipal.

§ 2º Entende-se por Instituições Privadas de Educação Infantil as mantidas e administradas por pessoa física ou jurídica de direito privado, enquadradas nas categorias:

I - particular, em sentido estrito, a instituída e mantida por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, que não apresente as características dos incisos abaixo;

II - comunitária, a instituída por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que inclua, na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessional, a instituída por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, que atende a orientação confessional e ideologia específica e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópica, a que ofereça gratuitamente serviços educacionais a pessoas carentes e atende aos demais requisitos previstos em lei. (Resolução CME nº. 01/2009)

Assim encontramos no município instituições públicas e privadas ofertando atendimento às crianças na educação infantil e, ainda em relação às privadas, com diferentes modalidades: particular,

comunitária, confessional e filantrópica, ou seja, tendo em vista a impossibilidade do município em assumir a demanda do atendimento e garantir o acesso ao direito, a legislação também prevê convênios, representado pela Secretaria Municipal de Educação e as instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas.

O convênio do município com as instituições é regulamentado hoje pelo Decreto nº. 8642 de Dezembro de 2010, que estabelece os critérios para convênio com as instituições em fins econômicos para a oferta de educação infantil e educação complementar, vem alterar e substituir o Decreto nº. 6206/08, citado anteriormente. De acordo com o Decreto, em seus artigos 1º e 3º:

Art. 1º Estabelecer convênio com as Instituições Comunitárias, Confessionais ou Filantrópicas sem fins econômicos, que ofertam atendimento educacional em creche e pré-escola, e educação complementar de 06 a 16 anos, desde que atendam os seguintes critérios:

- I - ter respondido ao Censo Escolar do ano anterior, exceto para aquelas que não possuem convênio no corrente ano, e que atendam os demais critérios deste decreto;
- II - oferecer igualdade de condições para o acesso e a permanência na creche, pré-escola e instituições de educação complementar de 06 a 16 anos, e atendimento educacional gratuito a todas as crianças e adolescentes, vedada a cobrança de qualquer tipo de taxa como de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outra;
- III - comprovar finalidade não lucrativa;
- IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo Conselho Municipal de Educação de Florianópolis e Secretaria Municipal de Educação, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos político-pedagógicos por estes órgãos;
- V - apresentar a Portaria de Autorização de Funcionamento expedida pela Secretaria Municipal de Educação;
- VI - ter certificado do Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA) e do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS);
- VII - possuir capacidade técnica e operacional em



relação às obrigações a serem assumidas, como: instalações, recursos humanos, equipamentos, estrutura administrativa e financeira.  
VIII - estar regularmente constituída há pelo menos 1(um) ano.

IX - Apresentar certidões negativas de débitos Federal, Estadual e Municipal, INSS, FGTS mensalmente, juntamente com a prestação de contas parcial mensal.

Art. 3º As Instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins econômicos, se comprometem a não encerrar suas atividades durante a vigência do convênio, sob pena de disponibilização temporária de seu patrimônio ao poder público ou a outra Instituição comunitária, confessional ou filantrópica. (PMF, Decreto nº. 8642/2010)

Em 2011, o Secretário Municipal de Educação, considerando entre outras a LDB/96 e o Decreto nº 8642/2010, juntamente com a necessidade de organização e funcionamento das instituições de educação infantil conveniadas com a SME, resolve através da Portaria nº. 28/2011 instituir prazo de entrega do Projeto Político Pedagógico e do Regimento Interno de cada instituição conveniada, ressaltando que no Regimento Interno devem constar os critérios de seleção e ingresso das crianças.

Nesse mesmo ano, o Conselho Municipal de Educação, através das Resoluções nº. 04 e 05/2011, altera os artigos 10º e 19º da Resolução CME nº. 01/2009, em relação à habilitação exigida ao docente para atuar na educação infantil e ao processo para autorização de funcionamento das instituições, respectivamente.

E desta forma é estruturada a educação infantil, com o atendimento previsto em creches e pré-escolas às crianças de zero a cinco anos de idade, tendo em vista a alteração dada pela Lei nº. 11.274 de 2006, que institui o ensino fundamental de nove anos e a idade de seis anos para ingresso no ensino fundamental.

Outro aspecto legislativo que regulamenta a educação infantil, já citado anteriormente, é a Resolução nº. 5 de dezembro de 2009, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Neste documento é reafirmado o dever do Estado na garantia da oferta da educação infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção.

No que diz respeito à matrícula e a faixa etária, a Resolução nº. 5/09 ressalta a obrigatoriedade da matrícula na educação infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula, ou seja, para crianças em idade pré-escolar. Já para o atendimento às crianças de zero a três anos, as Diretrizes não preveem a obrigatoriedade, apenas mencionam que as vagas devem ser oferecidas próximas às residências das crianças.

Não temos como fazer um comparativo quanto ao número de crianças no município e as vagas existentes tendo em vista que a legislação prevê que a educação infantil, além de um direito da criança, é uma opção da família. No entanto, é importante deixar claro que, enquanto um direito, é dever do Estado prover meios que garantam o acesso a esse direito, neste sentido os requisitos e critérios de seleção contradizem a proposta legislativa da educação infantil enquanto um direito universal à educação.

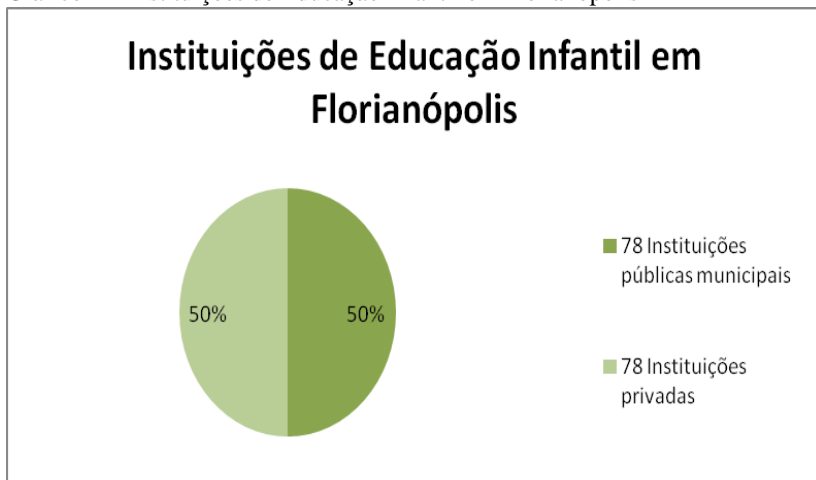
A educação infantil é prevista como atribuição dos municípios, desde a LDB/96, quando é inserida no sistema de ensino, no entanto, como vimos no decorrer da história vários fatores contribuíram para que a educação infantil fosse lenta e contraditoriamente reconhecida como direito universal à educação.

O município de Florianópolis, apesar de todos os esforços na luta pela garantia deste direito, ainda hoje não consegue traçar um cenário do contexto local em relação ao número de instituições e crianças atendidas na educação infantil. O Censo Escolar constitui-se em uma fonte de dados, porém ainda bastante restrita tendo em vista que nem todas as instituições assumem o compromisso com o cadastro. Mesmo assim, consideramos que para este trabalho os dados que encontramos podem ser tomados como referência, uma vez que as instituições públicas e privadas de caráter público (conveniadas) têm esse compromisso com o Censo tendo em vista que este é um requisito para o conveniamento e o repasse de recursos. Neste sentido, podemos considerar apenas os dados das instituições privadas de caráter particular bastante restrito.

De acordo com os dados do Censo Escolar 2011, obtidos através da Secretaria do Estado da Educação – Assessoria de Análise e Estatística -, no município de Florianópolis temos 158 instituições de atendimento à educação infantil, sendo uma da esfera Federal, uma da esfera Estadual e as demais, 156 instituições, de caráter pública municipal e privada. Como é possível observar no gráfico a seguir, apesar das restrições quanto às instituições privadas, já mencionadas anteriormente, o município tem 50% de instituições públicas municipais e 50% de instituições privadas, porém a realidade nos mostra muitas

instituições particulares não cadastradas, funcionando de maneira irregular, constatado diariamente nas denúncias e visitas de vistorias realizadas.

