



Universidade Federal
de Campina Grande

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO



KILMA WAYNE SILVA DE SOUSA

**LÓGICA GERENCIAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL:
A UNIVERSALIZAÇÃO DA PRÉ-ESCOLA EM XEQUE NA REDE MUNICIPAL
DE CAMPINA GRANDE/PB (2014-2017)**

CAMPINA GRANDE - PB
2018

KILMA WAYNE SILVA DE SOUSA

**LÓGICA GERENCIAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL:
A UNIVERSALIZAÇÃO DA PRÉ-ESCOLA EM XEQUE NA REDE MUNICIPAL
DE CAMPINA GRANDE/PB (2014-2017)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Humanidades da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.
Linha de Pesquisa: História, Política e Gestão Educacionais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Melânia Mendonça Rodrigues.

CAMPINA GRANDE - PB
2018

S7251

Sousa, Kilma Wayne Silva de.

Lógica gerencial na educação infantil : a universalização da pré-escola em xeque na rede municipal de Campina Grande/PB (2014-2017) / Kilma Wayne Silva de Sousa. - Campina Grande, 2018.

203 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidade, 2018.

"Orientação: Profa. Dra. Melânia Mendonça Rodrigues".

Referências.

1. Educação Infantil. 2. Política de Universalização da Pré-Escola. 3. Estado Neoliberal. 4. Gerencialismo. 5. Direito à Educação. I. Rodrigues, Melânia Mendonça. II. Título.

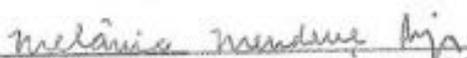
CDU 373.2 (043)

KILMA WAYNE SILVA DE SOUSA

LÓGICA GERENCIAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL:
A UNIVERSALIZAÇÃO DA PRÉ-ESCOLA EM XEQUE NA REDE MUNICIPAL
DE CAMPINA GRANDE/PB (2014-2017)

Aprovada em 10 / 08 / 2018

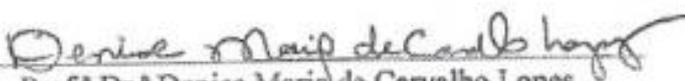
BANCA EXAMINADORA



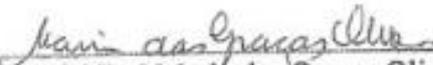
Prof.ª Dr.ª Melânia Mendonça Rodrigues
Orientadora – PPGEd/UFCG



Prof.ª Dr.ª Andréia Ferreira da Silva
Examinadora Interna – PPGEd/UFCG



Prof.ª Dr.ª Denise Maria de Carvalho Lopes
Examinadora Externa – PPGEd/UFRN



Prof.ª Dr.ª Maria das Graças Oliveira
Examinadora Externa – UAEd/UFCG

CAMPINA GRANDE - PB
2018

DEDICATÓRIA

À luz da minha vida, Inez Silva, um símbolo de força, mesmo nos momentos em que a razão mostra que a fraqueza deveria prevalecer. Que a senhora possa enxergar com a sensibilidade o que não mais está acessível ao seu olhar. Eternamente, todo o meu amor e a minha admiração!

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), por oportunizar a ampliação de saberes através da oferta do Mestrado Acadêmico em Educação.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Melânia Mendonça Rodrigues, pela dedicação, paciência e cuidado durante todo esse percurso. Obrigada pela escuta atenta e pela generosidade de prosseguir a orientação e compartilhar tantos conhecimentos. Sua presença foi essencial para a realização desse trabalho.

Às professoras que compuseram a banca examinadora, Prof.^a Dr.^a Andréia Ferreira da Silva, Prof.^a Dr.^a Denise Maria de Carvalho Lopes e Prof.^a Dr.^a Maria das Graças Oliveira, pela mestria, delicadeza e olhar criterioso com os quais contribuíram para o resultado dessa dissertação.

Aos professores do PPGE/UFCEG e da UAEd/UFCEG, pelas contribuições no meu processo de vida acadêmica, na área da educação.

Às “meninas da educação infantil” Naara e Roseane, pelo carinho, incentivo e troca de experiências durante todo o período de mestrado e aos colegas da turma pioneira do Mestrado Acadêmico em Educação, em especial à Mônica, Jeaninny, Laís Barbosa, Felipe e Nilvânia, pelo carinho e apoio para além dos limites da pós-graduação.

Às amigas Marlene, Sherlaine, Raffaelly, Joelma, Jane, Jordânia e ao amigo Rayffi. Vocês ajudaram a suavizar os momentos difíceis durante essa fase.

Aos colegas de trabalho, representados por Joelba Fernandes e Gorette Normando. Gratidão pelo apoio nos momentos em que precisei.

À minha família, em especial à minha mãe, ao meu pai e à minha avó, por serem minhas maiores referências. E a minhas irmãs Kíssia e Kayne, por dividirem comigo mais do que os genes herdados de nossos pais. Gratidão pela amizade sincera e por estarem no lugar onde eu gostaria e precisava estar, mas que não era possível. Vocês foram muito importantes para a concretização desse projeto.

À minha filha Maria Luíza e ao meu esposo Marcus Vinícius, pela compreensão diante da minha ausência, pelo respeito, pelo carinho e pelo incentivo, fatores que me impulsionam a trilhar novos caminhos e que foram essenciais nessa trajetória.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para que esse trabalho se tornasse uma realidade, meu reconhecimento e minha gratidão!

De nuestros miedos
nacen nuestros corajes
y en nuestras dudas
viven nuestras certezas.

Los sueños anuncian
otra realidad posible
y los delirios otra razón.

En los extravíos
nos esperan hallazgos,
porque es preciso perderse
para volver a encontrarse.

Eduardo Galeano

RESUMO

A presente dissertação é resultado de um estudo acerca da política de “universalização” da pré-escola adotada pela Rede Municipal de Ensino de Campina Grande/PB, que sob a justificativa de cumprimento do disposto na Emenda Constitucional nº 59/2009, da meta nº 1 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014/2024) e do Plano Municipal de Educação (PME 2015/2025), vem ampliando as matrículas de crianças de quatro e cinco anos nas escolas públicas municipais de ensino fundamental, em detrimento das instituições que atendem exclusivamente a educação infantil. O objetivo principal da pesquisa consistiu em analisar a política de “universalização” da pré-escola que vem sendo implementada na Rede Municipal de Campina Grande/PB. Para tanto, buscou-se, especificamente, analisar o cumprimento, pela Secretaria de Educação e Cultura (SEDUC/CG) do referido município, das diretrizes legais relativas à oferta de educação infantil para crianças de quatro e cinco anos de idade; conhecer as condições de atendimento às crianças dessa faixa etária nas escolas de ensino fundamental, considerando as condições de infraestrutura; e analisar a lógica que norteia a política de “universalização” da pré-escola adotada em âmbito municipal. A partir de uma perspectiva dialética, o percurso metodológico contemplou três etapas. A primeira, foi a fase de determinação do objeto de estudo, momento em que foi realizada a revisão da literatura, o levantamento dos aparatos jurídico-legais que regulamentam essa etapa da educação e a coleta de informações e dados estatísticos. A segunda etapa consistiu na abstração do objeto, propiciada pela realização da análise documental e de entrevistas semiestruturadas. A terceira, compreendeu o conhecimento concreto do objeto, viabilizado pelo processo de análise das entrevistas e dos dados estatísticos. A pesquisa revelou que a política educacional adotada pelo município de Campina Grande/PB demonstra uma consonância com a lógica que incide sobre o atendimento à infância no Brasil, ancorada nos pressupostos do Estado neoliberal e nos princípios do gerencialismo. Como resultado, as estratégias adotadas pela SEDUC/CG, visando a universalização da pré-escola, tem configurado um quadro de descaracterização das especificidades da educação infantil. A análise decorrente desse estudo propiciou o entendimento de que a política de “universalização” da pré-escola, ao passo que tem assegurado o acesso das crianças de quatro e cinco anos às instituições educacionais, ao fazê-lo a partir da desconsideração de fatores importantes para esta etapa, acaba cerceando o direito a uma educação infantil de qualidade. Ademais, com a inserção dessas crianças nas escolas de ensino fundamental, o modelo de educação ofertado intensifica a adoção de uma perspectiva mais escolarizante do que educativa, acarretando a criação de um ambiente propício para um processo de escolarização precoce.

Palavras-chave: Educação infantil. Política de universalização da pré-escola. Estado neoliberal. Gerencialismo. Direito à educação.

