

EDUCAÇÃO INFANTIL: POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÃO INSTITUCIONAL

O objetivo do presente trabalho é analisar a política pública de Educação Infantil formalizada na esfera federal e suas implicações na ação institucional no âmbito do município de Dourados, estado de Mato Grosso do Sul, no período de 1988 a 1998.

Nesses dez anos a Educação Infantil passou por reformulações no campo das políticas públicas. A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, projetou alterações para a educação das crianças de 0 a 6 anos que foram consideradas como avanços, segundo os educadores da área¹. Além do texto constitucional o MEC, em 1994, publicou o documento “Política Nacional de Educação Infantil”, e em 1996 foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394), dentre outros. Esses documentos são relevantes à medida que neles se verifica a formalização da política educacional brasileira, refletindo a concepção de educação infantil, concepção esta, hegemônica da educação das crianças pequenas para a sociedade contemporânea.

No entanto, embora a propositura da política ocorra no âmbito federal, sua implementação realiza-se na esfera municipal. Diante disso, entender as relações que se estabelecem entre a política expressa e sua efetivação é necessário à medida que explicita os limites e as perspectivas para as instituições de atendimento à criança de 0 a 6 anos. Ainda, nessa interseção entre a política nacional e a execução municipal é possível extrair indicativos de avaliação da realidade da Educação Infantil no contexto local.

Assim, o ponto referencial de base empírica dessa investigação situou-se na esfera municipal, na qual é implementada a política de Educação Infantil no Brasil. A escolha pela esfera municipal se ratifica, ainda, quando se procura estabelecer a relação entre as macro e micro políticas na configuração específica da política de Educação Infantil, o que implica o acompanhamento das políticas sociais pelo poder local.

Dourados, no estado de Mato Grosso do Sul, foi o município eleito como campo da investigação. É o segundo maior município do estado em termos de demografia e de arrecadação fiscal. Foi criado em 1935 e conta com (IBGE, 1996), aproximadamente, 153.191 habitantes, tendo uma população na faixa etária, de 0 a 6 anos de idade, de 22.770

¹ Nesse sentido ver Demo (1994); Campos, Rosemberg, Ferreira (1989); Arroyo (1994), dentre outros.

crianças. O número de crianças atendidas pelas instituições locais (públicas, privadas e conveniadas) é de 4.231 crianças, ou seja 18,58% daquele universo².

O corte temporal realizado – período de 1988 a 1998 – demonstra a intenção de se buscar o contexto contemporâneo, no qual a política educacional está sendo formalizada, sobretudo na legislação brasileira. Assim, o período em foco tem como ponto inicial a promulgação da Constituição Federal, em 1988. Ainda engloba a sanção da Emenda Constitucional n.º 14/96, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, n.º 9.394/96, e da Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), lei n.º 9.424/96, indo até 1998. A intenção de retratar o contexto contemporâneo implicou ainda a menção ao Plano Nacional de Educação, aprovado em 9.12.99 pela Comissão de Educação, Cultura e Deporto da Câmara Federal.

O contexto que configurou a construção da política educacional mencionada delinea-se numa sociedade marcada por um período de reformas político-econômicas engendradas no processo de transição democrática proporcionado pelo fim do governo militar. Esta transição ficou conhecida como a Nova República, que gerou reivindicações de participação social refletidas em movimentos sociais organizados e, ainda, modificações na estrutura familiar, ocasionadas pela aceleração e, principalmente, a generalização do processo de suburbanização³, já evidenciada desde os anos 70 (Neves, 1994). Esses fatos viabilizaram os movimentos sociais e sindicais para a reivindicação de instituições de atendimento às crianças de 0 a 6 anos, tema que integrou a agenda da educação com certa relevância.

Porém, à medida que se dava a formalização da política educacional e as primeiras medidas de sua implementação – a exemplo das medidas de financiamento – a Educação Infantil ia perdendo o destaque obtido. Essa situação guarda estreita relação com o atual processo de reforma do Estado brasileiro.

² De acordo com o documento “Informativo Educacional – Resultado do Censo escolar 1998: Dourados” da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED), e dados da Secretaria de Promoção e Assistência Social (PRO-SOCIAL) da Prefeitura Municipal de Dourados.

³ Esse processo também ocorreu em Mato Grosso do Sul, e mais especificamente em Dourados, tendo em vista a criação daquele estado em 11 de outubro de 1977, promovendo êxodo populacional para essa nova unidade federada que pretendia alcançar um amplo desenvolvimento econômico a partir da agropecuária e da industrialização do campo (Gressler, Swensson., 1988)

Sem pretensões de discutir esse modelo, procura-se situar a Educação Infantil dentro de uma abordagem mais ampla, de modo que ela, neste trabalho, seja compreendida na relação entre Estado e sociedade. Entende-se que a perda de destaque da Educação Infantil surge como desdobramento do modelo de reforma levado a termo no país, pois esse modelo, tendo por base as políticas neoliberais, acarreta, sobretudo, redução nos investimentos com as medidas sociais.

Toma-se como suposto a Educação Infantil como uma fração das políticas sociais, compreendendo-a como uma medida de reprodução da força de trabalho que funciona como uma forma de salário indireto⁴ (Oliveira, 1998), possibilitando a permanência das mulheres no mercado de trabalho. Com isso, embora na proposição da política educacional a Educação Infantil seja considerada como a primeira etapa da educação básica, na ação, ela permanece circunscrita ao âmbito assistencial.

O modelo de reforma brasileiro implica redução dos gastos diretos com as medidas sociais, e em contrapartida preconiza as privatizações, as “parcerias” com instituições sociais não-governamentais, a flexibilização dos recursos, entre outras ações, estabelecendo uma nova relação entre Estado e sociedade. Nesse modelo, a agenda de reformas adotada pelo Estado acata as diretrizes dos Organismos Internacionais como BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), UNESCO (Organização Mundial Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas) e UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) (Coraggio, 1994; Fonseca, 1996).