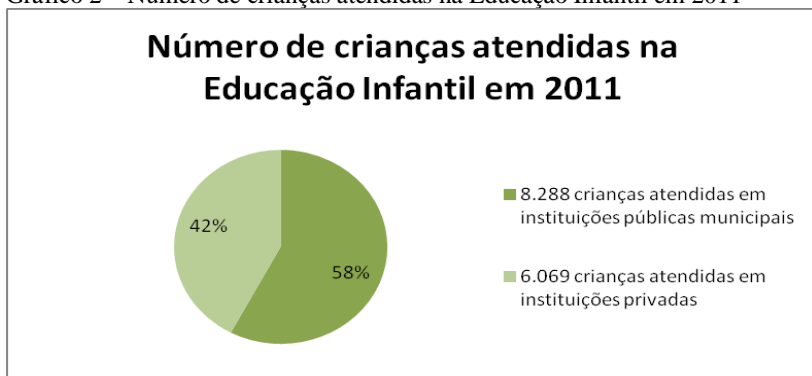
Gráfico 1 – Instituições de Educação Infantil em Florianópolis



Fonte: VICENTE, Gabriela Augusto. – Elaborado a partir dos dados da pesquisa fornecidos pela Secretaria Estadual de Educação, 2011.

Ainda foi possível coletar nos dados do Censo Escolar de 2011 o número de crianças atendidas nas instituições públicas municipais e nas instituições privadas. De acordo com o gráfico a seguir, de um total de 14.639 crianças atendidas na educação infantil no município, 58% de crianças, somando um total de 8.288, são atendidas em instituições públicas municipais e 42%, ou seja, 6.069 crianças, são atendidas em instituições privadas.

Gráfico 2 – Número de crianças atendidas na Educação Infantil em 2011

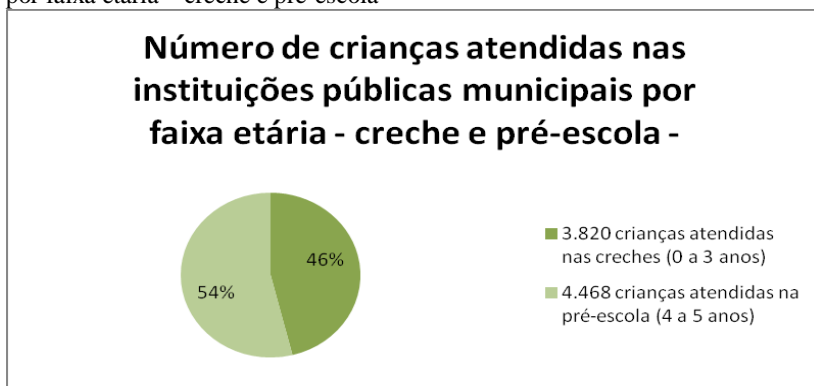


Fonte: VICENTE, Gabriela Augusto. – Elaborado a partir dos dados da pesquisa fornecidos pela Secretaria Estadual de Educação, 2011.

Outro dado relevante para analisar é quanto ao número de crianças atendidas na educação infantil por faixa etária, ou seja, em creches (0 a 3 anos de idade) e pré-escolas (4 a 5 anos de idade). Tanto nas instituições públicas quanto privadas o maior índice é do atendimento de crianças em idade pré-escolar. Isso pode indicar a falta de procura da família para o atendimento das crianças menores e/ou também o fato da pré-escola ser legalmente reconhecida como uma etapa obrigatória, porém só poderíamos ter uma maior clareza dos acontecimentos caso tivéssemos realizado um estudo em relação à demanda reprimida. Neste caso só podemos afirmar, de acordo com os estudos de João Dimas Nazário (2011)<sup>8</sup>, que a demanda reprimida é bem maior em relação a faixa etária da creche, do que a da pré-escola. De acordo com o gráfico a seguir, de 8.288 atendimentos na educação infantil em instituições públicas municipais, 54% do atendimento é para crianças em idade pré-escolar, totalizando um número de 4.486 crianças, enquanto 46% do atendimento, ou seja, 3.820 crianças são atendidas nas creches.

<sup>8</sup> Para maiores informações ver NAZÁRIO, João Dimas. **O Acesso de crianças de zero a seis anos à educação infantil de Florianópolis** : uma análise sócio demográfica de crianças em "lista de espera". Florianópolis, SC, 2011. 167 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, 2011.

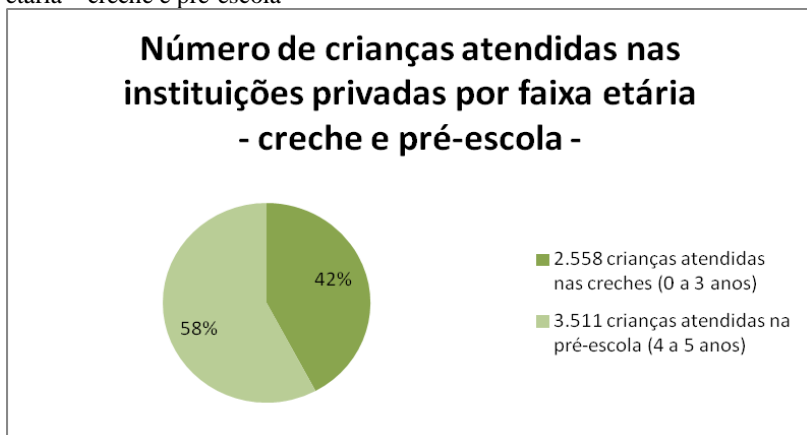
Gráfico 3 – Número de crianças atendidas nas instituições públicas municipais por faixa etária – creche e pré-escola



Fonte: VICENTE, Gabriela Augusto. – Elaborado a partir dos dados da pesquisa fornecidos pela Secretaria Estadual de Educação, 2011.

Nas instituições privadas, de 6.069 crianças atendidas na educação infantil, 58% do atendimento são para crianças na pré-escola, ou seja, 3.511 crianças atendidas estão entre 4 e 5 anos de idade, enquanto 42% do atendimento, totalizando um número de 2.558 crianças são atendidas nas creches.

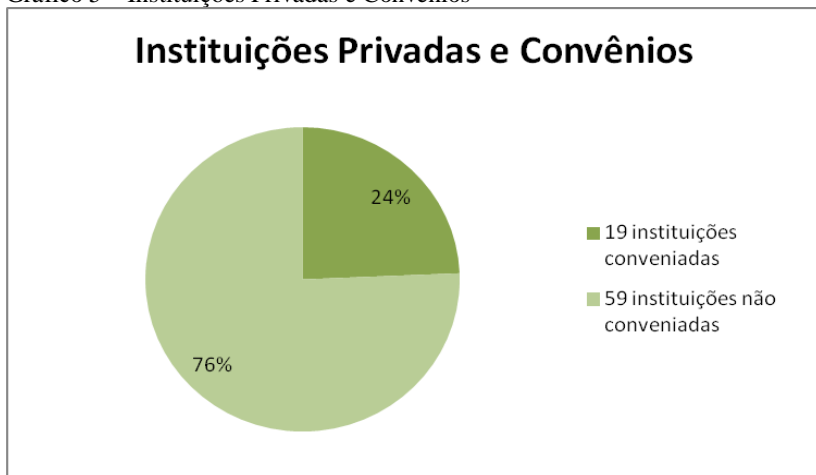
Gráfico 4 – Número de crianças atendidas nas instituições privadas por faixa etária – creche e pré-escola



Fonte: VICENTE, Gabriela Augusto. – Elaborado a partir dos dados da pesquisa fornecidos pela Secretaria Estadual de Educação, 2011.

Outro dado relevante, que contribui para nossa análise, foi fornecido pela Secretaria Municipal de Educação através da Diretoria de Educação Infantil, referente às instituições conveniadas em 2011. Desta forma, como podemos verificar no gráfico a seguir, das 78 instituições privadas existentes no município, 24% das instituições mantêm convênio com a prefeitura, ou seja, 19 são instituições privadas, de caráter comunitário, confessional e/ou filantrópica que recebem recursos do Poder Público Municipal para seu funcionamento, oferecendo atendimento educacional gratuito, como estabelece a legislação vigente. Enquanto 76% das instituições privadas não possuem convênio, totalizando um número de 59 instituições. Nessa relação das instituições conveniadas encontramos outra instituição conveniada oferecendo atendimento em creche, portanto somando um total de 20 instituições, no entanto nos dados oferecidos pela Secretaria do Estado da Educação, que trata dos cadastros das instituições no município em 2011 através do Censo Escolar, não consta essa instituição, por isso não estamos computando essa instituição nos gráficos a seguir.