ABSTRACT

This dissertation is the result of a study about the politics of “universalization” of preschool program adopted by Municipal School Network of Campina Grande/PB, by the justification of compliance with the provisions of Constitutional Amendment №. 59/2009, of the main goal of the National Education Plan (PNE 2014/2024) and the Municipal Education Plan (PME 2015/2025) has been increasing the enrollment of children aged four and five years old in public elementary schools in the city, to the detriment of institutions that exclusively attend child education. The main objective of this research was to analyze the universalization policy of the preschool that has been implemented by the Municipal Network of Campina Grande/PB. To do this, specifically, sought to analyze the fulfillment of the Ministry of Education and Culture (SEDUC/CG) of the city, of the legal guidelines regarding the provision of early childhood education for children of four and five years of age; to know the conditions of care for the children of this age group in elementary schools, considering the infrastructure conditions; and analyze the logic that guides the universalization policy of pre-school adopted at city scope. From a dialectical perspective, the methodological path contemplated three stages. The first one was the phase of determination of the object of study, at which time the literature review was carried out, a survey of the legal-legal instruments that regulate this stage of education, and the collection of information and statistical data. The second stage consisted in the abstraction of the object, by the documentary analysis and semi-structured interviews. The third one comprised the concrete knowledge of the object, made possible by the process of analysis of interviews and statistical data. The research revealed that the educational policy adopted by the city of Campina Grande/PB demonstrates a consonance with the logic that affects on childcare in Brazil, anchored in the assumptions of the neoliberal State and the principles of managerialism. As a result, the strategies adopted by SEDUC/CG, aiming at the universalization of pre-school, have set up a framework of de-characterization of the specificities of early childhood education. The analysis due from this study, provided the understanding that the pre-school universalization policy, while ensuring the access of children of four and five years to educational institutions, by doing so from the disregard of factors important to this stage, ends up curtailing the right to a quality child education. Moreover, with the inclusion of these children in elementary schools, the model of education offered intensifies the adoption of a more scholastic rather than educational perspective, leading to the creation of an environment conducive to an early schooling process.

Keywords: Child education. Preschool universalization policy. Neoliberal state. Managerialism. Right to education.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Número de instituições que ofertam a educação básica no município de Campina Grande/PB por dependência administrativa (2017).....	108
Tabela 2	Matrículas na educação infantil no município de Campina Grande/PB por dependência administrativa (2010-2017).....	110
Tabela 3	Número de crianças matriculadas na pré-escola na Rede Municipal de Campina Grande/PB (2014-2017).....	141
Tabela 4	Matrículas de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos no município de Campina Grande/PB (2017).....	142

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1	Campina Grande/PB e distritos: instituições de educação infantil....	109
Mapa 2	Campina Grande/PB e distritos: escolas de ensino fundamental.....	110

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Matrículas da educação infantil na Rede Pública Municipal de Campina Grande/PB (2010-2017): zona urbana.....	112
Gráfico 2	Rede Pública Municipal de Campina Grande/PB (2017): percentual de matrículas das crianças de 4 anos em Instituições de Educação Infantil (IEI) e em Escolas de Ensino Fundamental (EEF)	142
Gráfico 3	Rede Pública Municipal de Campina Grande/PB (2017): percentual de matrículas das crianças de 5 anos em Instituições de Educação Infantil (IEI) e em Escolas de Ensino Fundamental (EEF)	143

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Atendimento à infância brasileira (1500-1930)	40
Quadro 2	Alusão à educação infantil em Constituições Federais e leis educacionais brasileiras precedentes a 1988.....	58
Quadro 3	Primeira fase de implantação e funcionamento de programas voltados à educação infantil no município de Campina/PB (1983-1988).....	115
Quadro 4	Segunda fase de funcionamento de programas voltados à educação infantil no município de Campina/PB (1989-1992).....	116
Quadro 5	Terceira fase de funcionamento de programas voltados à educação infantil no município de Campina/PB (1993-1996).....	118
Quadro 6	Quarta fase de funcionamento de programas voltados à educação infantil no município de Campina/PB (1997-2001).....	120
Quadro 7	Iniciativas para a expansão do atendimento à educação infantil no município de Campina Grande/PB (2001-2008).....	124
Quadro 8	Processo de enturmação: número de alunos por turma.....	133
Quadro 9	Instituições de educação infantil com atendimento a turmas de pré-escola na Rede Municipal de Campina Grande/PB (2014 a 2017).....	144
Quadro 10	Perfil de atendimento à pré-escola na Escola 1.....	149
Quadro 11	Perfil de atendimento à pré-escola na Escola 2.....	150
Quadro 12	Relação professor de educação infantil/número de crianças segundo a Resolução de Educação Infantil do CME de Campina Grande/PB (Resolução nº 001/2013).....	151
Quadro 13	Perfil de atendimento à pré-escola na Escola 3.....	152
Quadro 14	Notas sobre a adequação do mobiliário utilizado na pré-escola das escolas públicas municipais de Campina Grande/PB.....	162
Quadro 15	Notas acerca da convivência das crianças de quatro e cinco anos com as demais crianças das instituições educativas no município de Campina Grande/PB.....	164
Quadro 16	Notas acerca da instituição mais adequada para atender às crianças da pré-escola no município de Campina Grande/PB.....	171
Quadro 17	Análise sobre a predominância das matrículas das crianças de quatro e cinco anos em escolas de ensino fundamental no município de Campina Grande/PB.....	172

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPEd	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CEDEPLAR	Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional
CEHAP	Companhia Estadual de Habitação Popular
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CME	Conselho Municipal de Educação
Coedi	Coordenação de educação infantil
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONEDS	Congressos Nacionais de Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DI	Desenvolvimento Infantil
DNCr	Departamento Nacional da Criança
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EEF	Escolas de Ensino Fundamental
EJA	Educação de jovens e adultos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
G	Gestora
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEI	Instituições de Educação Infantil
IFPB	Instituto Federal de Educação da Paraíba
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPAI	Instituto de Proteção e Assistência à Infância
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
ONU	Organização das Nações Unidas
P	Professora
PB	Paraíba
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNAIC	Plano Nacional de Alfabetização na Idade Certa

PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RATEPE/PB	Rede de Assistência Técnica à Elaboração dos Planos de Educação na Paraíba
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEBES	Secretaria de Bem Estar Social
SEDUC/CG	Secretaria de Educação e Cultura de Campina Grande
SETRAS	Secretaria de Trabalho e Ação Social
SGI	Sistema de Gestão Integrado
SME	Sistema Municipal de Ensino
UAEI	Unidade Acadêmica de Educação Infantil
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: DA PRIVAÇÃO À AFIRMAÇÃO DO DIREITO	37
2.1	Primeiros passos da educação infantil no Brasil: um processo marcado pela omissão do Estado.....	37
2.2	Educação infantil como direito: percursos e percalços no campo da legislação.....	57
2.2.1	Constituição Federal de 1988: a educação infantil como um direito.....	61
2.2.2	Estatuto da Criança e do Adolescente (1990): a cidadania como prioridade.....	66
2.2.3	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996): a educação infantil como primeira etapa da educação básica.....	70
2.2.4	Planos Nacionais de Educação (2001-2010 e 2014-2024) e Emenda Constitucional nº 59/2009: novos delineamentos para a educação infantil..	76
3	MODELO GERENCIAL NA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	85
3.1	Reforma do Estado, gerencialismo e educação no Brasil: definindo e redefinindo papéis.....	85
3.2	Política de educação infantil sob moldes gerenciais: ditames do neoliberalismo e recomendações dos organismos internacionais.....	98
3.3	Política de educação infantil no município de Campina Grande/PB: avanços, inflexões e inserção da lógica gerencial.....	107
3.3.1	Retrospectiva histórica sobre a educação infantil no município de Campina Grande/PB: da criação do Programa de Creches aos anos iniciais da década de 2000.....	113
3.3.2	Reforma administrativa no município de Campina Grande/PB: a implantação da lógica gerencial.....	125
4	POLÍTICA DE “UNIVERSALIZAÇÃO” DA PRÉ-ESCOLA NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE/PB: OS (DES)CAMINHOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL	135
4.1	Processo de elaboração do Plano Municipal de Educação: de uma iniciativa inócua a novos direcionamentos para a educação infantil.....	135
4.2	PME 2015-2025: norteamientos para a “universalização” da pré-escola na Rede Municipal de Campina Grande/PB.....	140
4.3	Política de “universalização” da pré-escola na Rede Municipal de Campina Grande/PB: entre a obrigatoriedade da oferta e o constrangimento do direito à educação.....	147
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	177
	REFERÊNCIAS	188
	APÊNDICE: Roteiros de entrevista	199

1 INTRODUÇÃO

A educação infantil, no Brasil, congrega um histórico marcado por disputas e conquistas nas searas política, social, teórico-conceitual, empírica e legal, notadamente visíveis no campo dos dispositivos que a regulamentam e que reconheceram sua importância enquanto primeira etapa da educação básica, reiterando a sua relevância para a formação e o desenvolvimento das crianças e incorporando a concepção de criança enquanto sujeito de direitos.

Nessa direção, uma análise do contexto histórico e político brasileiro no qual se desenvolveu o processo que culminou na integração da educação infantil à educação básica, indica que essa mudança não transcorreu de forma tranquila, tampouco foi forjada numa atmosfera consensual. A Constituição Federal de 1988 foi a pioneira¹, no país, a reconhecer a educação infantil como dever do Estado e da família e direito das crianças, representando um importante marco regulatório para a aprovação de outros dispositivos legais que passaram a regulamentar o atendimento à educação infantil no Brasil. Com essa definição, essa etapa vem galgando um espaço próprio não apenas no âmbito legal, mas também no campo das ações que, a partir de então, migraram da esfera assistencialista e de amparo social para a esfera da educação (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000).