Esse fato, apesar de se apresentar de forma generalizada no mundo, é agravado no caso dos países considerados “em desenvolvimento” – como é o caso do Brasil – cujos padrões de crescimento são considerados baixos em comparação com os países “industrializados”⁵.

A reforma do Estado brasileiro acarreta determinações na política social, e, mais especificamente, na política educacional. A exemplo vale mencionar que dentre as determinações da reforma do Estado brasileiro está a “descentralização” de atribuições da esfera central para as unidades, engendrando o mecanismo da “municipalização”. Essa

⁴ Além da educação, são exemplos de salário indireto: o sistema de saúde (Sistema Único de Saúde – SUS), o transporte urbano (vale-transporte), a previdência social (Instituto Nacional de Serviço Social – INSS), e outros.

⁵ Os termos “em desenvolvimento” e “industrializados” expressões empregadas pelo Banco Mundial, na classificação dos países pelo índice de crescimento econômico. Além desses utiliza-se, ainda, a expressão “menos desenvolvidos”.

determinação configurou-se, também, na esfera da educação que, por força constitucional, atribuiu aos municípios a responsabilidade pelo ensino fundamental e pela Educação Infantil.

1. A Educação Infantil na política pública nacional

Alguns indicativos econômicos e políticos podem contribuir com a questão. Nesse sentido, quando se verifica que embora o texto constitucional previsse a ampliação do sistema de proteção social, logo após sua promulgação estabeleceu-se um processo de discussões e de revisão de algumas de suas proposições. “A eleição⁶ de Collor marcou o início da aplicação do projeto neoliberal no nosso país”(Fernandes, 1995: 60) que dentre suas conseqüências acarretou uma retração do sistema de proteção social, e a adoção de políticas que implicavam a revisão do papel do Estado como prestador de serviços sociais. As ações implementadas pelo Estado brasileiro passaram a convergir para “eliminação de funções governamentais, cortes em despesas com custeio e investimentos, redução da folha de pessoal, privatização, desregulamentação e descentralização” (Souza, Carvalho, 1999: 187). O processo continuou sendo adotado, mesmo com a saída de Collor, nos governos de Itamar Franco e atualmente com Fernando Henrique Cardoso.

Esse novo panorama político-econômico repercutiu na Educação Infantil à medida que diminuiu a responsabilidade estatal com essa etapa da educação básica e priorizou o ensino fundamental em detrimento dos demais níveis de educação. Assim, não há as condições necessárias de se fazer cumprir as metas de acesso e qualidade a todas as instituições de Educação Infantil prevista no documento Política Nacional de Educação Infantil. Um exemplo que denota essa precariedade das condições é a ausência de previsão de recursos orçamentários específicos para a área.

Embora não se cogite a privatização das instituições de Educação Infantil, verifica-se que a diminuição dos recursos públicos destinados à implantação das políticas sociais interferem sobremaneira no fazer das instituições de atendimento à infância de 0 a 6 anos, que passa a estabelecer critérios e definir prioridades, cortar despesas, diminuir o número de crianças atendidas⁷, conter expansão de vagas, dentre outras medidas.

⁶ A eleição de Fernando Collor de Melo para Presidente da República aconteceu em 1989.

⁷ Davies (1999) retrata essa questão ao analisar o FUNDEF:

Os efeitos do Fundef sobre outros níveis e modalidades de ensino já se fizeram sentir em 1998. Segundo a avaliação divulgada pela Undime em 16 de março de 1999, houve uma diminuição da oferta de vagas na educação infantil por causa do Fundef, o que não se deveu somente à ‘absorção ... de crianças de 6 anos no ensino fundamental’ (Davies, 1999: 18, grifos meus).

O Estado brasileiro dentro do processo de reforma adotado tem procurado estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade de forma que ao Estado cabe definir políticas e à sociedade civil implementá-las, a ponto da interferência estatal ficar restrita a focos específicos (Azevedo, Andrade, 1997).

Detalhando o processo que implicou a revisão do papel do Estado como prestador de serviços sociais, Souza e Carvalho (1999) explicam a constituição de diferentes estágios nos países em desenvolvimento. Mais especificamente, verifica-se que a partir dos meados da década de 90 inicia-se a segunda geração da Reforma do Estado, que se caracteriza

(...), pela tentativa de construção e reconstrução de suas capacidades administrativas e institucionais. Por capacidade administrativa entende-se a busca de instrumentos voltados para aumentar o desempenho dos organismos públicos com vistas à obtenção de resultados e à satisfação do cidadão que utiliza os serviços públicos. Por capacidade institucional, entende-se a busca de incentivos que aumentem os estímulos para a cooperação e a formulação e implementação sustentada das decisões governamentais. As tarefas do novo estágio são, portanto, de longo prazo e envolvem questões mais estruturais do que as do primeiro, afetando mais significativamente as esferas locais e as políticas sociais (Souza, Carvalho, 1999: 188, grifos meus).

Os efeitos desse segundo estágio da reforma, devido a suas características estruturais e de longo prazo, tem incidido de forma a fortalecer algumas metas já apontadas na primeira geração. Em se tratando de política pública verifica-se a focalização da interferência estatal em determinados pontos e a participação da sociedade civil na implementação das medidas sociais.

A participação social passa a ser traçada e buscada como um dos eixos da reforma, portanto a educação faz-se necessária neste contexto uma vez que a sociedade civil precisa ser “educada” para atuar efetivamente na implementação das medidas sociais enquanto uma parceira do Estado, que assume função de mediação, supervisão e catalisação. Bresser Pereira aponta a intenção da reforma:

Um dos projetos mais importantes do governo Fernando Henrique é o de garantir autonomia financeira e administrativa aos serviços sociais do Estado, (...). Esse objetivo poderá ser alcançado através da criação da figura jurídica das ‘organizações sociais’ e do programa de ‘publicitação’, através do qual entidades estatais serão transformadas em organizações públicas não-estatais.(...)