Gráfico 5 – Instituições Privadas e Convênios

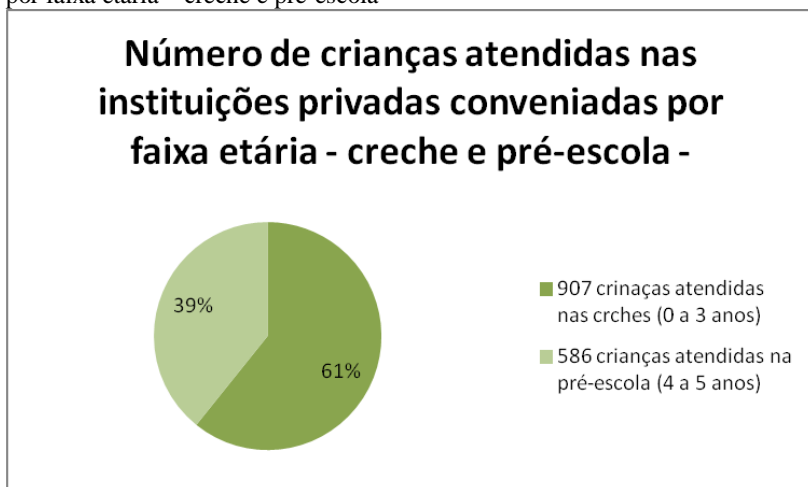


Fonte: VICENTE, Gabriela Augusto. – Elaborado a partir dos dados da pesquisa fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Estadual de Educação, 2011.

Essas 19 instituições conveniadas oferecem o atendimento educacional gratuito para 1.493 crianças na educação infantil, sendo 61% de atendimento para crianças nas creches, totalizando um número

de 907 crianças e 39% para crianças em idade pré-escolar, ou seja, para 586 crianças entre 4 e 5 anos de idade. Com isso podemos observar que nas instituições conveniadas o maior atendimento é para crianças nas creches.

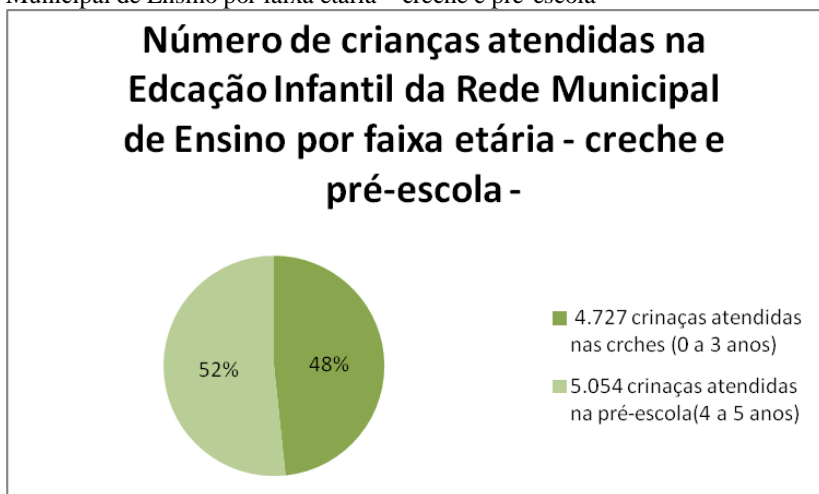
Gráfico 6 – Número de crianças atendidas nas instituições privadas conveniadas por faixa etária – creche e pré-escola



Fonte: VICENTE, Gabriela Augusto. – Elaborado a partir dos dados da pesquisa fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Estadual de Educação, 2011.

Um último gráfico ainda nos mostra a quantidade de crianças atendidas na Rede Municipal de Ensino, ou seja, as instituições públicas municipais e as instituições privadas conveniadas no município de Florianópolis ofertam atendimento gratuito a 9.781 crianças na educação infantil, sendo 48% dos atendimentos destinado a crianças nas creches, totalizando um número de 4.727 crianças e 52% dos atendimentos destinado a crianças em idade pré-escolar, ou seja, 5.054 crianças de 4 a 5 anos de idade.

Gráfico 7 – Número de crianças atendidas na Educação infantil da Rede Municipal de Ensino por faixa etária – creche e pré-escola



Fonte: VICENTE, Gabriela Augusto. – Elaborado a partir dos dados da pesquisa fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Estadual de Educação, 2011.

Tanto as instituições públicas municipais quanto as privadas de caráter comunitária, confessional e filantrópica, ou seja, que ofertam atendimento público gratuito e que recebem recursos do Poder Público Municipal, integram a Rede Municipal de Ensino. Neste sentido, essas unidades de ensino devem seguir as orientações fixadas pela Secretaria Municipal de Educação, inclusive no que diz respeito aos procedimentos e critérios para o acesso das crianças na educação infantil. Em seguida, aprofundando nossos estudos em relação a ambiguidade no processo de reconhecimento do direito a educação infantil, analisaremos as Portarias de Matrículas a fim de problematizar o direito universal diante dos princípios de seletividade e universalidade que estão presentes quando nos referimos ao acesso do direito à educação infantil.

### 3.3 A CIDADE E O TERRITÓRIO DO DIREITO: ENTRE A SELETIVIDADE E A UNIVERSALIDADE

No percurso histórico da educação infantil, vimos que em diferentes momentos ela assume objetivos diversos, caracterizando diferentes formas de conceber a política de educação infantil. Ora as creches surgiram com um caráter de assistência, servindo como guardiãs



de crianças órfãs e filhos de trabalhadores, ora a pré-escola se apresenta como uma etapa preparatória, compensatória, com o intuito de compensar as deficiências das crianças que refletiam negativamente durante o período escolar.

Desde os anos 80, até o presente momento, em que a educação infantil é reconhecida constitucionalmente como um direito da criança, presenciamos um debate a cerca da educação infantil: o atendimento a crianças de zero a cinco anos de idade é assistência ou educação?

De acordo com Ostetto (2000), estudos na área da educação evidenciam que esta é uma falsa polêmica, argumentando que toda proposta assistencial traz consigo uma proposta de educação. No entanto, cabe aqui refletir sobre a forma como a política assistencial e a política educacional foram concebidas no campo das políticas sociais.

A política de educação, assim como a política de assistência social devem ser consideradas na perspectiva do atendimento aos direitos, no entanto, enquanto a educação é um direito universal, a assistência social deve ser prestada independentemente de contribuição mais, é ainda um direito a quem dela necessitar. Hoje já existem estudos que mostram a importância da educação infantil no processo de desenvolvimento das crianças e pro isso, para além de uma política assistencial ela deve ser reconhecida sob o aspecto da universalidade, como um direito da criança.

A política social está relacionada, ao longo da história, com a configuração da questão social e as respostas das classes sociais e do Estado. No estudo da política social é preciso considerar a natureza do capitalismo, assim também como seu grau de desenvolvimento, o papel do Estado e das classes sociais.

Não é possível considerar as políticas sociais como produtos fixos, como algo independente e a-histórico. Behring e Boschetti (2010) sustentam que as políticas sociais devem ser situadas como expressão contraditória da realidade, como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e Sociedade Civil, no âmbito das lutas de classe que, por sua vez, envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo e também das contradições dos próprios princípios de liberdade e igualdade que regem os direitos de cidadania.

A análise das políticas sociais sob o enfoque dialético requer pensar as relações entre suas diversas dimensões – histórica, política, econômica e cultural – como elementos de uma totalidade. Ou seja, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social; estabelecer relações entre a política social e as condições

econômicas; reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto (relações de poder) e também as relações entre as políticas sociais e as estratégias de hegemonia, pois isto nos permite compreender o sentido e o significado das políticas sociais, sua configuração, seus entraves e suas consequências.

Behring e Boschetti (2010) sinalizam de uma forma esmiuçada as dimensões que devemos considerar ao fazer um estudo da política social:

Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem (e que, dialeticamente, também sofrem efeitos da política social). Do ponto de vista econômico, faz-se necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. Dito de outra forma relaciona as políticas sociais às determinações econômicas que, em cada momento histórico, atribuem um caráter específico ou uma dada configuração ao capitalismo e às políticas sociais, assumindo, assim, um caráter histórico-estrutural. Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelo interesse da classe em que se situam. (BEHRING & BOSCHETTI, 2010, p.43)

Ainda fazendo referência às autoras, é possível sinalizar outra dimensão, a cultural, que, segundo Behring e Boschetti (2010, p. 45) “está relacionada à política, considerando que os sujeitos políticos são portadores de valores e *ethos* de seu tempo”.