Desde sua afirmação como primeira etapa da educação básica (BRASIL, 1996), a educação infantil tem passado por um constante processo de afirmação, de negação e de revisão de suas concepções, tomando como base a preconização dos direitos da infância, a preocupação com a educação de crianças em espaços coletivos e a adoção de práticas pedagógicas favoráveis à aprendizagem e ao desenvolvimento das crianças. Também tem sido possível observar o fortalecimento da luta em prol da expansão e da melhoria do atendimento, vinculado ao reconhecimento de sua especificidade no conjunto da trajetória escolar. Ademais, têm-se realizado discussões, sobretudo na esfera acadêmica, que vêm contribuindo para a elaboração de um conjunto de documentos oficiais, nos quais se

¹ As discussões realizadas em espaços acadêmicos, as reivindicações de movimentos sociais organizados e a ressignificação da criança decorrente das pesquisas desenvolvidas nos campos da Psicologia, da Pedagogia, da Sociologia, da Filosofia, dentre outros, foram essenciais para o reconhecimento da educação infantil como direito da criança e dever do Estado pela Constituição Federal de 1988. Todos esses fatores contribuíram para a inserção da criança na agenda de debates, impulsionando alterações tanto no aspecto legal quanto nas concepções pedagógica e curricular.

destacam as temáticas relativas à afirmação da política de educação infantil, aos processos de sua integração aos sistemas de ensino, à formação inicial e continuada do quadro de profissionais, às instalações físicas das instituições, ao trabalho educativo desenvolvido, à avaliação da qualidade do atendimento e ao percurso da política de educação infantil (FERREIRA; CÔCO, 2011).

É importante sublinhar que todo o movimento mais amplo que tem se dado em torno da oferta da educação infantil no país, reflete e é refletido, também, no âmbito dos municípios brasileiros, nos quais, assim como ocorre na esfera nacional, as políticas públicas voltadas para esta etapa têm passado por constantes processos de estruturação e de discussões. No arcabouço do processo de reordenamento jurídico que incidiu sobre a educação infantil, a Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, tornou obrigatória a educação dos quatro aos 17 anos, incluindo a pré-escola e o ensino médio como etapas de matrícula compulsória da educação básica. Segundo Cury e Ferreira (2010), “a legislação vem sedimentando a obrigatoriedade da educação como uma correlação entre o direito à educação e um lento e gradativo aumento das séries obrigatórias” (p. 126). Para os autores, a obrigatoriedade do ensino sempre constituiu um tema que envolve tensões, demandando estudos e controvérsias, ressaltando-se que “durante muito tempo, o direito à educação gerou a obrigatoriedade escolar ao cidadão e não ao poder público de fornecer educação a todos” (p. 126).

No que tange à educação infantil, Lira, Drewinski e Nascimento (S.d.) afirmam que a obrigatoriedade de matrícula na pré-escola para as crianças a partir dos quatro anos de idade, tem “conformado um quadro multifacetado de questões que implicam em polêmicas, desafios, embates e argumentos a favor e contra, tomando como ponto de partida a legislação que procura nortear esta nova política para infância brasileira” (p. 1).

A Lei nº 13.005, que aprovou o PNE 2014/2024, no artigo 2º, fixou, como primeira meta, a universalização da pré-escola e a elevação do número de matrículas das crianças de zero a três anos de idade em creches. Contudo, a ampliação do acesso ou mesmo a obrigatoriedade da matrícula na pré-escola não significa, necessariamente, a garantia da permanência das crianças nas instituições educativas, tampouco a qualidade² da educação a elas destinada. Nessa direção,

² Há várias discussões acerca do conceito de qualidade, nos estudos desenvolvidos no campo educacional, dentre eles, a percepção que o compreende como um conceito dinâmico, histórico, político e polissêmico (GADOTTI, 2013). Para aprofundar a discussão sobre a qualidade na educação infantil, ver Moss (2002) e Campos (2010).

[...] mesmo considerando que a incorporação das crianças a partir dos 4 anos na faixa de escolaridade obrigatória possa ter um efeito indutor no sentido de apressar a universalização da pré-escola, o que sem dúvida caracteriza uma orientação democratizadora dessa mudança, a forma como vêm ocorrendo as diversas acomodações das redes públicas [...] à nova legislação lança muitas dúvidas sobre os efeitos provocados na vida escolar e na aprendizagem das crianças nessa importante fase do desenvolvimento infantil (CAMPOS, 2010, p. 13-14).

No Brasil, o atendimento a crianças de zero a cinco anos em instituições educativas configura-se como uma importante demanda social, refletida, sobretudo, no âmbito da esfera municipal. Sob a justificativa de cumprimento do disposto na EC nº 59/2009 e da meta nº 1 do PNE 2014/2024, que versa sobre a exigência de universalização do atendimento às crianças de quatro e cinco anos, o município de Campina Grande/PB vem ampliando a matrícula na pré-escola, optando pela transferência dessas crianças das instituições públicas que atendem exclusivamente a educação infantil para escolas que atendem aos anos iniciais do ensino fundamental.

Diante dessa situação, senti-me motivada a investigar a política de “universalização” da pré-escola implementada pelo referido município. A opção por essa temática decorre, em primeira instância, da minha relação direta com o objeto de pesquisa, tendo em vista que “a relação sujeito/objeto no processo do conhecimento teórico não é uma relação de externalidade, [...] antes, é uma relação em que o sujeito está implicado no objeto” (NETTO, 2010, p. 22-23).

Minha experiência na área da educação se inicia quando ainda era estudante da Escola Normal Estadual Professora Maria do Carmo de Miranda, na capital do Estado da Paraíba, João Pessoa, e prossegue durante o período em que eu trabalhava em uma escola privada na cidade de Bayeux, região metropolitana de João Pessoa, à tarde, e estudava à noite, no município de Campina Grande, cursando Comunicação Social, na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

Minha trajetória na educação infantil tem início em 2003, quando fui chamada para atuar como professora na Rede Pública Municipal de Campina Grande, após prestar concurso público, em 2001. Atuando em unidades educacionais que atendiam, exclusivamente, a esta etapa da educação básica, em 2015 fui transferida de instituição e passei a desenvolver o trabalho, na pré-escola, em escolas de ensino fundamental que também ofertam turmas de educação infantil.

Essa mudança transcorreu de forma um tanto abrupta: afinal, tive que deixar a instituição na qual trabalhava há 11 anos, rompendo laços profissionais, afetivos e emocionais que refletiam e eram refletidos na sensação de pertencimento e na minha identidade docente e pessoal. Esse período coincide com o período final do curso de Licenciatura em Pedagogia da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), concluído em 2015, no qual ingressei pelo Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (PARFOR), no segundo semestre de 2010.

A adaptação a essa nova realidade se deu paulatinamente e a sensação de estranhamento presente nos primeiros contatos com um *lócus* até então desconhecido, aos poucos foi se transformando em “curiosidade epistemológica” (FREIRE, 1996), suscitando alguns questionamentos, muitos deles presentes no meu Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), intitulado “Trajetória de uma educadora em formação: tecendo saberes entre o conhecimento teórico e a *práxis*”.

Durante a apresentação do TCC, expus algumas das minhas inquietações referentes ao processo de transferência das crianças da pré-escola das instituições de educação infantil para as escolas de ensino fundamental e ouvi, de uma das professoras do curso de Pedagogia da UFCG, que essa situação deveria ser melhor analisada. Este foi o momento exato em que direcionei um olhar diferenciado para essa temática e, prontamente, na banca de defesa do meu TCC, respondi que iria investigá-la. Foi assim que esta questão se constituiu como tema para minha pesquisa no mestrado.

Por ter vivenciado, *in loco*, a mudança da pré-escola de uma instituição de educação infantil para uma escola do ensino fundamental, bem como por ter observado alguns dos seus desdobramentos na educação das crianças de quatro e cinco anos e na identidade docente, senti a necessidade de compreender mais profundamente este processo. Contudo, por ainda não haver o distanciamento necessário para uma análise mais acurada do objeto, ainda não tinha a noção de que o remanejamento das crianças era resultado da adoção de uma política pública municipal. À medida que essa ideia foi tornando-se mais clara, também fui motivada a analisar a lógica que está subjacente a essa política, tendo em vista que, em muitos aspectos, as ações desenvolvidas em âmbito municipal, com vistas a assegurar o atendimento à pré-escola, à primeira vista, tem acarretado uma aparente descaracterização da educação infantil.

Partindo dos apontamentos expressos anteriormente, uma questão central motivou a investigação, qual seja: com a política de “universalização” da pré-escola, como vem se

dando a oferta da educação infantil em turmas que atendem crianças de quatro e cinco anos de idade nas escolas de ensino fundamental da rede pública municipal de Campina Grande/PB? Sendo assim, a preocupação com a educação voltada às turmas da pré-escola nas escolas públicas municipais de Campina Grande/PB suscitou questões relacionadas a fatores tanto de cunho pedagógico quanto estrutural, tais como o lugar da brincadeira nas práticas cotidianas; as interações estabelecidas entre as crianças e seus pares, no espaço escolar; a adequação do mobiliário e dos espaços físicos para atender às crianças matriculadas, de modo que sejam respeitadas suas especificidades; e as condições de trabalho dos docentes que atuam nessas instituições, como a proporção professor/aluno.