Através dessa estratégia administrativa descentralizadora, estaremos concedendo autonomia aos serviços sociais fundamentais da sociedade. Com isto será possível liberar serviços da rigidez burocrática que hoje os domina. E estaremos possibilitando uma parceira muito mais efetiva entre sociedade e Estado. O resultado serão serviços de educação, saúde e cultura orientados para a cidadania (Bresser Pereira, 1998, grifos meus).

A reforma do Estado brasileiro tem sua gênese condicionada às diretrizes internacionais, tendo como um de seus eixos a crise do modelo do padrão de financiamento do fundo público, idealizado a partir do conjunto de teorizações keynesianas. Esse modelo tem apresentado dificuldades para se manter, em virtude, principalmente, da diminuição do PIB (Produto Interno Bruto), o que tem acarretado a busca por novos modelos. Esse fato, apesar de se apresentar de forma generalizada pelos diversos países do mundo, é agravado no caso dos países que já possuem dívidas com instituições internacionais, como é o caso do Brasil (Oliveira, 1998).

As ações estatais adotadas pelo governo brasileiro revelam a desvinculação entre o discurso presente no documento “Política Nacional de Educação Infantil”, elaborado pelo MEC, e a implementação dessa política pela esfera estatal, pelas razões anteriormente analisadas. Apesar da adoção da nomenclatura Educação Infantil, da prioridade prevista constitucionalmente e da responsabilidade atribuída ao Estado com essa etapa da educação básica, a concepção de Educação Infantil é permeada por uma divisão estrutural entre a pré-escola e a creche

Embora desde 1988 toda criança tenha direito à creche, ainda em 1998, muitos municípios possuíam critérios seletivos para as matrículas, já que apenas um pequeno número de crianças era atendido nas instituições públicas. Segundo dados do MEC⁸, em 1995 a taxa de atendimento às crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas no Brasil é de 25,1%. Esse percentual se refere ao atendimento global, incluindo as instituições públicas e particulares, bem como creches e pré-escolas. Os dados divulgados no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil – 1996, publicado pelo PNUD/IPEA, mencionam que em 1990 apenas 5% das crianças de 0 a 3 anos freqüentavam creches e 50% das crianças de 5 a 6 anos estavam matriculadas na pré-escola⁹. Esses números representam o enfoque dado à pré-escola pela sociedade em detrimento da creche, em virtude de sua proximidade com o ensino fundamental. O relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil – 1996, do PNUD confirma esse fato, quando menciona que “embora haja consenso quanto à importância da freqüência ao pré-escolar, inclusive para o rendimento nas primeiras séries do 1º grau, apenas metade das crianças entre 5 e 6 anos freqüentavam a escola em 1990.” O conceito de Educação Infantil carrega

⁸ Brasil, 1998a: 15.

em si a dicotomia entre creche e pré-escola, a concepção vigente relaciona a pré-escola como um instrumento de apoio ao ensino fundamental, enquanto o conceito de creche perpassa a questão da assistência, portanto ligada à esfera familiar.

Outro indicativo de ruptura entre a creche e a pré-escola, embora conste de forma implícita, pode ser observado no texto do Plano Nacional de Educação (PNE)¹⁰ aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal em 09.12.99. Esse Plano prevê atender, em cinco anos, “30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos” (Brasil, 1999:16). Observa-se, nesse documento, a previsão da universalização do atendimento a crianças com 6 anos de idade, uma vez que estarão incluídas no ensino fundamental. As metas prevêem um atendimento mais abrangente para a população de 4 e 5 anos de idade (80%) diferenciando do atendimento para a faixa etária de 0 a 3 anos (50%), o que induz a permanência do atendimento diferenciado. Essa diferenciação explicita a priorização dada à pré-escola em detrimento da creche, quando os recursos com as medidas sociais, e mais especificamente com a educação estão limitados, sendo, portanto, necessário estabelecer prioridades, conforme é ressaltado no próprio PNE (Brasil, 1999: 8)

A desvinculação entre discurso e realidade pode ser constatada na prorrogação do prazo do atendimento às metas propostas. Assim, A LDB instituiu a Década da Educação (art. 87, *caput*), a iniciar-se um ano a partir de sua publicação, o que ocorreu no diário oficial de 23 de dezembro de 1996, atribuindo o prazo de um ano para o encaminhamento do Plano Nacional de Educação ao Congresso Nacional¹¹, com diretrizes para os dez anos seguintes (art. 87,§ 1º). Assim, o período de dez anos previstos na LDB para as metas do Plano Nacional de Educação estaria definido no prazo de 1998 a 2008. No entanto, o atual projeto prevê dez anos após sua aprovação final, a qual até abril do ano 2000 não ocorreu.

⁹ Estes dados estão disponíveis na rede Internet pelo *site* do PNUD – <http://www.undp.org.br>.

¹⁰ A meta de 50%, no fim da década, para a população de até 3 anos de idade, e de 100% para a faixa de 4 a 6 anos já era prevista no projeto de Lei n.º 4.155/98 apresentado pelo Deputado Ivan Valente em 10.02.98. O segundo projeto de Lei apresentado em 11.02.98 pelo Poder Executivo, PL n.º 4.173/98, previa o atendimento de um terço da população de 0 a 3 anos para o mesmo período. O acesso aos textos das duas versões do PNE encontra-se em Saviani (1998, p.96 e143)

¹¹ Esse prazo não foi, rigorosamente, cumprido, uma vez que o projeto foi encaminhado à Câmara em 11.02.98 e não em 23.12.97, como dispunha a LDB.