A política social precisa ser entendida como um processo social que teve seu reconhecimento no auge da Revolução Industrial, ou seja, encontra seu fundamento nas relações de exploração do capital sobre o trabalho, relações estas que provocam as expressões multifacetadas da questão social no contexto de domínio do capital sobre praticamente todas as atividades humanas, que Paulo Sérgio Tumolo (2003) denomina no contexto de subsunção real da vida social ao capital.

Para que possamos pensar e discutir o surgimento e o desenvolvimento da política social nos diferentes países é preciso ter claro que a Revolução Industrial e a formação do capitalismo foram vivenciadas de forma distinta entre os países. Nesse sentido, a política social surgiu e se desenvolveu de forma diferente entre os países, numa relação de dependência com o grau de desenvolvimento das forças produtivas, com a organização e a luta de classes e também com as relações de poder no âmbito do Estado.

Ruy Mauro Marini (2000), em sua análise desenvolvida em relação ao capitalismo dependente, identifica as características dessa nova hierarquização da economia capitalista mundial que vivenciamos no conjunto do sistema em que as combinações de formas de exploração capitalista se dão de maneira desigual:

A industrialização latino-americana corresponde assim a uma nova divisão internacional do trabalho, em cujo âmbito se transferem aos países dependentes etapas inferiores da produção industrial [...], reservando-se para os centros imperialistas as etapas mais avançadas [...] e o monopólio da tecnologia correspondente. (MARINI, 2000, p. 145)

Tanto a economia quanto as políticas sociais brasileiras e a organização das classes são fortemente tensionadas pelos acontecimentos ocorridos em escala mundial.

No contexto do capitalismo dependente, a existência da dependência é o fato necessário e que explica o subdesenvolvimento, a dinâmica da exploração vivenciada como uma relação comercial de expropriação da riqueza de alguns países por outros.

A política social se apresenta com um papel importante no contexto de reprodução das relações da sociedade capitalista, como ressalta Paiva, Rocha e Carraro (2010, p. 158):

Nessa perspectiva, a implantação de políticas sociais tem papel primordial na reprodução das relações eminentemente capitalistas. No terreno do capital, as medidas de políticas públicas, em termos de benefícios, serviços, programas e projetos, dedicados ao enfrentamento da chamada questão social, revelam-se, pois, em um tecido institucionalizado de dominação político

ideológica burguesa na esfera da reprodução social, que é movida pela necessidade do capital de preservação e controle da força de trabalho.

A existência da relação de exploração é a condição fundamental do processo de acumulação capitalista. Entre os capitalistas e trabalhadores existe um confronto de interesses que, por sua vez, se materializam na luta pelo aumento da riqueza em oposição à garantia de condições de vida a fim de suprir as necessidades dos cidadãos e de suas famílias.

Faleiros (1988, p.80), já ressalta que “em síntese as políticas sociais são formas de manutenção da força de trabalho econômica e politicamente articuladas para não afetar o processo de exploração capitalista dentro do processo de hegemonia e contra hegemonia da luta de classes.”.

A política social, ao contrário do que muitas vezes se apresenta, não rompe o vínculo entre trabalho e benefícios sociais, mas consolida e articula este vínculo, pois como mesmo afirma Faleiros (1988, p. 45) as políticas sociais se constituem em um “sistema político de mediações que visam à articulação de diferentes formas de reprodução das relações de exploração e dominação da força de trabalho entre si, com o processo de acumulação e com as forças políticas em presença”.

Outra consideração importante para repensar a política social são as reflexões da autora Potyara Pereira, que diz que a política social:

refere-se a política de ação, que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social [...] (PEREIRA, 2009, p.171)

Continuando a reflexão, a autora vai sinalizar que a política social é uma espécie do gênero política pública, uma vez que requer a participação ativa do Estado no planejamento e na execução de procedimentos e metas voltados para a satisfação de necessidades sociais.

Neste sentido, cabe ainda ressaltar que o termo *público*, utilizado na nomenclatura *política pública*, não é uma referência exclusiva do Estado e nem uma referência de que “não é de ninguém”, ela refere-se à coisa de todos, ou seja, que compromete a todos.

E é justamente por ultrapassar os limites do Estado, do coletivo, do indivíduo isolado que a autora Potyara Pereira (2009) a qualifica como política que tem um sentido de universalidade e de totalidade.

Apesar deste sentido, Faleiros (1988, p.71), menciona o quanto a luta pelas políticas sociais são complexas, uma vez que “a própria organização das instituições sociais em vários setores fragmentam e separam os pobres dos trabalhadores e dos cidadãos”. Além disso, o que naturalmente acontece, acarretando o agravamento deste fenômeno, é a própria distorção dos discursos que não deixam transparecer que, nesse contexto, os programas sociais disponíveis aos trabalhadores e cidadãos são financiados por eles mesmos.

A política social é fragmentada devido à despolitização da própria questão social, que é aqui concebida como problemas sociais, disfunções que fazem com que se elimine a possibilidade de se pensar e planejar a política social sob a perspectiva de totalidade (BOSCHETTI, 2009).

O que observamos nos países periféricos, por exemplo, como mesmo menciona Faleiros (1988), é que as políticas sociais são “categoriais”, ou seja, tem como alvo categorias específicas da população e se materializam através de programas criados em cada gestão governamental com critérios clientelísticos e burocráticos. Neste sentido é possível perceber o fenômeno da despolitização da questão social e, conseqüentemente, a fragmentação das políticas sociais.

Essa análise da configuração da política social na América Latina só é possível se considerarmos o contexto do modo capitalista de produção, que por sua vez determina o conjunto de relações sociais que se estabelecem entre as classes, como já enfatizamos anteriormente.

Sabemos que uma análise crítica da política social só pode ser realizada considerando a intervenção do Estado e a dinâmica da luta de classes e, para isso, é essencial compreender esta relação de dependência, de subordinação estabelecida entre os países centrais e os países periféricos.

É diante desse cenário que a política educacional assume configurações adversas, acompanhando o movimento geral das políticas sociais, associada às transformações ocorridas na dinâmica do sistema capitalista de produção.

Nesta dissertação analisamos 13 Portarias expedida pela Secretaria Municipal de Educação do município de Florianópolis, especificamente nos que diz respeito aos critérios estabelecidos para inscrições e matrículas na educação infantil a fim de problematizar a

ambiguidade no reconhecimento do acesso a esse direito constitucional. Segue a relação das Portarias analisadas:

Tabela 1 – Relação das Portarias de Matrículas – 1999 a 2011

Portaria nº. 017/99	Dispõe sobre a matrícula dos alunos no ano de 2000
Portaria nº. 036/00	Dispõe sobre a matrícula dos alunos no ano de 2001
Portaria nº. 37/01	Dispõe sobre a matrícula dos alunos no ano de 2002
Portaria nº. 045/02	Dispõe sobre a matrícula dos alunos no ano de 2003
Portaria nº. 032/03	Dispõe sobre a matrícula dos alunos no ano de 2004
Portaria nº. 073/04	Dispõe sobre a matrícula dos alunos no ano de 2005
Portaria nº. 94/05	Dispõe sobre a matrícula dos alunos no ano de 2006
Portaria nº. 091/06	Dispõe sobre a matrícula dos alunos no ano de 2007
Portaria nº. 92/07	Dispõe sobre a matrícula dos alunos no ano de 2008
Portaria nº. 110/08	Dispõe sobre a matrícula dos alunos no ano de 2009
Portaria nº. 079/09	Dispõe sobre a matrícula dos alunos no ano de 2010
Portaria nº. 117/10	Dispõe sobre a matrícula dos alunos no ano de 2011
Portaria nº. 202/11	Dispõe sobre a matrícula dos alunos no ano de 2012

Fonte: VICENTE, Gabriela Augusto. – Elaborado a partir dos dados da pesquisa fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação, 2011.