O objetivo principal da pesquisa consistiu em analisar a política de “universalização” da pré-escola que vem sendo implementada na Rede Municipal de Campina Grande/PB. Para tanto, buscou-se, especificamente, analisar o cumprimento, pela Secretaria de Educação e Cultura (SEDUC/CG) do referido município, das diretrizes nacionais relativas à oferta de educação infantil para crianças de quatro e cinco anos de idade; conhecer as condições de atendimento às crianças dessa faixa etária nas escolas de ensino fundamental, considerando as condições de infraestrutura; e analisar a lógica que norteia a política de “universalização” da pré-escola adotada em âmbito municipal.

Antes de analisar a política propriamente dita, cabe uma breve reflexão acerca do sentido e do significado deste termo. Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), o uso do termo *política* tem múltiplas acepções, evidenciadas nas diversas fases históricas do Ocidente. Seu significado clássico é oriundo de um adjetivo derivado de *polis* – *politikós* – que se refere a tudo que se relaciona à cidade, ao que é urbano, civil, público, social. Em conformidade com as autoras, a obra aristotélica “A Política” inaugura as discussões sobre o tema, direcionando-as às questões relativas à natureza, às funções e à divisão do Estado e às formas de governo. Com as mudanças sofridas na acepção do termo, quando o significado passou a estar atrelado à constituição de um saber relativamente organizado sobre o conjunto de relações qualificadas pelo adjetivo *político*, política passou a designar “um campo dedicado ao estudo da esfera de atividades humanas articuladas às coisas do Estado” (p. 7) e, na modernidade, “reporta-se, fundamentalmente, à atividade ou conjunto de atividades que, de uma forma ou de outra, são imputadas ao Estado moderno capitalista ou dele emanam” (p. 7). Baseadas na concepção marxiana, as autoras consideram que o Estado institui-se como uma expressão de formas contraditórias das relações de produção instaladas na sociedade civil, de tal modo que “delas é parte

essencial, nelas tem fincada sua origem e são elas, em última instância, que historicamente delimitam e determinam suas ações” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 8).

Para Faleiros (2000), “a análise da política social não pode ser colocada em termos de um esquema rígido, de leis inutáveis, como se a realidade se desenvolvesse segundo um modelo teórico ideal” (p. 59). Dessa forma, conforme o autor, é imprescindível focalizar o movimento real e concreto tanto das forças sociais quanto da conjuntura. Sob esses moldes, no âmbito do Estado capitalista, a análise da política social requer que se considere a dinâmica do capital e, de modo concomitante, os movimentos sociais concretos que dele exigem o cuidado com as necessidades básicas dos cidadãos. Além disso, também se faz necessário considerar as conjunturas econômicas e os movimentos políticos que oferecem alternativas a uma atuação do Estado.

Nessa mesma direção, Shiroma, Moraes e Evangelista (2000) destacam que é na correlação de forças entre a sociedade civil e o Estado, bem como nas contradições que são constitutivas da sociedade e dele próprio, que as políticas públicas emanam e são abertas as possibilidades para o Estado implementar sua face social, equilibrando compromissos, empenhos e responsabilidades, mesmo que de forma instável. Com base nessa ideia e compreendendo a educação como uma política social, foi realizada a análise da política de educação infantil implementada no município de Campina Grande/PB, mais notadamente, da lógica que está subjacente à política de “universalização” da pré-escola, sem perder de vista que

[...] uma análise das políticas sociais se [obriga] a considerar não apenas a dinâmica do movimento do capital, seus meandros e articulações, mas os antagônicos e complexos processos sociais que com ele se confrontam. Compreender o sentido de uma política pública reclamaria transcender sua esfera específica e entender o significado do projeto social do Estado como um todo e as contradições gerais do momento histórico em questão (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 9).

Destarte, diante de tal perspectiva, a reflexão sobre as políticas sociais precisa ter claro que, ao resultarem da correlação de forças que as classes e as frações de classes estabelecem entre si, sendo um ponto de intersecção entre o Estado e a sociedade civil, essas políticas constituem, ao mesmo tempo, instrumentos de “coerção e consenso, de concessão e conquista” (PASTORINI, 1998, p. 76).

Pautado pelo pressuposto de que “o melhor método, ao se abordar um objeto que se queira pesquisar, seja começar pelo real e pelo concreto, ou o que mais concretamente represente a realidade” (WACHOWICZ, 2001, p. 2), assim como na perspectiva de compreender mais amplamente o fenômeno investigado, o presente trabalho analisa as concepções de Estado neoliberal e de gerencialismo, norteadoras da administração pública na atualidade.

Para compreender o Estado neoliberal é necessário, antes de tudo, compreender o que significa a “doutrina particular que respondia pelo nome ‘neoliberalismo’, [assim como o processo que a transformou] na diretriz central do pensamento e da administração econômicos” (HARVEY, 2014, p. 11-12).

De acordo com Chomsky (1991), “o termo *neoliberalismo* sugere um sistema de princípios que, ao mesmo tempo em que é novo, baseia-se em ideias liberais clássicas: Adam Smith é o seu reverenciado santo padroeiro” (p. 9). Trata-se de um sistema doutrinário também conhecido como Consenso de Washington, expressão que, para o autor, “sugere algo a respeito da ordem global” (CHOMSKY, 1991, p. 9). Ademais,

[...]o Consenso [neoliberal] de Washington é um conjunto de princípios orientados para o mercado, traçados pelo governo dos Estados Unidos e pelas instituições financeiras internacionais que ele controla e por eles mesmos implementados de formas diversas – geralmente, nas sociedades mais vulneráveis, como rígidos programas de ajuste estrutural. Resumidamente, as suas regras básicas são: liberalização do mercado e do sistema financeiro, fixação dos preços pelo mercado (‘ajuste de preços’), fim da inflação (‘estabilidade macroeconômica’) e privatização. Os governos devem ‘ficar fora do caminho’ – portanto, também a população, se o governo for democrático –, embora essa conclusão permaneça implícita. As decisões daqueles que impõem o ‘consenso’ têm, é claro, um grande impacto sobre a ordem global. Alguns analistas assumem uma posição ainda mais incisiva. A imprensa de negócios internacional se referiu a essas instituições como o núcleo de um ‘governo mundial de fato’ de uma ‘nova era imperial’ (CHOMSKY, 1991, p. 9).

Segundo Harvey (2014), o neoliberalismo constitui uma teoria das práticas político-econômicas cuja proposta prevê a liberação das liberdades e capacidades empreendedoras individuais como elementos chave para a promoção do bem-estar humano. A liberdade e o empreendedorismo, por sua vez, se desenvolveriam no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio.

Nessa perspectiva, o Estado tem como papel central a criação e a preservação de uma estrutura institucional que propicie as práticas anteriormente mencionadas, garantindo a solidez financeira, estabelecendo um aparato militar, policial, de defesa e legal que garantam direitos de propriedade individual, assegurando, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, em casos em que não haja mercados, estes podem ser criados pela ação do Estado, contudo, a intervenção estatal deve ser mantida num nível mínimo. Conforme destacado por Harvey (2014), o neoliberalismo tornou-se hegemônico também no campo do discurso, passando a influenciar amplamente o comportamento das pessoas, afetando seus modos de pensar, viver e compreender o mundo e se incorporando às práticas cotidianas.

Contudo, após franco processo de expansão, a ortodoxia neoliberal teve sua legitimidade abalada, movimento típico das fases cíclicas do capital, o que provocou a necessidade de um realinhamento do modelo. Consoante Martins (2009, p. 58-59),

Com a predominância da ortodoxia neoliberalizante, o endividamento dos países centrais e periféricos revelou que os principais mecanismos que o capital vinha privilegiando para sua reprodução não estavam assentados em bases sólidas. Isso porque o aumento das exigências do capital financeiro para garantir formas mais seguras de maximização do lucro, desencadeia problemas políticos e sociais que atingem de formas diferentes as frações da classe burguesa e da classe trabalhadora. Esse quadro foi propício para que nos últimos anos do século XX ocorresse o revisionismo do modelo societal vigente. Esse movimento se traduziu pela busca da redefinição de aspectos pontuais no plano econômico e, no plano político, pela tentativa de se criar um compromisso social novo e mais duradouro do que aquele vivido nos anos de 1980, capaz de conter a explicitação dos antagonismos de classe e administrar os conflitos intra e inter classe em estado latente, em várias partes do mundo, convertendo-os em padrões aceitáveis para a ordem capitalista.

Na base da redefinição do projeto neoliberal está a proposta elaborada pelo sociólogo britânico Antony Giddens, a Terceira Via, que consiste numa estrutura de pensamento e de prática política cujo objetivo seria adaptar a social democracia às transformações evidenciadas no mundo, “uma Terceira Via no sentido de [constituir] uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo” (GIDDENS, 2001, p. 36).

Segundo Antunes (1999), “a Terceira Via acaba configurando-se como a preservação do que é fundamental do Neoliberalismo, dando-lhe um frágil verniz social-

democrático cada vez menos acentuado” (p. 99). Assim, os críticos desse modelo sugerem a adoção do termo “Neoliberalismo de Terceira Via”, tendo em vista que as ideias, as propostas, os valores e as práticas que se encontram em suas bases acabam apenas por mascarar sua face neoliberal.