Nesse sentido, os indicadores presentes na política educacional brasileira apontam para a permanência da ruptura da Educação Infantil, respaldada nas prioridades estratégicas determinadas pelos organismos internacionais, que excluem a Educação Infantil dos eixos centrais propulsores do desenvolvimento humano capaz de possibilitar a retomada do crescimento econômico. No entanto, permitem que a pré-escola seja concebida diferentemente da creche por estar mais próxima do ensino fundamental.

2. A Educação Infantil na concepção municipal

Partindo de dados locais – especificamente de Dourados-MS –, conforme apresentado na tabela 1, é possível afirmar que a responsabilidade dos municípios com a Educação Infantil prevista na Constituição Federal significou avanços concretos em relação à oferta do atendimento. Conforme Campos, Rosemberg e Ferreira (1989) afirmam no texto “a Constituição de 1988 e a educação de crianças pequenas”:

Ao definir no seu art. 208, inciso IV, que, entre outros, o ‘dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de (...) atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade’, a Constituição cria uma obrigação para o sistema educacional, o qual, certamente, terá que se equipar para dar respostas a esta nova responsabilidade.

No que se refere às atribuições dos Municípios, esta questão não só é considerada como parte de suas obrigações, porém, mais do que isto, é definida como prioritária, ao lado da educação elementar. Em seu art. 221, § 2º, a Seção sobre Educação determina que ‘Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar’ (Campos, Rosemberg, Ferreira, 1989: 9, grifos meus).

Efetivamente, a Constituição Federal representou um avanço para o atendimento infantil de 0 a 6 anos, que teve que se equipar para atender ao princípio constitucional, conforme corroboram os dados constantes na tabela 1. Somente a partir de 1989, período em que passou a vigorar a Constituição Federal, o sistema público superou o atendimento realizado na esfera particular. Em 1988 o sistema público obteve 1.191 matrículas, enquanto a rede privada atendia 1.413 crianças, ou seja a rede particular tinha um atendimento 15,72% superior ao da rede pública. A partir de 1989 a rede pública passou a atender 20,02% a mais do que a rede particular.

Esses dados retratam o avanço significativo que a Constituição Federal e o contexto social, político e econômico da época trouxeram à Educação Infantil, verificado em termos quantitativos, induzindo a rede municipal a criar um sistema de atendimento à criança pequena mais significativo quantitativamente.

A realidade que impulsiona a maior incidência do crescimento do atendimento infantil no período de 1989 a 1996 implica fatores como a mobilização social e a ampliação do sistema de proteção social brasileiro nesse período, como descrito por Campos, Rosemberg, Ferreira (1989) e Draibe (1994). Após a aprovação da LDB (lei n. 9.394/96) e da Lei do FUNDEF (lei n. 9.424/96), principalmente quando se constitui a crise do fundo público (Oliveira, 1998) e a reforma do Estado brasileiro, adota-se um segundo estágio de reformas (Souza, Carvalho, 1999); o ensino fundamental passa a ser prioritário em detrimento das demais etapas da educação básica, diminuindo os recursos para o investimento em construções de equipamentos para a Educação Infantil.

O atendimento público municipal da infância de 0 a 6 anos em Dourados é formalizado na década de 80. O primeiro prédio construído destinado ao funcionamento de creche – a Creche André Luiz – ocorreu em 1980, pela iniciativa da sociedade civil, organizada através do Centro Espírita André Luiz. Outras três creches particulares surgiram até 1984, sendo elas a Creche São Francisco em 1983 e as Creches Recanto da Criança e Recanto Raízes, em 1984.

A primeira creche municipal de Dourados, a Creche Maria de Nazaré, começou a funcionar em 1984. Em 1986 foram construídos os primeiros prédios destinados às creches municipais, sendo um para o funcionamento da Creche Maria de Nazaré já em funcionamento, e o outro foi inaugurado em 08.09.86, destinado à Creche Raio de Sol, que funciona em convênio com a Igreja Presbiteriana Independente. Até 1988 Dourados contava com 5 creches e uma Unidade do Projeto Casulo, que funcionava no Centro Social Urbano, em convênio com o PRODAC (Programa Douradense de Ação Comunitária) e o FASUL (Fundo de Assistência Social do estado de Mato Grosso do Sul). Em 1996 Dourados passou a contar com 12 prédios destinados às creches municipais, após esse período não houve a construção de mais equipamentos, conforme consta na tabela 2.

Em Dourados, a expansão do atendimento à infância de 0 a 6 anos configura-se no período de 1989 a 1996, período definido na legislação pela promulgação da Constituição Federal, como já mencionado, e sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 20.12.96. Após 1996, o atendimento estacionou e apresentou uma pequena queda em 1998, conforme dados constantes nas tabelas 1, 2 e 3.

Cumpramos ressaltar que a diminuição da taxa de atendimento em 1998, em Dourados, não tem relação exclusiva com o movimento apontado por Davies (1999) e Nascimento (1999) com referência à passagem das salas de Educação Infantil para as estatísticas do ensino fundamental, como consequência do FUNDEF. As instituições de Educação Infantil permanecem vinculadas à PRO-SOCIAL (Fundação de Promoção e Assistência Social), e não à Secretaria Municipal de Educação, o que inviabiliza o processo citado. Mesmo no âmbito da Secretaria Municipal de Educação as salas de pré-escola permanecem fora do ensino fundamental. Apenas o sistema estadual de ensino incorporou as salas de pré-escola ao ensino fundamental em virtude do FUNDEF¹². A tabela 1 demonstra isso. Dourados, nesse sentido, difere do movimento nacional.