Em 1999, ano previsto pela LDB/96 para a adequação da educação infantil na política educacional, a Portaria nº. 017/99, expedida pela Secretaria Municipal de Educação, que dispõe sobre a matrícula dos alunos da educação infantil para o ano letivo de 2000 em seu artigo 2º trata dos procedimentos para a inscrição e o preenchimento das vagas nas unidades de educação. Este artigo, além de tratar sobre as matrículas, estabelecendo alguns critérios para a continuidade das crianças na unidade, fala sobre o processo para as novas inscrições:

Art. 2º. II- As novas inscrições serão abertas após a matrícula das crianças da Unidade Escolar, sendo preenchidas mediante o seguinte processo:

a) inscrição para posterior classificação, devendo no ato da inscrição apresentar os seguintes documentos:

1. Cartão de vacina atualizado;
2. Certidão de nascimento da criança;
3. Comprovante de trabalho e de renda dos pais ou responsáveis, correspondente ao mês anterior à matrícula.

b) classificação das crianças observando-se a menor renda per capita, com a seguinte priorização:

1. crianças cujos pais/ responsáveis ou o único responsável exerçam atividade remunerada;
2. crianças cujos pais/ responsáveis não exerçam atividade remunerada;
3. crianças cujos pais ou responsáveis residam ou trabalhem na comunidade próximo à Unidade de educação Infantil, no município de Florianópolis. (PMF, Portaria 017/99)

Ainda em relação a esta Portaria, no artigo 3º fica estabelecido que é de responsabilidade da direção de cada unidade a constituição de uma Comissão de Matrícula para a classificação das crianças. Fazem parte dessa Comissão o diretor, dois representantes dos servidores da instituição e dois representantes da Associação de Pais e Professores (APP) ou pais/responsáveis ou ainda Conselho de Escola. Além disso, no artigo 7º a Portaria estabelece que o acesso e a permanência das crianças não podem estar condicionados a qualquer tipo de procedimento que restrinja o direito constitucional, dentre eles exemplifica o uso do uniforme, o material escolar ou contribuição financeira à Associação de Pais e Professores.

Conforme exposto, ao mesmo tempo em que a Portaria estabelece alguns critérios, ela ressalta que o acesso e a permanência não podem considerar condicionalidades, pois isso restringe o direito universal à educação. Quanto à priorização para a classificação da criança é importante ter claro que o direito à educação infantil é um direito da criança e não dos pais ou responsáveis que exerçam atividade remunerada, além disso, cabe nos questionarmos como as famílias, pais/responsáveis poderão se inserir no mercado de trabalho sem ter onde deixar as crianças, ou seja, na ausência de políticas para a infância?

Na Portaria nº. 036/2000, que dispõe sobre a matrícula na educação infantil para o ano letivo de 2001, os critérios permanecem, com a inclusão do comprovante de residência ou local de trabalho dos pais ou responsáveis. Além disso, o artigo 5º, que trata da constituição da Comissão de Matrícula, prevê mais um representante para cada segmento representativo.

Para o próximo ano letivo, em 2002, a Portaria nº. 37/2001 apresenta algumas mudanças relevantes. Em relação à documentação exigida, ela estabelece a apresentação do original e da fotocópia, porém, no artigo 9º ressalta que a falta da documentação não restringe o acesso e permanência do direito constitucional à educação infantil. Quanto a Comissão de Matrícula a Portaria estabelece que dos representantes dos diferentes segmentos, dois serão titulares e um suplente. No que tange a organização do número de crianças por turma, fica estabelecido que nas unidades de educação infantil em que o atendimento for de período integral, é facultativo a cada pai ou responsável o atendimento em meio período. E ainda estabelece orientações quanto à vaga para crianças com necessidades especiais, tendo em vista a política de inclusão. Desta forma, a Portaria reorganiza o número de crianças por turmas, considerando os profissionais disponíveis nos casos em que serão atendidas crianças com necessidades especiais no ensino regular.

Em relação aos critérios estabelecidos para as novas matrículas, a Portaria nº. 37/2001 estabelece:

Art. 3º- Ficam estabelecidos para a matrícula de crianças novas os critérios abaixo relacionados, na respectiva ordem de prioridade, observando sempre a menor renda per capita, cujas crianças que residam e/ou cujos pais/ responsáveis trabalham no município de Florianópolis:

I - crianças cujos pais/ responsáveis ou único responsável exerçam atividade remunerada;

II - crianças que um dos responsáveis exerça atividade remunerada;

III - crianças cujos pais/ responsáveis não exerçam atividade remunerada.

§ 1º. As crianças que os pais ou responsáveis recebem auxílio creche não serão inscritas na Unidades de Educação Infantil da Rede Pública Municipal.

§ 2º. As crianças matriculadas em 2001, que não preencherem os requisitos mencionados no art. 2º



§ 1º, deverão se inscrever para classificação junto com as novas inscrições.

§ 3º Nas comunidades Chico Mendes, Vila União, Vila Cachoeira e Abraão, as quais possuem Serviço Social, 25% das vagas nas novas turmas serão reservadas para as crianças em risco social. Caso as vagas não sejam preenchidas, serão classificadas as crianças em lista de espera. (PMF, Portaria 37/01)

Mais uma vez o acesso à educação infantil é marcado por critérios de seleção, nessa Portaria, entretanto, a educação assistencialista é reforçada de uma forma preocupante e contrária à legislação vigente que prevê a educação infantil como parte integrante da política educacional. Além de estabelecer que as crianças na qual os pais ou responsáveis recebem o auxílio creche não poderão ter acesso às instituições da Rede Municipal, ela estabelece também o critério de risco social, reservando vagas para as crianças e famílias que se encontram nessa situação.

A Portaria nº. 045, expedida em 2002, referente à matrícula para o ano letivo de 2003, redige algumas alterações em relação ao ano anterior. Em relação aos documentos estabelece a apresentação do demonstrativo de pagamento ou preenchimento de uma declaração de trabalho, conforme modelo da Secretaria Municipal de Educação para as famílias que possuem renda familiar. E quanto aos critérios e a ordem de prioridade há modificação nos incisos, sendo que o § 1º estabelece que, havendo empate na observância dos critérios, a vaga será sorteada com a presença dos interessados e o § 3º é extinto. Ainda quanto a organização do número de crianças por grupo, a Portaria estabelece que a criança poderá ocupar duas vagas de período parcial na mesma instituição ou em instituições diferentes da Rede, desde que não tenha lista de espera, no entanto, no mês seguinte, em novembro, através de uma errata da Portaria nº. 45, comunicam que o direito da criança à educação infantil se efetivará, mediante matrícula, independente do período de atendimento das instituições, não sendo permitido ocupar duas vagas de atendimento parcial na garantia do atendimento integral.

A Portaria nº. 032/03, que dispõe sobre a matrícula das crianças na educação infantil na Rede Municipal de Ensino para o ano letivo de 2004, estabelece mais dois documentos a serem apresentados no ato da inscrição: o visto de residência para as famílias estrangeiras e a Declaração de Guarda para as crianças que convivem com responsáveis,

emitida pelo Juizado da Infância e da Juventude. Além disso, passam a considerar os pensionistas e inativos para o cálculo da renda per capita. Considerando a necessidade de reorganizar o atendimento entre período integral e parcial, essa Portaria também vem estabelecer critérios de prioridades, observando sempre a menor renda per capita e a vinculação dos pais/ responsáveis em atividades remuneradas. Quanto a Comissão de Matrícula, a Portaria estabelece que dos três representantes dos diferentes segmentos um será titular e os outros dois suplentes.

Outra mudança da Portaria nº. 032/03 prevê em seu parágrafo único:

Parágrafo Único: Para fins de levantamento de renda per capita das famílias, a direção da Unidade de Educação Infantil poderá se acodir de informações sócio-econômicas efetuado por assistente social ou agente de saúde da própria comunidade, integrando a Comissão de Matrícula. (PMF, Portaria nº. 032/03)

Em agosto de 2004, a Secretaria Municipal de educação instituiu a Instrução Normativa nº. 001/2004 a partir da relação das unidades de educação infantil com vagas existentes, estabelecendo critérios provisórios de acordo com a Portaria nº. 032/03 e um cronograma para preenchimento dessas vagas.

Em relação à Portaria nº. 073/2004, que dispõe sobre a matrícula para o ano letivo de 2005, poucas mudanças ocorreram. No que trata dos documentos, além da Declaração de Guarda emitida pelo Juizado da Infância e da Juventude, os pais/responsáveis deveriam apresentar também a Declaração de Guarda provisória emitida pelo Conselho Tutelar. Além disso, passa-se a considerar para o cálculo da renda per capita o rendimento bruto de todos os adultos que exerçam atividade remunerada e residam com a criança incluindo, além dos pensionistas e inativos, os estudantes. Quanto às crianças cujos pais/responsáveis recebam auxílio creche e/ou auxílio babá, as inscrições deixaram de ser permitidas. Em relação à constituição da comissão de matrícula, foram estabelecidos quatro representantes de cada segmento, sendo um tutelar e três suplentes.