De acordo com Peroni (2010), a teoria neoliberal e a da Terceira Via apresentam similitudes quanto ao diagnóstico pela culpa da crise, contudo, cada modelo apresenta diferentes estratégias de superação. Para o Neoliberalismo a saída estaria na privatização, enquanto a Terceira Via defende a atuação do Terceiro Setor. Para as duas vertentes, o Estado não é mais o responsável pela execução das políticas sociais, de modo que, a primeira, transfere essa responsabilidade para o mercado e, a segunda, apela para a chamada sociedade civil sem fins lucrativos.

Outro ponto de convergência entre os teóricos da Terceira Via e os neoliberais encontra-se no fato de ambos buscarem a racionalização dos recursos, a redução dos gastos do Estado com as políticas sociais e a diminuição do papel das instituições públicas (PERONI, 2007). Ademais,

[...] a opção histórica da Terceira Via pelo capitalismo é muito clara. As diferenças da Terceira Via em relação aos neoliberais não são de conteúdo e de princípio, mas sim de forma e estratégia. O movimento da Terceira Via sabe que, independente de qualquer adjetivação, o capitalismo do tipo ‘humanizado’ será sempre capitalismo com suas leis gerais de funcionamento, inclusive a exploração do capital sobre o trabalho. O problema da Terceira Via não se relaciona à construção de um projeto alternativo, mas sim à melhor maneira de reformar o sistema, principalmente, no que diz respeito à sociabilidade, ou seja, reduzir os antagonismos em simples diferenças, minimizando-os como específicos a grupos de indivíduos para, com isso, assegurar um equilíbrio social mais estável e duradouro da ordem do capital (MARTINS, 2009, p. 67).

Conforme Martins (2009), as ações destinadas a educar a classe trabalhadora acabaram reeducando o empresariado, que passou a aderir a uma nova ideologia, qual seja, a da “responsabilidade social”. Desse modo, a sociedade civil é reduzida ao modelo de “sociedade civil ativa” ou “terceiro setor” e participação política se converte em “cidadania reflexiva”, para a qual o voluntariado é a maior referência. Desse modo, a nova sociabilidade, no Brasil, busca ser erigida por meio de um intenso trabalho educativo que, ancorado no neoliberalismo de Terceira Via, promove o que o autor chama de uma

repolitização da política, movimento que além de acentuar a unidade da classe burguesa, atua para legitimar o Estado gerencial.

Segundo Costa (2000), o gerencialismo ou *New Public Management* (NPM), emerge como novo paradigma de administração pública e surge como uma das estratégias para superar os efeitos da crise do capitalismo, evidenciada em 1970. Esta crise impulsionou, nos países de capitalismo avançado, uma reorganização e reconceitualização do Estado caracterizado pelo *Welfare State*, pautado no modelo de organização burocrática da administração pública e baseado, economicamente, pelos princípios do keynesianismo.

Consoante Costa (2000), as bases teóricas desse modelo não são fruto apenas das cabeças pensantes do neoconservadorismo ou do Neoliberalismo, nem da prática de burocratas ou dos organismos internacionais, mas sim, é resultado da longa maturação de ideias gestadas nos meios acadêmicos desde os anos de 1950. Segundo o autor, o gerencialismo “é a aplicação ao mundo da gestão pública de ‘ganhos teóricos’ da nova economia política e da ciência política” (p. 139). Como programa pragmático, o receituário proveniente das reformas administrativas do novo gerencialismo “é tributário das heranças da nova economia institucional ou o neoinstitucionalismo econômico [e] da Teoria da Escolha Racional ou escolha pública [*public choice*]³” (COSTA, 2010, p. 139).

No tocante à relação entre o neoliberalismo e a educação, Shiroma, Moraes e Evangelista (2000) destacam a existência de uma sintonia e uma conexão entre o enaltecimento das forças de mercado (com suas correspondentes políticas de liberalização, desregulamentação e outras) e a hegemonia conservadora sobre as formas de consciência social e suas implicações nas práticas educativas. Consoante as autoras, toda a efervescência evidenciada em nível global, nos anos 1990, também é deflagrada no Brasil, com a ascensão de Fernando Collor de Mello à Presidência da República, quando foram implementadas mudanças que redefiniram a inserção do país na economia mundial. Nesse contexto, começou a ser promovida a reestruturação da economia brasileira nos moldes dos ajustes e exigências da economia global.

No bojo desse processo de reestruturação econômica mundial, a educação é apontada como um dos principais determinantes para a competitividade entre os países e como um fator estratégico não apenas para o desenvolvimento econômico, como,

³ Para aprofundar questões relativas as bases teóricas do gerencialismo – neoinstitucionalismos, nova economia institucional Teoria da escolha Racional ou escolha pública – consultar Costa (2010).

também, para a justiça e a equidade social, elementos que demonstrariam o caráter salvacionista que a reveste. Nessas circunstâncias, a atuação dos organismos multilaterais foi fulcral para a propagação desse ideário, com a divulgação de uma série de documentos contendo diagnósticos, análises e propostas de soluções cabíveis a todos os países da América Latina e Caribe, concernentes tanto à economia quanto à educação⁴. De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), “essa documentação exerceu importante papel na definição das políticas públicas para a educação no país” (p. 56).

Diante dos aspectos até aqui apresentados, o estudo procurou conferir, ao objeto, um olhar dialético, analisando-o nos contextos político, social e econômico aos quais está inserido. Nessa perspectiva, visou promover a contextualização histórico-política da educação infantil no município de Campina Grande/PB, bem como situar o objeto no contexto mais amplo ao qual integra, qual seja, a educação pública e a educação infantil no Brasil.

Construída sobre a égide do materialismo histórico e alicerçada pela análise marxiana da realidade, a abordagem dialética se configura como resultado de uma postura ou concepção de mundo que tenta dar conta da realidade a partir da análise da totalidade, da especificidade, da singularidade e da particularidade, num contexto em que as categorias contradição, totalidade, mediação, alienação não existam *a priori*, mas, ao contrário, sejam construídas historicamente.

De acordo com Gamboa (2000), as pesquisas realizadas sob a orientação desse paradigma questionam, fundamentalmente, a visão estática da realidade, que escamoteia o seu caráter conflitivo, dinâmico e histórico, de modo que, “sua postura marcadamente crítica expressa a pretensão de desvendar, mais que o ‘conflito das interpretações’, o conflito dos interesses” (p. 97). Com base nesse entendimento, a adoção dessa abordagem busca inserir essa investigação no âmbito das “pesquisas [que] manifestam um ‘interesse transformador’ das situações ou fenômenos estudados, resgatando sua dimensão sempre histórica e desvendando suas possibilidades de mudança” (GAMBOA, 2000, p. 97).

O objetivo do pesquisador que se apoia na dialética é apreender o objeto para além de sua aparência fenomênica, ponto de partida do processo de conhecimento, de modo que, a partir do entendimento da estrutura e dinâmica que lhes são subjacentes, possa captar a sua essência. Conforme Netto (2010),

⁴ A discussão sobre a atuação dos organismos internacionais na educação será retomada no Terceiro Capítulo dessa dissertação.

[...] o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou (p. 22).

A adoção da perspectiva dialética, como referencial de análise, também se justifica pela possibilidade de se estabelecer relações entre os aspectos quantitativos e qualitativos que cercam o fenômeno estudado, ou seja, a política de “universalização” da pré-escola implementada pelo município de Campina Grande/PB. Este pensamento se coaduna com a ideia de que “a dialética pensa a relação de quantidade como uma das qualidades dos fatos e fenômenos, [buscando] encontrar, na parte, a compreensão e a relação com o todo; e a interioridade e a exterioridade como constitutivas dos fenômenos” (MINAYO, 2008, p. 24-25).

Essa escolha também reflete a intenção de que a investigação acerca dos aspectos quantitativos referentes à oferta de educação infantil, no município de Campina Grande/PB, não evoque a necessidade em quantificar a realidade, simplesmente, e sim em compreender a dinâmica das relações sociais, visando explicá-la, a partir da compreensão das contradições expressas nas relações que cercam o fenômeno ora estudado (MINAYO, 2008).

Consoante Wachowicz (2001), as opções feitas pelo pesquisador com vistas à aproximação do seu objeto de estudo lhe conferem os aspectos pelos quais ele poderá tomar esse objeto. Tais aspectos são denominados de categorias. Conforme Netto (2010), as categorias exprimem diferentes modos de ser, implicam determinações da existência e, com frequência, expressam aspectos isolados de uma dada sociedade. Nesse sentido, as categorias são objetivas e reais, de tal modo que,

[...] mediante procedimentos intelectivos (basicamente, mediante a abstração), o pesquisador as reproduz teoricamente (e, assim, também pertencem à ordem do pensamento – são categorias reflexivas). Por isso mesmo, tanto real quanto teoricamente, as categorias são históricas e transitórias (NETTO, 2010, p. 46).

Wachowicz (2001) assinala que, no trabalho do pesquisador, se apresentam dois tipos de categorias, quais sejam, as categorias metodológicas e as categorias simples ou de conteúdo. Em conformidade com a autora, categorias metodológicas, “são aquelas que

constituem a teoria que vai informar a maneira pela qual o pesquisador trabalha o seu objeto. Se ele o toma em sua totalidade, então esta é uma categoria metodológica” (p. 5). Sendo assim, no âmbito desse estudo, são adotadas, como categorias metodológicas, a historicidade e a contextualização.