Os dados estatísticos que retratam as taxas de atendimento às crianças de 0 a 6 anos são diferentes em se tratando de creche e de pré-escola. Em Dourados essa diferença pode ser visualizada nos números do atendimento efetivamente prestado, quando se verifica que o número de crianças atendidas na faixa etária de 4 a 6 anos (pré-escola) tem uma média do número de atendimento de aproximadamente 27% a mais do que aquele realizado na faixa etária de 0 a 3 anos (creche), conforme apresentado na tabela 3.

A diferença apontada por esses números representa um atendimento superior para a faixa etária de pré-escola em torno de 34,37% em relação ao serviço prestado à faixa etária de creches, uma vez que a pré-escola atende 67,18% das crianças de 0 a 6 anos que procuram as Unidades de Educação Infantil municipal e a creche atende 32,81%. Essa diferença em torno de 34,37% pode parecer pequena, mas é preciso lembrar que esses números referem-se restritivamente às creches municipais. Tomando-se os dados das escolas estaduais e municipais, que oferecem o atendimento na faixa etária de 5 a 6 anos (pré-escola), esse número aumenta.

Ao se tentar levantar esses dados, deparou-se com uma imprecisão na área, uma vez que o conceito de pré-escola e Educação Infantil nas estatísticas locais não é bem definido. Também contatou-se que as crianças de 6 anos, matriculadas nas creches municipais, frequentam as pré-escolas municipais no período vespertino e com isso incidem duas vezes nas estatísticas oficiais. O órgão responsável pelo levantamento estatístico no Estado de Mato Grosso do Sul é a Divisão de Estatística da Secretaria Estadual de Educação

¹² De acordo com a Resolução n.º 1.222, de 10.02.98 que dispõe sobre a matrícula inicial na rede estadual de

(DE/SED), mas percebem-se, ainda, alguns equívocos no levantamento dos dados em relação a Educação Infantil. Por exemplo as escolas particulares incluem no levantamento da pré-escola todas as matrículas de crianças na faixa etária de 0 a 6 anos, enquanto a SEME (Secretaria Municipal de Educação) e a SED computam apenas as crianças de 4 a 6 anos. Dentro da própria rede municipal de ensino obtiveram-se dados divergentes sobre a taxa de matrícula na pré-escola municipal de Dourados, conforme consta na tabela 4.

Portanto, verifica-se que no espaço local ainda não foi possível a sistematização das informações sobre a Educação Infantil de forma integrada e “apoiado em mecanismos e processos adequados de levantamento e tratamento de dados. (...) essencial para a formulação e avaliação de políticas públicas” (Brasil, 1994a: 26), como previsto no Documento “Política Nacional de Educação Infantil” do MEC.

Desde 1989, Rosemberg (1989) já apontava para o desencontro de estatísticas em relação ao atendimento à criança de 0 a 6 anos, o qual ainda se mantém.

Mas, além dos dados estatísticos, para caracterizar a concepção de Educação Infantil implementada no âmbito local, tomou-se como fonte de análise os documentos oficiais municipais como o Plano Decenal de Educação para Todos Municipal: 1993 – 2003 (PDEpT-M) e a Lei Orgânica Municipal (LOM) sancionada em 5 de abril de 1990. Essa análise possibilitou estabelecer uma interpretação da política nacional de Educação Infantil realizada no espaço local como marcada, sobretudo, pela política educacional em curso no país, que determina, entre outros fatores, uma não-previsão de recursos financeiros para essa etapa da educação básica, estabelecendo ações prioritárias, definidas pelo ensino fundamental. No espaço local tem-se que:

Art. 221 – O dever do Município com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I – ensino fundamental obrigatório e gratuito;
II – atuação prioritária no ensino fundamental e no pré-escolar;
III – atendimento educacional aos portadores de deficiência, criando organizações específicas capazes de atendê-los;
IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de até seis anos de idade; (...)
§ 1º - Toda escola municipal a ser construída deverá abrigar instalações adequadas ao atendimento pré-escolar. (...). (Lei Orgânica Municipal).

Verifica-se, ainda, que a creche está definida fora do sistema municipal de ensino, num artigo específico sobre as creches municipais (art. 225 da LOM). O PDEpT-M confirma

essas afirmações quando atribui ao ensino fundamental o eixo central de suas metas, sequer mencionando a Educação Infantil, de 0 a 3 anos, dentre as metas:

- Elevar a, no mínimo, 50% o atendimento à clientela de 4 a 6 anos.
- Elevar a, no mínimo, 97% o atendimento à clientela de 7 a 14 anos.
- Empreender esforços junto à SED [Secretaria de Educação do estado] para elevar a, no mínimo, 30% a cobertura da clientela do 2º grau.
- Assegurar a melhoria do fluxo escolar, reduzindo a repetência escolar na 1ª e 5ª séries, de modo a promover uma melhoria de 80% nos percentuais de conclusão do 1º grau.
- Proporcionar atenção integral a 3.000 crianças e adolescentes, através da construção de um Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAIC).
- Ampliar em pelo menos 80% o atendimento de jovens e adultos na faixa etária de 15 a 29 anos, analfabetos ou subescolarizados, oferecendo-lhes educação básica equivalente às quatro séries iniciais do Ensino Fundamental (p.27 e 28).

Considerações Finais

A centralidade atribuída ao ensino fundamental está presente nas diretrizes da política educacional que, aliás, coincide em suas grandes proposições com as diretrizes dos Organismos Internacionais. Ressalta-se entre esses o UNICEF, tendo em vista a sua relação com o atendimento à infância. Conforme Carnoy (1992: 86) explicita: “Alfabetizar eficientemente a massa de crianças de cada país deve ser a prioridade máxima ...”