Para o ano letivo de 2006 permaneceram os critérios através da Portaria nº. 94/2005, incluindo no cálculo da renda per capita os desempregados. Além disso, as inscrições das crianças cujos pais/responsáveis recebam auxílio creche e/ou auxílio babá agora estão

condicionadas à perda deste auxílio quando obtiver a efetivação da vaga. Outra mudança proclamada nessa Portaria diz respeito à comissão de matrícula:

Art. 8º A Direção da Unidade de Educação Infantil é responsável pela constituição de uma Comissão de Matrícula, que fará a classificação das crianças para o ano letivo de 2006. Esta comissão deverá ter a seguinte composição:

I – O Diretor, que a presidirá;

II - 02 (dois) representantes dos servidores da Unidade de Educação Infantil;

III – O Supervisor, nas unidades que possuem este profissional;

IV - 02 (dois) representantes dos pais e/ou responsáveis, ou representantes da APP ou Conselho de Escola;

V – 01 agente de saúde e Assistente Social, quando houver na comunidade;

VI - 02 (dois) representantes do Conselho Comunitário ou da Associação dos Moradores.

§ 1º. Dos representantes dos diferentes segmentos, 01 (um) será o titular e o outro suplente. A Comissão de Matrícula deverá ser escolhida em Assembleia, registrando-se em ata. Deverá ser entregue ao Departamento de Educação Infantil os nomes, em formulário padrão, dos representantes da Comissão supracitada.

§ 2º. Sempre que surgir uma ou mais vagas a comissão de matrícula deverá ser convocada pelo presidente da mesma, para classificação da lista de espera. Esta classificação acontecerá independentemente do número de representantes presentes, cabendo ao presidente da comissão registrar em ata todo este procedimento. (PMF, Portaria nº. 94/05)

Em relação à Portaria nº. 091/2006, que dispõe sobre a matrícula para o ano letivo de 2007, fica instituído que as inscrições das crianças cujos pais/responsáveis recebam auxílio creche e/ou auxílio babá, estão condicionadas à informação ao órgão responsável, que se manifestará sobre a perda ou não do auxílio quando a criança obtiver a efetivação da vaga. Com isso, é possível perceber que lentamente vai sendo

reconhecido o direito da criança à educação infantil, mesmo que de forma ambígua.

Quanto à comissão de matrícula, a Portaria estabelece em seu artigo 5º:

Art.5º A Comissão de Matrícula deverá ter quórum de 50% dos membros e será responsável por realizar a seleção das crianças, consignando os procedimentos em ata com livro próprio, relacionando o nome das crianças, data de nascimento e respectivos grupos em que serão atendidas. (PMF, Portaria nº. 091/06)

Ainda em relação à comissão de matrícula, a Portaria prevê a participação do intendente do bairro, quando houver na comunidade, para integrar-se à comissão, além disso, ressalta que sempre que surgirem uma ou mais vagas, a comissão deverá ser convocada por escrito, por seu presidente, para a seleção da lista de espera, respeitando o quórum mínimo.

A partir de 2007, é reafirmada e reforçada a inserção da educação infantil como parte do sistema de ensino, pois até então, apesar da previsão da LDB/96 para adequação das instituições de educação infantil na política educacional em três anos, a falta de fontes específicas de financiamento da educação infantil não possibilitou que tal procedimento se concretizasse. Portanto os critérios de seleção até então presentes nas portarias de matrículas indicam que, mesmo que o acesso a creches e pré-escolas seja considerado um direito da criança garantido pela Constituição, está longe de se atender integralmente a demanda.

Contraditoriamente ao que prevê a legislação, a Portaria nº. 92/07, que dispõe sobre a matrícula para o ano letivo de 2009, continua estabelecendo alguns critérios de seleção para o acesso ao direito. Além da exigência das documentações, como nas portarias anteriores, fica estabelecido no artigo 5º:

Art. 5º Fica estabelecido, para a matrícula de novas crianças que residam e/ou os pais/responsáveis trabalhem no município de Florianópolis, o critério de menor renda per capita.

§ 1º Para o cálculo de renda per capita, serão consideradas as declarações da renda familiar dos pais/responsáveis, dividida pelo número de

pessoas da família, que dependam desta renda; e as situações de vulnerabilidade abaixo explicitadas:

- Criança em situação 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;

- Crianças que tenha irmão já matriculado ou selecionado na mesma Unidade e nas mesmas situações de vulnerabilidade acima mencionadas.

§ 2º O cálculo final da renda per capita das crianças que apresentam situação de vulnerabilidade, será efetuado de acordo com a tabela abaixo, levando-se em conta a situação declarada pelas famílias e pelos profissionais afins. As crianças poderão estar incluídas em uma ou mais situações de vulnerabilidade, de forma cumulativa, como a tabela demonstra.

<b>Se a criança se enquandra em:</b>	<b>Multiplicar a renda:</b>
Uma das situações de vulnerabilidade	<i>per capita</i> x 0,9
Duas das situações de vulnerabilidade	<i>per capita</i> x 0,8
Três das situações de vulnerabilidade	<i>per capita</i> x 0,7
Quatro das situações de vulnerabilidade	<i>per capita</i> x 0,6

(PMF, Portaria nº. 92/07)

A partir desta Portaria, a comissão de matrícula passa a ser constituída em microrregiões, da qual um dos diretores será escolhido para presidir a Comissão e haverá um supervisor da microrregião, os demais representantes permanecem os mesmos da portaria anterior. Outra mudança também diz respeito às reuniões dessa comissão para a seleção das crianças, que passam a ser uma vez por mês, com datas já pré-estabelecidas pela Portaria.

Na Portaria nº. 110/08, que dispõe sobre a matrícula para o ano letivo de 2009, todas as mudanças previstas na anterior permanecem,

com exceção das reuniões da comissão de matrícula, que a partir do referido ano ocorrerá uma vez a cada três meses, podendo ser convocada reunião extraordinária no surgimento de novas vagas.

Em relação à Portaria nº. 079/09, referente à matrícula para o ano letivo de 2010, permanecem os critérios estabelecidos, no entanto uma alteração merece nossa atenção:

Art. 6º Em conformidade com a Lei nº 11.700/2008, deve-se atender as crianças a partir dos quatro anos. No entanto, sempre que possível, buscar atender todas as faixas etárias entre 0 a 6 anos, levando-se em consideração o limite máximo de crianças por faixa etária, ficando facultado forma diversa de organização dos grupos, conforme Art. 8º da Resolução nº. 01/09 de Conselho Municipal de Educação (CME). (PMF, Portaria nº. 079/09)

A partir de 2009, há uma alteração no atendimento a educação infantil, ou seja, no acesso a este direito e agora além dos critérios de seleção temos uma priorização do atendimento para a faixa etária da pré-escola. Esta priorização pode ser considerada perversa pois mais uma vez estamos restringindo o acesso a um direito universal, daí consiste mais uma vez a ambiguidade no reconhecimento do direito, objeto de estudo desta dissertação.

Com a priorização da faixa etária da pré-escola corremos o risco que a área de atendimento as crianças de zero a três anos de idade fique descoberta e tenha que novamente retornar para o campo da assistência, o que seria de certa forma, um retrocesso na luta pelo reconhecimento da educação infantil como parte integrante da política educacional.

No ano letivo seguinte, em 2011, a Portaria nº. 117/10 permanece inalterada quanto aos critérios de seleção em relação à portaria anterior.