A escolha dessas categorias parte da ideia de que estas se imbricam, são partes constitutivas da totalidade e dela decorrem, estabelecendo, com ela, uma inter-relação. Nessa perspectiva, importa ressaltar que, com base na teoria marxiana,

[...] a totalidade social [...] é um complexo geral estruturado e historicamente determinado. Existe nas e através das mediações e transições múltiplas pelas quais suas partes específicas ou complexas – isto é, as ‘totalidades parciais’ – estão relacionadas entre si, numa série de inter-relações e determinações recíprocas que variam constantemente e se modificam (BOTTOMORE, 2013, p. 596-597).

Para Wachowicz (2001), se o pesquisador contextualiza seu objeto, estará respeitando a categoria metodológica da historicidade. Além disso, ao optar pelo estudo de seu objeto na relação que se estabelece em seu pensamento, entre os aspectos pelos quais tomou o objeto, e verificar que as relações assim estudadas se apresentam numa relação de tensão, terá, então, chegado à dialética.

As categorias simples ou de conteúdo são definidas de acordo com o tema do problema a ser pesquisado, constituindo os elementos iniciais determinados pelo conteúdo da análise crítica feita pelo pesquisador quando este elege seu objeto de estudo e se depara com a dificuldade de tomá-lo por um ou mais aspectos apontados pela sua análise (WACHOWICZ, 2001, p. 5).

A partir dessa perspectiva, foram eleitas, como categorias de conteúdo, o direito à educação infantil, o dever do Estado e os parâmetros de qualidade para esta etapa educacional. Quanto aos parâmetros de qualidade, este estudo buscou analisar, de modo mais específico, os seguintes aspectos referentes à oferta da pré-escola nas escolas de ensino fundamental: adequação do mobiliário e do espaço físico, proporção professor-criança, interações e brincadeiras e a concepção subjacente ao trabalho pedagógico desenvolvido nessas instituições.

O direito é uma questão central nos debates que cercam a educação infantil. De acordo com Bobbio (1992), conforme se alteram as condições históricas, alteram-se também os direitos. Direitos antes não cogitados, hoje, tornam-se imprescindíveis;

direitos considerados invioláveis assumem outra conotação. Essas mudanças são condicionadas às demandas e características específicas das sociedades: suas carências, seus interesses, as frações de classe que estejam no poder, o progresso tecnológico e científico, dentre outros fatores. Nessa perspectiva,

[...] os direitos [da humanidade] constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar [...]. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacré et inviolable*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações (BOBBIO, 1992, p. 13).

No que concerne à origem e ao desenvolvimento do processo de criação dos direitos relativos à infância, o marco temporal situa-se nos séculos XVII e XVIII, em decorrência da formulação dos Direitos Naturais do Homem e do Cidadão e, posteriormente, da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁵, em 1948. No campo científico, especialmente pelas contribuições da Psicologia, da Pedagogia e da Medicina, os discursos sobre a infância colaboraram para a criação de uma imagem que percebia a criança como um “vir a ser”, decorrendo daí a elaboração de práticas que propunham a normatização do atendimento à infância e versavam sobre o desenvolvimento infantil. Este fato “marca uma relativa separação das crianças com relação aos adultos, enquanto uma categoria social, principalmente nos aspectos relacionados à necessidade de proteção” (FÜLLGRAF, 2001, p. 25).

Segundo Andrade (2010), a imagem da criança enquanto sujeito de direitos foi construída com base na elaboração de dispositivos legais e documentos internacionais, entre os quais estão a Declaração de Genebra (1923)⁶, a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) e a Convenção dos Direitos da Criança (1989).

⁵ A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é um documento marco na história dos direitos humanos. Elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, a Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Ela estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos (ONU, S. d.).

⁶ A Declaração de Genebra, considerada a Primeira Declaração dos Direitos das Crianças, resulta de discussões mobilizadas pela inglesa Eglantine Jebb, pioneira na defesa do reconhecimento dos direitos da infância. Essas discussões giravam em torno de questões relacionadas às consequências sofridas pelas crianças em decorrência das guerras, das contingências econômicas e sociais e da repressão política.

Em 1946, em virtude do agravamento da situação da Europa devido à Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), que, de acordo com Andrade (2010), centrou suas atenções nas crianças da Europa, da China e aos refugiados da Palestina. Em 1953, o Unicef passou a ser um órgão permanente da ONU e, em 1958, começou a realizar ações nas áreas de serviços sociais voltados para as crianças e suas famílias, abrangendo também serviços na área da educação.

Bobbio (1992) sinaliza que a Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 20 de novembro de 1959, alude, em seu preâmbulo, à Declaração Universal dos Direitos Humanos e, na sequência, apresenta o problema dos direitos da criança como uma especificação da solução dada ao problema dos direitos das pessoas. Percebe-se, nesta situação, que os direitos também vão se constituindo à medida que as demandas de grupos específicos vão sendo pleiteadas e os direitos definidos para todos não contemplam totalmente a esses grupos. Em suma, ao passo que as necessidades genéricas vão se particularizando, a busca por direitos vai sendo redefinida. No caso da infância, com a afirmação de que os seres nessa fase necessitavam de cuidados especiais e de proteção particular, tornava-se claro que

[...] os direitos das crianças são considerados como um *ius singulare* com relação a um *ius commune*⁷; [e] o destaque que se dá a essa especificidade, através do novo documento, deriva de um processo de especificação do genérico, no qual se realiza o respeito à máxima *suum cuique tribuere*⁸ (BOBBIO, 1992, p. 21).

As ações desencadeadas a partir do século XX – período em que se observou uma preocupação com a situação social da infância, apoiada no enfoque dos direitos humanos – influenciaram a concepção de infância que evidenciamos atualmente, a criança sujeito de direitos. Nessa perspectiva, a Declaração dos Direitos da Criança (1959) preconiza dez direitos, a saber: 1) Direito à igualdade, sem distinção de raça, religião ou nacionalidade; 2) Direito a especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social;

⁷ *Ius singulare* e *Ius commune* são expressões provenientes do latim, cujos significados são, respectivamente, *direito singular* e *direito comum* (DICIONÁRIO JURÍDICO DE EXPRESSÕES LATINAS, S.d.).

⁸ *Suum cuique tribuere* é uma expressão em latim que significa *dar a cada um o que é seu*. Tal aforismo, foi criado por Ulpiano e integra os preceitos fundamentais do direito romano: *honeste vivere, alterum non laedere (neminem laedere), suum cuique tribuere*, que significam *viver honestamente, não prejudicar os outros, dar a cada um o que é seu* (OLIVEIRA, 2014).

3) Direito a um nome e a uma nacionalidade; 4) Direito à alimentação, moradia e assistência médica adequadas para a criança e a mãe; 5) Direito à educação e a cuidados especiais para a criança física ou mentalmente deficiente; 6) Direito ao amor e à compreensão por parte dos pais e da sociedade; 7) Direito à educação gratuita e ao lazer infantil; 8) Direito a ser socorrido em primeiro lugar, em caso de catástrofes; 9) Direito a ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho; 10) Direito a crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos (ONU, 1959).

A despeito da relevância dos outros direitos, destaca-se um, que enlaça uma vertente importante quando nos referimos à educação infantil: a educação gratuita. Pelo fato de estar definida como um direito, essa dimensão é posta em relevo e, ao menos teoricamente, sua importância é reverenciada. Adentrando aos princípios que acompanham esse direito é possível encontrar os seguintes aspectos:

- A criança tem direito a receber educação escolar, a qual será gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares. Dar-se-á à criança uma educação que favoreça sua cultura geral e lhe permita - em condições de igualdade de oportunidades - desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral. Chegando a ser um membro útil à sociedade.
- O interesse superior da criança deverá ser o interesse diretor daqueles que têm a responsabilidade por sua educação e orientação; tal responsabilidade incumbe, em primeira instância, a seus pais.
- A criança deve desfrutar plenamente de jogos e brincadeiras os quais deverão estar dirigidos para educação; a sociedade e as autoridades públicas se esforçarão para promover o exercício deste direito (ONU, 1959).

Dois elementos chamam a atenção. Em primeiro lugar, destaca-se que, embora defenda uma educação gratuita e obrigatória, esse princípio deixa transparecer a ideia de que oferecer apenas o mínimo já é suficiente, uma vez que afirma que tais prerrogativas devem ser atendidas “ao menos nas etapas elementares”, o que deixa margem para que, se a opção for ofertar apenas o básico, já se estará cumprindo, a contento, esse objetivo. E, em segundo lugar, acredita-se que, pelo fato de indicar que a responsabilidade pela educação da criança é incumbência primeira dos pais, sem especificar de maneira clara quais seriam os outros responsáveis, poderia se gerar a ideia de que, ao Estado, nada compete nesta oferta.