Nesse cenário, a alfabetização que se realiza no espaço do ensino fundamental passa a ser prioridade na política educacional, podendo ser visualizada na Constituição Federal (art. 211, § 2º), na LDB, no FUNDEF e no PNE/99 (Plano Nacional de Educação, versão aprovada em 9.12.99). Essa questão resulta, ainda, numa diferenciação entre a creche e a pré-escola dentro do contexto da Educação Infantil, uma vez que esta, por envolver a faixa etária mais próxima a do ensino fundamental, passa a ter um atendimento quantitativo superior, passando em alguns casos a ser concebida como ensino fundamental, com o propósito de dilatar os recursos percebidos com o FUNDEF.

Especificamente em Dourados, até 1996, as taxas de atendimento eram crescentes; observando-se a diminuição da taxa de atendimento à infância de 0 a 6 anos a partir de 1997. O sistema estadual de ensino, em decorrência do FUNDEF, incorporou as salas da pré-escola ao ensino fundamental, o que representou uma defasagem nas estatísticas. Mas, em se tratando do sistema municipal, em 1998, houve uma diminuição real de 6.9% na taxa de atendimento nas creches municipais, pois não houve incorporação das salas de Educação

Infantil ao ensino fundamental. Cumpre esclarecer que as creches municipais permanecem vinculadas à Fundação de Assistência e Promoção Social.

Nesses termos, tomando-se a política nacional de Educação Infantil formalizada em documento homônimo, verifica-se que os objetivos de garantia de acesso e qualidade às instituições de Educação Infantil não se concretizam.

Amplia-se a discussão, entre os educadores da área, sobre as implicações da vinculação da pré-escola ao ensino fundamental. Se, por um lado, as crianças de 0 a 6 anos têm os mesmos direitos das crianças da faixa etária de 7 a 14 quanto ao ingresso à escola, por outro lado, a escolarização rígida, nos padrões do ensino fundamental ofertado, implica em não se considerar as condições bio-psico-sociais dessas crianças.

Procurando apontar o lugar e o espaço da Educação Infantil na política pública contemporânea, é possível sinalizar pela permanência da dicotomia entre creche e pré-escola. Não há perspectivas de mudanças para a questão, deixada em aberto na legislação vigente sobre o financiamento das creches, tendo em vista que esse papel ficará, em grande parte, sob a responsabilidade da sociedade civil.

As medidas concernentes à Política Nacional de Educação Infantil têm sido determinantes da prática municipal, mas a concepção local tem viabilizado movimentos de resistência e de negação de algumas proposições.

Mais especificamente, em se tratando da Educação Infantil, a ausência de previsão orçamentário-financeira na esfera nacional tem facilitado a fragmentação entre os setores internos municipais, assumindo uma complexidade maior, uma vez que, entre os órgãos envolvidos no atendimento à criança pequena não há plano ou projetos sistematizados de ações conjuntas, que permitam uma previsão dos recursos disponíveis e a sua administração. Em Dourados, as creches têm sido mantidas com os recursos destinados à Assistência Social. A partir de 1996, a SEME disponibilizou os professores pertencentes a sua folha de pagamento para atuarem nas creches, com as crianças de 4 a 6 anos. A partir do ano 2000, todos os profissionais da creche serão mantidos com recursos da SEME; os demais encargos financeiros permanecem sob a alçada da Assistência Social, descumprindo a política nacional, que prevê após o ano 2.000, a vinculação das creches aos Sistemas de Ensino (art. 89 da LDB). Essas questões têm ocasionado dificuldades maiores na

configuração do projeto educacional pretendido para as creches municipais. O lugar delas está circunscrito à esfera das medidas sociais.

O documento do MEC, “Política Nacional de Educação Infantil” (1994), apontava alguns princípios que deveriam nortear as ações a serem implementadas no interior das instituições de Educação Infantil. Esse documento dizia:

As ações de educação, na creche e na pré-escola, devem ser complementadas pelas de saúde e assistência, realizadas de forma articulada com os setores competentes.(...)
A melhoria da qualidade da Educação Infantil requer a implementação de ações sistemáticas, garantindo que todas as relações construídas no interior da creche e da pré-escola sejam educativas. Disto decorre a necessidade de que estas instituições norteiem seu trabalho numa proposta pedagógica fundamentada na concepção de criança e de educação infantil e nos conhecimentos acumulados sobre os processos de desenvolvimento e aprendizagem na primeira etapa da vida humana (Brasil, 1994: 15-16).

No entanto, as ações implementadas têm-se mantido na esfera administrativa da assistência social e as ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação têm-se resumido na indicação de professores para atuar na faixa etária de 4 a 6 anos (Jardim de Infância), com ênfase à preparação ao ensino fundamental. Por outro lado, as ações da Secretaria de Saúde, têm-se definido pelo atendimento nos postos de saúde e as ações voltadas para as creches sendo de atendimento aos “carentes”, de caráter curativo e emergencial. Os conhecimentos acumulados sobre os processos de desenvolvimento e aprendizagem na primeira etapa da vida humana” (Brasil, 1994a:16) não se têm constituído como uma prerrogativa das creches públicas municipais, uma vez que, como exemplo, nem o atendimento dentário é realizado no âmbito das creches. Não há uma forma de articulação entre os setores (SEME, PRO-SOCIAL e Secretaria Municipal de Saúde) capaz de discutir e definir, conjuntamente, ações integradas, partindo do espaço da creche ou da pré-escola, pois a concepção de Educação Infantil, construída pelos segmentos sociais em Dourados, pressupõe uma medida social de atendimento aos carentes, circunscrita à esfera da assistência social.

Pelo exposto, a construção social da concepção de Educação Infantil em Dourados pressupõe a ênfase na “assistência educativa¹³”, sendo que a sociedade não vem discutindo, amplamente, as características da creche e da pré-escola e nem vem exigindo a atuação

¹³ Termo empregado por Franco (1988).

efetiva do Estado nessa área¹⁴. Mesmo no contexto nacional, onde se formulam as políticas para a Educação Infantil, define-se essa concepção como “nova”, conforme consta no documento publicado pelo MEC “Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação Infantil”:

- A creche, assim como a pré-escola, é equipamento educacional e não apenas de assistência. Neste sentido, uma das características da nova concepção de educação infantil reside na integração das funções de cuidar e educar (Brasil, 1998: 10, grifos meus).