Porém, no final de 2011, através da Portaria nº. 202/11, que dispõe sobre a matrícula das crianças na educação infantil para o ano letivo de 2012, é extinto o critério de situação de vulnerabilidade social, instituído pela Portaria nº. 92/07. No entanto, outro critério de seleção é estabelecido indicando mais uma vez o processo de ambiguidade do direito à educação infantil no município. De acordo com a Portaria:

Parágrafo Único: Para as famílias com renda de até três salários mínimos ou de até meio salário mínimo per capita deverão apresentar a declaração

contendo o Número de Identificação Social (NIS) no decorrer do ano letivo. (PMF, Portaria nº. 202/11)

O que constatamos nas diferentes portarias de matrículas é que apesar do aparato legislativo prevê a universalização do atendimento à educação infantil, ainda encontramos critério seletivos no acesso ao direito, significando que o descompasso entre a legislação e a realidade prática ainda persiste no embate conflitivo entre seletividade x universalidade.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 a educação é um direito de todos e está associada à consolidação da cidadania. Para Pereira (2008), ao pensar na educação enquanto um direito conquistado na luta e defesa pela cidadania, devemos considerar as condições do sistema capitalista de produção:

Os direitos sociais permitem aos cidadãos uma participação mínima na riqueza material e espiritual criada pela coletividade, sendo resultado das lutas da classe trabalhadora durante o século XIX, mas também das necessidades econômicas e ético-políticas do capital, de manutenção do *status quo*. Estes foram desenvolvidos ao longo do século XX – já no período do capitalismo em sua fase monopolista – e traduzidos por meio de leis e políticas sociais, visando em diferentes graus, de acordo com a formação socioeconômica de cada país, de sua inserção produtiva na divisão internacional do trabalho e do acirramento da luta de classes em seu interior. (PEREIRA, 2008, p.33)

Diante disso é importante ressaltar que a educação constitui-se em um poderoso instrumento da ideologia hegemônica, na medida em que ela é utilizada como um meio de “adestramento” dos indivíduos ao *status quo*, apesar de que a verdadeira educação - e que aqui consideramos - é aquela comprometida com a emancipação e a liberdade dos indivíduos.

Outra questão que Pereira discute e que nos remete ao debate da universalização dos direitos em sua relação com a política social é o fato de que, no contexto capitalista que estamos inseridos, a educação está se transformando de educação como direito para educação como serviço,

os direitos sociais passam a ser um lucrativo ramo de valorização para o capital e desta forma vão sendo metamorfoseados em “serviço”, ou seja, torna-se mercadoria comprável. Juntamente com este cenário as ações do Estado através das políticas sociais tornem-se cada vez mais focalizadas e seletivas.

Pedro Demo (2002) já ressaltava que a política social somente é “social” se for redistributiva de renda e poder, ou seja, emancipadora. Cabe aqui pensar se a Política de Educação Infantil, tal como é concebida hoje, com escassos recursos para seu financiamento, e longe de atender a integralmente a demanda pode ser considerada uma política social?





#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na tentativa de tecer algumas considerações, retomaremos os questionamentos que nortearam o desenvolvimento desta pesquisa e que possibilitaram nossas análises e problematizações em relação à ambiguidade no processo de reconhecimento do direito universal à educação infantil.

Quando questionamos se hoje a educação infantil é um direito social e como se dá este reconhecimento, podemos concluir que legalmente a educação infantil é um direito universal, porém muitos entraves ainda se fazem presentes no processo de reconhecimento deste direito, ou seja, na prática ele ainda não foi concretizado.

Como foi possível observar ao longo desta dissertação, a educação infantil foi a partir de uma constante luta conquistando seu espaço no terreno do direito social. Uma conquista recente e ainda muito presente, tendo em vista os desafios para que alcancemos a verdadeira condição de direito na educação infantil.

Quando discutimos a efetivação dos direitos sociais é importante esclarecer que nos parâmetros da sociedade capitalista de produção nos remetemos à possibilidade de ampliação dos investimentos nas áreas sociais, pois é desta forma que o direito de “papel” se transforma na realidade concreta, em direito. No caso da educação infantil o que podemos observar com a pesquisa é que mesmo depois da inserção da educação infantil no sistema de ensino não foram previstos recursos para tal investimento o que ocorreu praticamente 10 anos depois, com a implantação do FUNDEB.

Até pouco tempo, a educação infantil era concebida do ponto de vista da assistência social e do direito dos pais trabalhadores, uma visão ainda não superada, em especial quando nos deparamos com a realidade prática que nos remete as inúmeras contradições ainda existentes no acesso ao direito.

Inicialmente, a educação infantil emerge dos discursos sobre a “infantilização da pobreza”, onde educar desde cedo é o meio eficaz para romper com o ciclo geracional da pobreza, como afirma Campos (2011). Esta perspectiva perversa, por sua vez, traz consequências para o processo de reconhecimento da educação infantil enquanto um direito universal.

O campo da assistência social, onde a educação infantil iniciou sempre foi concebido de uma maneira sombria, articulado ao assistencialismo e ao clientelismo que durante muitos anos tentou

responder as demandas da população considerando a pobreza como um atributo individual.

De acordo com Vieira (2010), a desvalorização do lugar da educação infantil nos sistemas de educação no Brasil é um fenômeno quase universal, resultado da sua relação com a esfera privada de produção da vida, que mesmo registrando progressos cruciais em relação aos direitos, são marcados por intensas ambiguidades.

Durante muito tempo a educação e o cuidado das crianças pequenas na sociedade brasileira constituíam preocupações da vida privada das famílias, em especial das mulheres. Em seguida, as políticas sociais foram focalizadas na classe trabalhadora e o atendimento as crianças só se justificava para as camadas pobres da população, vinculando-se as áreas de trabalho e assistência, marcado pelo trabalho voluntário, utilização de escassos recursos e desprofissionalização.

Hoje, mesmo com todo o aparato legislativo que reconhece o direito universal a educação infantil, vivemos momentos de muitas discussões e preocupações em torno da implementação de políticas educacionais que concretizem as novas definições legais proclamadas para a educação infantil. Raupp (2006), já ressaltava que embora a legislação proclame os direitos sociais das crianças, o contexto de insuficiência de políticas, atrelada à acolhida do governo brasileiro às políticas de Estado de ajuste da economia impedem a concretização deste direito.

O direito social é um produto histórico, construído pelas lutas da classe trabalhadora e, concretizar direitos sociais significa prestar à população, como dever do Estado, um conjunto de benefícios e serviços que lhe é devido, em resposta às suas demandas sociais.

Com a pesquisa foi possível observar que o reconhecimento do direito a educação infantil ainda é bastante ambíguo. De acordo com a legislação a educação infantil é um direito da criança, dever do Estado e opção da família, no entanto nas portarias de matrícula percebemos que os critérios para inscrição e matrícula são restritivos e ainda se concentram no critério da renda familiar. Mais uma vez nos deparamos com políticas sociais focalizadas, assistencialista e paternalistas que selecionam os merecedores a partir do grau de pobreza.

Nesse sentido, vários desafios se apresentam na luta pela defesa e concretização dos direitos na educação infantil e requer a implementação de ações sistemáticas fundamentada na concepção da criança como sujeito social e cidadã de direitos. O que podemos perceber ao longo deste trabalho é que a necessidade do atendimento às

crianças na educação infantil é claro e reconhecido, entretanto, as formas de sua viabilização continuam ambíguas.

Sônia Kramer (1989), entendendo que a educação é um direito social de todas as crianças, inclusive as crianças de zero a cinco anos de idade, ressalta a importância na garantia do caráter público das creches e pré-escolas, juntamente com a presença de políticas de financiamento consistentes aliadas a políticas que garantam a formação de profissionais capacitados, além de políticas voltadas à implementação de alternativas curriculares que reconheçam a diversidade das crianças, no que se refere à classe social, etnia, cultura e sexo.

Outros desafios que encontramos na busca pela efetivação do direito a educação infantil e a qualidade das políticas sociais destinadas a infância são: o reconhecimento da criança como sujeito de direitos; o devido financiamento; a valorização dos investimentos em pesquisas sobre a temática; a divulgação mais ampla do conhecimento produzido na área e a formação adequada e contínua dos profissionais.

Em Florianópolis a realidade nos mostra um expressivo número de crianças atendidas por instituições conveniadas, nos remetendo a uma análise do que vivenciamos a décadas passadas, na qual as políticas para a educação infantil se caracterizaram por projetos assistencialistas.

Este fato ocorre principalmente no atendimento as crianças de zero a três anos de idade e por sua vez é uma questão pertinente para analisar. Com a obrigatoriedade do atendimento pré-escolar um grande risco que corremos é a segmentação da educação infantil, é possível que a rede pública amplie a oferta de vagas na pré-escola e conseqüentemente reduza a oferta nas creches, deixando mais uma vez para o chamado “terceiro setor” esta responsabilidade que é do Estado enquanto o executor de políticas sociais públicas no atendimento aos direitos da população.