Não obstante o direcionamento tomado por cada país acerca do direito ora analisado, juntamente aos demais direitos reconhecidos na Declaração dos Direitos das Crianças, esse documento constituiu um fator importante para a concepção de criança que permeia a contemporaneidade, qual seja, “a criança como sujeito de direitos, situada social e historicamente, e que precisa ter as suas necessidades físicas, cognitivas, psicológicas, emocionais e sociais atendidas” (ATHAYDE, 2009, p. 26-27).

A mudança no estatuto da infância gerou novas necessidades, dentre elas, salvaguardar os direitos relativos ao ser criança. Nessa direção, segundo Füllgraf (2001), o início da década de 1970 constitui um período fértil no que tange às discussões em torno da exigência de que os Estados assumissem um posicionamento mais efetivo frente à proteção dos direitos das crianças, até então proclamados, porém ainda não respaldados por uma legislação internacional. Esse movimento contribuiu para a realização da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, em 1989, que conseguiu reunir, em um único documento, diferentes medidas internacionais cujo foco estava na proteção, consagrando “um conjunto de direitos, próprios e inalienáveis para as crianças” (FÜLLGRAF, 2002, p. 30).

O Brasil, signatário desse documento, iniciou um processo de reordenamento jurídico, elaborando uma legislação que procurava se coadunar com os preceitos estabelecidos pela Convenção. Contudo, como assinala Füllgraf (2001), as questões relacionadas aos direitos e às necessidades infantis não dependem apenas da publicação de normas jurídicas, tendo em vista que “em cada país e em cada situação, o sistema político e o modo como as crianças são culturalmente percebidas vão afetar a concretização dos seus direitos” (p. 27).

Considerando a relevância dos aspectos anteriormente abordados, no intuito de buscar apreender o objeto historicamente, a partir de uma perspectiva crítica, conforme já apontado, o percurso metodológico buscou contemplar três momentos: determinação do objeto de estudo, abstração do objeto e conhecimento concreto do objeto (NETTO, 2010).

No primeiro momento, de determinação do objeto de estudo, a busca foi por iniciar “‘pelo real e pelo concreto’, que aparecem como dados” (NETTO, 2010, p. 42). Nesta fase, a ideia fundante era compreender a singularidade da política de “universalização” da pré-escola implementada pelo município de Campina Grande/PB face à política nacional referente à educação infantil.

Para a concretização dessa etapa foi realizada uma revisão da literatura referente à educação infantil no Brasil e no município de Campina Grande/PB e um levantamento dos aparatos jurídico-legais que regulamentam essa etapa da educação, tanto no âmbito nacional como no municipal.

Na pretensão de conhecer os dados referentes à oferta de educação infantil para crianças de quatro e cinco anos de idade na rede pública municipal, foram coletadas informações junto à SEDUC/CG, além de dados divulgados no sítio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O segundo momento da pesquisa consistiu na abstração do objeto de estudo, compreendida como “a capacidade intelectual que permite extrair de sua contextualidade determinada (de uma totalidade) um elemento, isolá-lo, examiná-lo” (NETTO, 2010, p. 44). Nessa fase, a procura foi por captar as “determinações mais concretas” do objeto até atingir “determinações mais simples” (NETTO, 2010).

Nesta intenção, buscou-se estabelecer relações entre a legislação que regulamenta a educação infantil nas esferas municipal e federal. Para isso, foi realizada a análise documental, partindo do suposto de que “os sentidos não são dados nos documentos, são produzidos; estão aquém e além das palavras que os compõem” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 427).

Quanto às leis e aos documentos normativos federais, foram consultados a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, a LDB, de 1996, o I e o II PNE (2001/2010 e 2014/2024), os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (2006), Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009) e a Base Nacional Comum Curricular (2017).

Na esfera municipal, foram analisadas leis e documentos encontrados no sítio da Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB, assim como outros dispositivos legais fornecidos pela SEDUC/CG. Dentre estes, destacam-se o Plano Municipal de Educação do município de Campina Grande/PB (PME 2015/2025), as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil da Rede Municipal de Campina Grande/PB (2013), as Resoluções nº 001/2003 e a Resolução nº 001/2013, do Conselho Municipal de Educação, que tratam do Sistema de Ensino referente à Educação Infantil no Município de Campina Grande/PB e a Lei Orgânica Municipal, de 1990.

Concernente aos documentos de política educacional, Shiroma, Campos e Garcia (2005) alertam que as recomendações neles presentes não são imediatamente assimiláveis ou aplicáveis, necessitando ser traduzidas, interpretadas e/ou adaptadas de acordo com as nuances e os jogos políticos que configuram o campo educacional onde tais documentos são elaborados e/ou implementados. Sendo assim,

[...] tal processo implica, de certo modo, uma reescrita das prescrições, o que coloca para os estudiosos a tarefa de compreender a racionalidade que os informa e que, muitas vezes, parece contraditória, fomentando medidas que aparentam ir em direção contrária ao que propõem (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 430-431).

Diante da necessidade de ouvir os sujeitos diretamente implicados na política de educação infantil do município de Campina Grande, a opção foi pela entrevista semiestruturada, partindo do princípio de que esta técnica não consiste na realização de uma “conversa desprentensiosa e neutra uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeitos-objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada” (MINAYO, 2008, p. 57).

Cumprido destacar que, pelo fato de se tratar de uma investigação que envolveu a participação de seres humanos, um dos primeiros passos consistiu na submissão do projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital Universitário Alcides Carneiro (CEP/HUAC). Após aprovação, a pesquisa se desenvolveu a partir de dois vieses: a captação da ótica das gestoras educacionais e a do corpo docente. Para tanto, foram entrevistadas três gestoras e três professoras que atuam na educação infantil – as quais serão denominadas G1, G2 e G3 e P1, P2 e P3 –, ambas pertencentes ao quadro funcional das escolas de ensino fundamental que ofertam a pré-escola. As entrevistas foram previamente autorizadas mediante a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e os roteiros encontram-se como apêndice.

É importante ressaltar que, ao aludir à fala desses sujeitos, a pretensão não é de que as vozes pronunciadas representem a percepção de todos os professores e gestores das escolas municipais de ensino fundamental acerca do fenômeno analisado, tampouco, também não há a crença de que suas concepções reflitam a individuação⁹ pura e simples desses sujeitos, tendo em vista que “os indivíduos são as conexões que estabelecem com

⁹ Consoante Lessa (2006), individuação é o termo técnico, filosófico, utilizado para designar o processo de desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo.

a história da qual são partícipes” (LESSA, 2006, p. 235) e, portanto, refletem e são reflexo das relações sociais que estabelecem com seus pares num determinado contexto social, político, cultural, econômico e histórico.

Além das professoras e gestoras, houve a tentativa de entrevistar a Secretária de Educação do Município, contudo, o direcionamento da equipe da SEDUC/CG foi para que a coleta das informações ocorresse via Gerências de Ensino Infantil¹⁰ e do Ensino Fundamental. Desse modo, essa coleta ocorreu em dias distintos e se deu de três formas: a) algumas perguntas foram respondidas por três técnicas da SEDUC/CG; b) as questões para as quais essas técnicas não tinham respostas foram encaminhadas para a gerente de ensino infantil; e c) outras questões foram respondidas por escrito, pelas técnicas da SEDUC/CG, e entregues em outro momento.

A escolha dos sujeitos foi realizada a partir dos seguintes critérios: a) que compusessem a equipe responsável pela formulação da política educacional em âmbito municipal, no caso das representantes da SEDUC/CG; e b) que fizessem parte do quadro funcional de escolas como gestoras e/ou professoras¹¹, desde que essas instituições tivessem criado ou ampliado o atendimento educacional a crianças da pré-escola a partir do ano de 2014¹², um ano antes da aprovação do PME deste município, documento que, segundo a SEDUC/CG, orienta o remanejamento das crianças da pré-escola para escolas de ensino fundamental.

Por fim, a terceira etapa da pesquisa envolveu o conhecimento concreto do objeto, que, segundo Netto (2010), implica “no conhecimento das suas múltiplas determinações, [de modo que], tanto mais se reproduzem as determinações de um objeto, tanto mais o pensamento reproduz a sua riqueza (concreção) real” (p. 45).

Neste momento, o intuito foi compreender os aspectos mais estreitamente relacionados ao objeto, captando, assim, a sua concretude. Esse movimento foi

¹⁰ É importante ressaltar que a nomenclatura adotada nos documentos oficiais do município de Campina Grande/PB, para referir-se à educação infantil, dá indícios da concepção que norteia suas ações relacionadas a essa etapa educacional. Nessa direção, o uso do termo “Ensino Infantil” não está de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), além de representar uma contradição em relação aos objetivos dessa fase da educação básica, tendo em vista que a mesma não preconiza a necessidade de avaliação com vistas a progressão de uma série para outra.

¹¹ No último capítulo dessa dissertação é apresentada uma breve caracterização das gestoras e professoras entrevistadas durante a pesquisa.

¹² Cumpre frisar que a informação sobre as escolas municipais que criaram ou ampliaram o atendimento à pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos foi solicitada à Gerência de Ensino Fundamental. A intenção inicial da pesquisa era abranger um número maior de entrevistados e, consequentemente, de instituições. Contudo, devido à demora no repasse de informações por parte da Secretaria de Educação e Cultura do município, esse objetivo não pôde ser concretizado.

viabilizado, sobretudo, pela análise das entrevistas realizadas e dos dados estatísticos coletados, embora, tenha se buscado realizar esse movimento a cada etapa da pesquisa, pois, considerando o método aqui adotado, uma questão fulcral para o desenvolvimento do estudo era que cada passo pudesse estar imbricado aos demais, complementando-os e sendo complementado.