Mas não se trata de uma concepção “nova”, “velha”, ou “ultrapassada”, como se por força de um documento (ou vários) a concepção pretendida fosse inaugurada. A concepção de educação, e mais especificamente de Educação Infantil, é intrínseca à sociedade, pois é construída, socialmente, com base em sua memória. Com isso não se quer afirmar que as diretrizes pontuadas nos documentos do MEC para a Educação Infantil não são passíveis de se constituírem em fatos reais. Pretende-se, apenas, explicitar que a construção da concepção de Educação Infantil está em curso, mas no atual momento histórico faltam as bases materiais para a configuração das diretrizes apontadas como uma concepção de base social. Conforme afirma Azevedo (1997), “(...) a representação é sempre vinculada a um objeto preciso, embora sua significação se estruture e só possa ser captada em suas articulações com outros objetos já apropriados.” (p.64)

De acordo com o projeto de sociedade que se pretende, o qual vem buscando o crescimento e o desenvolvimento econômico, o ensino fundamental vem-se caracterizando como foco central de elaboração e implementação da política educacional. A Educação Infantil nesse contexto permanece subdividida em duas instâncias, a creche e a pré-escola.

As perspectivas que se apontam para uma Educação Infantil única e de qualidade, que não seja prioritariamente assistencial ou, por outro lado, um simulacro do ensino fundamental, não se constitui um fato deste final de século. Mas cumpre ressaltar que ao mesmo tempo que se constitui em um limite posto, pode se transformar em uma possibilidade de sua efetividade se houver uma mobilização e articulação nesse sentido.

¹⁴ Conforme se extrai da análise dos documentos analisados como: atas das sessões da Câmara Municipal de Dourados – exercício 1980 a 1998; projeto de Lei Orgânica Municipal; requerimentos, indicações e moções dos vereadores de Dourados no período de 1988 a 1998.

TABELAS

TABELA 1 - Número de alunos matriculados nas instituições de Educação Infantil no município de Dourados – período de 1979 a 1997

	Rede Municipal	Rede Estadual	Rede Particular
1979	-	327	345
1980	-	339	358
1981	22	213	463
1982	84	236	617
1983	-	280	597
1984	-	252	871
1985	45	566	1.345
1986	407	469	1.400
1987	619	564	1.844
1988	592	599	1.413
1989	626	958	1.267
1990	726	902	1.395
1991	916	867	1.341
1992	1.054	873	1.127
1993	2.115	723	1.388
1994	2.207	782	1.419
1995	2.545	800	1.543
1996	2.476	773	1.366
1997	1.621	734	1.446
1998	1.666	-	1.285

Fonte: DE/ASPLAN/SED (elaboração própria)

TABELA 2- Período de construção das instituições de Educação Infantil no município, relacionado com o número de crianças atendidas, com vistas a apontar o crescimento do atendimento por ano e seu respectivo crescimento percentual

Ano	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
Un.	02	-	-	01	01	01	04	-	01	-	02	-	-
Atend.	100	120	150	225	300	375	450	575	875	910	1130	1375	1280
Cresc.	-	20	30	75	75	75	75	125	300	35	220	245	-95

Fonte: Pro-Social (elaboração própria)

TABELA 3 - Número de crianças atendidas por faixa etária nas creches municipais de Dourados, no período de 1988 a 1998

Ano	Atendimento de 0 a 3 anos	Atendimento de 4 a 6 anos	Total
1988	55	95	150
1989	83	141	224
1990	110	190	300
1991	138	237	375
1992	165	285	450
1993	205	370	575
1994	315	560	875
1995	322	588	910
1996	447	683	1.130
1997	490	885	1.375
1998	420	860	1.280

Fonte: PRO-SOCIAL (elaboração própria)

TABELA 4 - Taxa de matrículas na pré-escola da rede municipal de ensino de Dourados, de acordo com dados fornecidos pela SEME e pela DE/SED, apresentando a diferença nos dados dos dois órgãos

Ano	SEME	DE/SED	Diferença nos Dados
1993	1.405	2.115	710
1994	1.639	2.207	568
1995	1.611	2.545	934
1996	1.799	2.476	677
1997	1740	1.621	119

Fonte: DE/SED, SEME (elaboração própria)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARROYO, Miguel Gonzalez. O significado da infância. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1, 1994, Brasília. *Anais ...* Brasília: MEC – COEDI, 1994, p. 88 – 92.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- AZEVEDO, Sérgio, ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli, AZEVEDO, Sérgio (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 1997, p. 55 – 80.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil – 1988*. São Paulo: Saraiva, 1988.
- _____. *Plano Decenal de Educação para Todos – 1993 – 2003*. Brasília: MEC, 1993.
- _____. *Política Nacional de Educação Infantil*. Brasília: MEC, 1994a.
- _____. *Educação Infantil no Brasil: situação atual*. Brasília: MEC, 1994b.
- _____. *Contagem da população 1996 – Instituto de Geografia e Estatística*. Rio de Janeiro: IBGE, 1997a, v.1.
- _____. Emenda Constitucional n.º 14/96. Modifica os arts. 34,208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1997b.
- _____. Lei n.º 9.394/96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1997c.
- _____. Lei n.º 9.424/96. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1997d.
- _____. *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*. Brasília: MEC, 1998a.
- _____. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Brasília: MEC/SEF, 1998b, v. I,II.

- BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Projeto aprovado na Comissão de Educação Cultura e Desporto da Câmara Federal, em 9.12.99. In: *site* <http://www.camara.gov.br/Intranet/comissao/index/perm/cecd/CECDI.htm>, consulta realizada em 19/12/99.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *As organizações sociais*. In: Site do MARE: <http://www.mare.gov.br> , link Artigos sobre a reforma (consulta realizada em 12.08.98a)
- CAMPOS, Maria Malta, ROSEMBERG, Fúlvia, FERREIRA, Isabel Morsoletto. *A Constituição de 1988 e a educação de crianças pequenas*. São Paulo: FDE, 1989.
- CARNOY, Martin. *Razões para investir em educação básica*. Tradutor Luís Marcos B. L. Vasconcelos. Nova Iorque: UNICEF, 1992.
- CORAGGIO, José Luis. *Educação e desenvolvimento humano: o papel dos organismos internacionais na América Latina*. São Paulo: Cortez, 1994.
- DEMO, Pedro. A política de educação infantil no contexto da política da infância no Brasil. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1, 1994, Brasília. *Anais ...* Brasília: MEC-COEDI, 1994, p 22 – 27.
- DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Repensando a Política Social: dos anos 80 ao início dos 90. In: PAULANI, L.M., SOLA (org.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Editora da USP; Genebra: UNRISD, 1995. p. 201 – 221.
- FERNANDES, Luis. Neoliberalismo e reestruturação capitalista. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.p.54-61.
- FONSECA, Marília. O financimanelo do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio.(orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/PUC, 1996. p. 229 – 251.
- FRANCO, Maria Aparecida Ciavatta. *Da assistência educativa à educação assistencializada: um estudo de caracterização e custos de atendimento a crianças pobres de zero a seis anos de idade*. Brasília: INEP, 1988.

- GRESSLER, Lori Alice, SWENSSON, Lauro Joppert. Aspectos históricos do povoamento e da colonização do Estado de Mato Grosso do Sul. Dourados: L.A. Gressler, 1988.
- NASCIMENTO, Maria Evelynna Pompeu do. Os profissionais da educação infantil e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart, PALHARES, Marina Silveira (orgs.). *Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios*. Campinas: Autores Associados, 1999, p. 99-102.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *Educação e política no Brasil de hoje*. São Paulo: Cortez, 1994.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor : a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- PNUD/IPEA. *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil – 1996*. In site: <http://www/undp.org.br/rdhh.htm> (consulta realizada em 31.10.98)
- ROSEMBERG, Fúlvia. 0 a 6: desencontro de estatísticas e atendimento. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 71, p. 36-48, nov. 1989.
- SAVIANI, Demerval. *Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: Por Uma Outra Política Educacional*. Campinas: Autores Associados, 1998.
- SOUZA, Celina, CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. In: *Lua Nova* : CEDEC. N.º 48, 1999, p. 187- 212.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- CÂMARA MUNICIPAL DE DOURADOS. Atas das sessões da Câmara Municipal de Dourados – Exercício 1980 – 1998.
- _____. Resolução 001 da Câmara Municipal de Dourados de 13.11.89 que trata da sugestão, análise e elaboração do projeto parcial da Lei Orgânica Municipal.
- _____. Projetos de Lei Orgânica do Município de Dourados. Dourados: Câmara Municipal, 1989
- _____. Projetos de Leis Municipais no período de 1988 a 1998.
- _____. Ofícios recebidos e emitidos pelos presidentes da Câmara Municipal Dourados no período de 1988 a 1998.
- _____. Requerimentos dos vereadores de Dourados do período de 1988 a 1998.

CÂMARA MUNICIPAL. Indicações dos vereadores de Dourados do período de 1988 a 1998.

_____. Moções dos vereadores de Dourados do período de 1988 a 1998.

_____. Lei Orgânica Municipal. Dourados-MS: Câmara Municipal de Dourados, 1990.

DOURADOS. *Plano Municipal de Saúde: O futuro da saúde para Dourados - 1997 – 2001.*

Organização e elaboração Mirtes Zoraide Costa Dourado de Cerqueira. Editado em setembro de 1997.

_____. *Plano decenal de educação para todos.* Dourados, 1993.

_____. Lei Municipal n.º 1.672 de 07.05.91, considera a Creche Comunitária Frutos do Amanhã como utilidade pública.

_____. Lei Municipal n.º 1.717 de 15.10.91, denomina a Creche do CEU do Jardim João Paulo II.

_____. Lei Municipal n.º 1.722 de 15.10.91, denomina a Creche do CEU do Jardim Santa Brígida.

_____. Lei Municipal n.º 1.724 de 15.10.91, denomina a Creche do CEU do Jardim Água Boa.

_____. Lei Municipal n.º 1.740 de 21.10.91, denomina a Creche do CEU do Jardim Climax/Flórida.

_____. Lei Municipal n.º 1.751 de 04.12.91, denomina a Creche do CEU do Jardim Maracanã.

_____. Lei Municipal n.º 1.802 de 06.06.92, declara a Creche Pingo d'Água como utilidade pública.

_____. Lei Municipal n.º 1.927 de 26.08.94, denomina a Creche do CEU da Vila Cachoeirinha.

_____. Lei Municipal n.º 2.069 de 21.06.96, denomina a Creche do CEU do Centro de Atenção Integral a Criança e ao Adolescente – CAIC.

MATO GROSSO DO SUL. Matrícula inicial por nível de ensino em Mato Grosso do Sul. De 1979 a 1991. SED/DE.

_____. Matrícula inicial por nível de ensino em Mato Grosso do Sul. Censos Educacionais de 1992 a 1998. SED/DE/SEPLAN.

MATO GROSSO DO SUL. Resolução n.º 1.222, de 10.02.98 que dispõe sobre a matrícula inicial na rede estadual de ensino do Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: SED.