De acordo com a pesquisa foi possível observar que mesmo após a proclamação do direito a educação infantil, para ter acesso ao direito existem critérios de seleção, tendo em vista a impossibilidade de atender a todas as crianças, dentre eles: consideração da renda per capita, a situação de vulnerabilidade e/ ou risco social, a vinculação dos pais em atividades remuneradas, mostrando a ambigüidade no processo de reconhecimento deste direito universal.

É importante considerar que a educação infantil, apesar de ter iniciado atrelado a inserção da mulher no mercado de trabalho, é um direito da criança e não dos pais trabalhadores, portanto, ao vincular o acesso de uma criança na educação aos pais trabalhadores, estamos não

apenas restringindo o acesso ao direito, mas atuando numa perspectiva de antidireito.

A educação infantil hoje é entendida não mais como assistência e caridade para as crianças pobres, mas, sobretudo por um espaço educacional e de direito de cidadania, portanto é importante garantir o caráter público dessas instituições a fim de concretizar o acesso à educação infantil enquanto um direito universal, transformando-o de “direito de papel” em políticas sociais públicas.

Para finalizar pontuamos a necessidade de dar continuidade a esta luta pelo direito à educação infantil, que não finalizou com a proclamação do direito na legislação. Temos um longo caminho a percorrer neta luta de transformação do “direito de papel” e um grande aliado é o Ministério público, porém cabe aqui esclarecer que há necessidade de uma contínua luta social em várias frentes para que tornemos o acesso educação infantil um direito universal.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira. O Serviço Social na educação. **Revista Inscrita**, Brasília, n. 6, 2000.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social na Educação**: novas perspectivas sócio-ocupacionais. Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais, Maio de 2007, Belo Horizonte.

ANGOTTI, Maristela (org.). **Educação Infantil**: da condição de direito à condição de qualidade no atendimento. Campinas, SP: Editora Alínea, 2009.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Capítulo III: Rostos de crianças no Brasil. In: PILOTTI, Francisco J.; RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2.ed.rev. São Paulo (SP): Cortez, 2009.

ARANTES, Paulo Henrique de Oliveira. Capítulo 2: Educação Infantil: Direito, perspectivas e financiamento – o papel do Ministério Público –. In: ANGOTTI, Maristela (org.). **Educação Infantil**: da condição de direito à condição de qualidade no atendimento. Campinas, SP: Editora Alínea, 2009.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri; KRAMER, Sonia. **Infância, educação e direitos humanos**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo (SP): Cortez, 2008.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em:

<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>  
Acesso em: 12 mar. 2012.

BRASIL. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em:  
<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007.../2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007.../2007/Lei/L11494.htm)>.  
Acesso em: 14 mar. 2012.

BRASIL. Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em:  
<[www.fc.unesp.br/lizanata/LDB%204024-61pdf](http://www.fc.unesp.br/lizanata/LDB%204024-61pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2012.

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em:  
<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2012.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em:  
<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial curricular nacional para a educação infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil. Brasília: MEC, SEB, 2009.

CAMPOS, Roselane F. "Política pequena" para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina". Trabalho encomendado apresentado na 34 R.A. da Anped. Natal, 2011.

CRAIDY, Carmem Maria; KAERCHER, Gladis Elise P. da Silva. **Educação infantil: pra que te quero?**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

DEMO, Pedro. **Educação pelo avesso**: a assistência como direito e como problema. 2ª ed. São Paulo (SP): Cortez, 2002.

DEL PRIORE, Mary (Org). **Historia das crianças no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. Capítulo I: Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco J.; RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2.ed.rev. São Paulo (SP): Cortez, 2009.

FREIRE, Adriani. Capítulo 3: Formação de educadores em serviço: construindo sujeitos, produzindo singularidades. In: KRAMER, Sonia. **Infância e educação infantil**. Campinas: Papirus, 1999.

KRAMER, Sonia. **A política do pré-escolar no Brasil**: a arte do disfarce. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Infância e educação infantil**. Campinas: Papirus, 1999.

\_\_\_\_\_. **Com a pre-escola nas mãos : uma alternativa curricular para a educação infantil**. São Paulo: Atica, 1989.

KUHLMANN JR, Moysés. Relações sociais, intelectuais e educação da infância na história. In: SOUZA, Gisele de (org.). **Educar na Infância**: perspectivas histórico-sociais. São Paulo: Contexto, 2010.

LOPES, Eleni Melo Silva. **Serviço Social e Educação**: as perspectivas de avanços do profissional de serviço social no sistema escolar público. 2005. 25 fls. Trabalho Acadêmico – Unesp – Campus de Marília, Marília, 2005.

MANUAD, Ana Maria. A vida das crianças de elite durante o império. In: DEL PRIORE, Mary (Org). **Historia das crianças no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Departamento de Proteção Social Básica. **Nota de esclarecimento**: Transição da Educação Infantil. 2007. Disponível em:



<http://www.conseassp.sp.gov.br/usr/file/Nota%20de%20Esclarecimento%20%20Transicao%20da%20Educao%20Infantil.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2012.

NAZÁRIO, João Dimas. **O Acesso de crianças de zero a seis anos à educação infantil de Florianópolis** : uma análise sóciodemográfica de crianças em "lista de espera". Florianópolis, SC, 2011. 167 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, 2011.

NETTO, Jose Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 2ª ed. São Paulo (SP): Cortez, 1996.

OLIVEIRA, Zilma Ramos de. **Educação Infantil**: fundamentos e métodos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

OSTETTO, Luciana Esmeralda. **Educação infantil em Florianópolis**. Florianópolis, SC: Cidade Futura, 2000.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Política Social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência. **Ser Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p.147-175, out. 2010. Disponível em: <[http://www.red.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/1019](http://www.red.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/1019)>. Acesso em: 20 Jun. 2011.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, Mary (Org). **Historia das crianças no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2000.

PEREIRA, Larissa Dahmer. Educação e Serviço Social: do confessionalismo ao empresariamento da formação profissional. São Paulo: Xamã, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social**: temas & questões. 2ª ed. São Paulo (SP): Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PILOTTI, Francisco J.; RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2.ed.rev. São Paulo (SP): Cortez, 2009.

PMF. Decreto nº. 6206, de 14 de Outubro de 2008. Estabelece critérios para convênios entre o município de Florianópolis, representado pela Secretaria Municipal de Educação, e as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins econômicos para oferta da educação infantil. Disponível em:

<<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-florianopolis/683161/decreto-6206-2008-florianopolis-sc.html>>. Acesso em: 14 mar. 2012.

RAUPP, Marilene Dandolini. **Reflexões sobre a infância:** conhecendo crianças de 0 a 6 anos. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2006.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: DEL PRIORE, Mary (Org). **Historia das crianças no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2000.

RIZZINI, Irene. **O Século perdido:** raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Universitaria Santa Ursula: Anais Livraria, 1997.

RIZZINI, Irma. **A assistência à infância no Brasil:** uma análise de sua construção. Rio de Janeiro: Ed. Universitaria Santa Ursula, 1993.

\_\_\_\_\_. Capítulo V: Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a era Vargas. In: PILOTTI, Francisco J.; RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2.ed.rev. São Paulo (SP): Cortez, 2009.

SILVA JÚNIOR, Nelson Gomes de Sant'Ana e; GARCIA, Renata Monteiro. Moncorvo Filho e algumas histórias do Instituto de Proteção e Assistência à Infância. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, UERJ, Rio de Janeiro, n. 2, ano 10, p. 613-632, 2010. Disponível em:

<<http://www.revispsi.uerj.br/v10n2/artigos/pdf/v10n2a19.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2012.

SOUZA, Gisele de (org.). **Educar na Infância**: perspectivas histórico-sociais. São Paulo: Contexto, 2010.

SOUZA, Solange Jobim e; KRAMER, Sonia. **Educação ou tutela?**: a criança de 0 a 6 anos. São Paulo (SP): Loyola, 1988.

TATAGIBA, Ana Paula. Políticas para infância de 0 a 6: os desafios da LDB para a garantia de direitos sociais. **CADERNOS DE SERVIÇO SOCIAL - PERIODICOS**. Campinas: PUCCAMP, SP, v. 15, n. 30/31, Jan/dez 2007, p. 67-86.

VERONESE, Josiane Rose Petry; OLIVEIRA, Luciene de Cássia Policarpo. **Educação versus Punição**: a educação e o direito no universo da criança e do adolescente. Blumenau: Nova Letra, 2008.

**ANEXO – PORTARIAS DE MATRÍCULAS – 1999 A 2011**