Vale reiterar que a análise das entrevistas realizadas com as profissionais anteriormente citadas não se deu na perspectiva de produzir generalizações nem na tentativa de expressar suas singularidades e/ou individualidades, mas perpassou a ideia de que “o indivíduo não é um átomo metafísico, livre de relações e influências mútuas” (CARLI, 2009, p. 21). Outrossim, acredita-se que as falas desses sujeitos são relevantes para a compreensão do fenômeno investigado, cuja escolha foi desencadeada a partir da percepção de que “necessário se faz apreender não sua unilateralidade, mas suas relações, qualidades, contradições, isto é, as mediações sociais e históricas que as configuram como unidades dialéticas” (AGUIAR; SOARES; MACHADO, 2015, p. 6).

A dissertação é composta por três capítulos, além da introdução. Na parte introdutória, expressa até o momento, foram expostas, em linhas gerais, a temática abordada no estudo, trazendo, mais especificamente, a contextualização do objeto de pesquisa, através da qual foram apresentadas a problematização, os objetivos, a justificativa e o percurso teórico-metodológico, destacando algumas concepções e categorias norteadoras do processo de investigação.

O Capítulo 2, Educação infantil no Brasil: da privação à afirmação do direito, apresenta uma contextualização dessa etapa, situando-a na conjuntura histórico-política nacional e trazendo alguns apontamentos acerca da institucionalização do atendimento e da legislação nacional para esta etapa da educação básica, refletindo sobre alguns avanços e retrocessos que cercam a afirmação do atendimento de crianças em creches e pré-escolas como um direito social e um dever do Estado (BRASIL, 1988), assim como a sua constituição enquanto primeira etapa da educação básica (BRASIL, 1996).

O Capítulo 3, Modelo gerencial na educação pública brasileira: implicações para a educação infantil, analisa a incidência do paradigma gerencial na educação pública nacional, reflete sobre a Reforma do Estado no Brasil, analisando, de forma mais específica, os desdobramentos da adoção da lógica gerencial sobre a educação infantil, tendo como referência recomendações dos organismos internacionais. Num segundo momento, apresenta uma contextualização do município de Campina Grande/PB; analisa

dados referentes às matrículas na educação infantil; destaca o processo de institucionalização desta etapa educacional, neste município; aborda a reforma administrativa municipal, que culminou na implantação da lógica gerencial e analisa alguns desdobramentos da adoção dessa lógica na educação infantil.

O Capítulo 4, Política de “universalização” da pré-escola na Rede Municipal de Campina Grande/PB: os (des)caminhos da educação infantil, focaliza a política de “universalização” da pré-escola adotada pelo município, contextualiza o processo de elaboração do PME (2015-2025) e analisa os dados obtidos na pesquisa de campo, tanto dados quantitativos quanto os referentes às entrevistas realizadas com as professoras e as gestoras das escolas de ensino fundamental que tiveram o atendimento à pré-escola criado ou ampliado no período de 2014 a 2017.

Ulteriormente, são tecidas as considerações finais.

2. EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: DA PRIVAÇÃO À AFIRMAÇÃO DO DIREITO

Este capítulo busca resgatar a historicidade da educação infantil no cenário brasileiro, sobretudo pela necessidade de compreender, de modo mais específico, alguns aspectos relativos à trajetória percorrida até a sua afirmação como primeira etapa da educação básica e um direito a ser assegurado às crianças pela família e pelo Estado. Para tanto, aborda, inicialmente, elementos concernentes à institucionalização do atendimento e ao tratamento direcionado pelo Estado até o período antecedente à sua constituição enquanto primeira etapa da educação básica. No segundo momento, alude à legislação nacional para esta etapa, problematizando alguns avanços e retrocessos que cercam o atendimento de crianças em creches e pré-escolas no país.

2.1. Primeiros passos da educação infantil no Brasil: um processo marcado pela omissão do Estado

Em conformidade com Kuhlmann Júnior (2011), a educação infantil não é valorizada nas pesquisas educacionais e, menos ainda, é a sua história, pois, em geral, outras áreas, como a psicologia, são privilegiadas. Assim, até mesmo entre aqueles que trabalham com a educação da primeira infância, o aspecto histórico não aparece num lugar de destaque, sendo utilizado apenas na composição de quadros de referência. Contudo, é importante se promover o estudo do passado, elemento essencial para subverter a ideia de que a história “seria mesmo inútil, [por se ocupar] do que já passou; ou [...] por ser teórica, distante das necessidades da prática” (KULHMANN JÚNIOR, 2011, p. 5).

No meio acadêmico reside um debate acerca da existência ou não de um caráter educativo no que tange ao atendimento à educação infantil no Brasil, sobretudo relacionado às creches. Nessa direção, Kuhlmann Júnior (2011) denuncia que a inexistência de pesquisas que explorem uma maior gama de fontes a partir de um teor crítico frente aos documentos, acarretou interpretações equivocadas, inclusive, a respeito da história das instituições de educação infantil, como as que afirmavam que estas não teriam sido educacionais em seu nascedouro.

Desmistificando a ideia da ausência de um caráter educativo nas instituições de educação infantil em seus primórdios e na contemporaneidade, Terra (2008) ressalta que, mesmo estando vinculadas a órgãos assistenciais, essas instituições sempre tiveram um projeto educacional, de tal maneira que “nesse atendimento, o que difere é o tipo de educação destinado às crianças da classe média e das elites e o modelo ofertado às crianças das classes populares” (p. 72-73). Percebe-se, por esta análise, que o tratamento diferenciado reservado às crianças em cada tipo de instituição era delimitado por um distintivo de classe. Nessa direção,

[...] as forças que forjaram um tipo de instituição destinada às crianças [...] mantiveram uma relação direta com a classe social à qual se destinava tal educação. Dessa forma, no Brasil, as pré-escolas designam escolas de crianças [...] e de uma classe social com mais possibilidades econômicas e as creches são os equipamentos destinados às crianças pobres e às classes populares (ABRAMOWICZ, 2003, p. 14).

Face ao exposto, pode-se depreender que, às crianças pobres, era reservado um atendimento com forte caráter assistencialista e, como será visto adiante, prevalecia a concepção de educação compensatória. Desse modo, havia a ideia da promoção de uma prestação de favor (ou caridade) às famílias carentes, tendo em vista que estas teriam um local para acolher seus filhos pequenos, enquanto proviam o sustento da casa. De outra maneira, às crianças cujas famílias possuíam um maior poder econômico, destinava-se um atendimento cuja maior preocupação era garantir uma formação educacional mais ampla.

Cumprido dizer que, se historicamente essa informação é verídica, na contemporaneidade a denominação “creche” também é atribuída a serviços oferecidos a crianças de médio e alto poder aquisitivo. Desse modo, os elementos distintivos em relação à pré-escola tornam-se fluidos, trazendo à tona que não se justifica a divisão em dois segmentos, pois a faixa etária – critério utilizado na atual LDB, para a diferenciação –, não é suficiente, pois há “creches” que atendem crianças de quatro anos ou mais – como evidenciado no município de Campina Grande/PB, embora essa oferta venha sendo direcionada às escolas de ensino fundamental, como este estudo aponta e discute –, assim como o atendimento em tempo integral que também foi e ainda é utilizado para diferenciar os dois serviços, também se aplica a crianças de quatro e cinco anos, no país, muito embora ocorra em menor escala. Ademais, a ideia de que na “creche” o serviço era

exclusivamente de “assistência” e/ou “cuidado”, também se desmente, com o reconhecimento de que todas as práticas dirigidas e/ou realizadas às e com as crianças são sempre educativas, por constituírem intervenções e mediações de sua inserção na cultura.

Estudos acerca da oferta da educação infantil no Brasil apontam que, até a metade do século XIX, praticamente não existia, no país, o atendimento às crianças de zero a cinco anos fora da esfera doméstica. Assim, o surgimento de instituições direcionadas à educação da primeira infância está relacionado à história de várias modificações que ocorreram em nosso contexto social, como a organização familiar e a inserção da figura feminina no mercado de trabalho.

Oliveira (2010), assinala que os primeiros movimentos da história da educação infantil no Brasil acompanham a história dessa área no mundo, mesmo havendo a existência de peculiaridades. Segundo a autora, no início do séc. XVIII o atendimento às crianças brasileiras, longe da figura materna, apresentava algumas diferenças dependendo do meio em que estavam inseridos. No meio urbano, os bebês abandonados pelas mães eram recolhidos nas rodas de expostos¹³, criadas em algumas cidades para recolher os enjeitados. Na zona rural, por sua vez, que agregava a maioria da população, as famílias dos fazendeiros se responsabilizavam pelo cuidado das crianças órfãs ou abandonadas, nascidas, geralmente, de relações que envolviam a exploração sexual da mulher negra e índia pelo senhor branco.

No entanto, é importante lembrar que mesmo antes deste período algumas práticas de cuidado com as crianças já haviam sido instituídas no Brasil. De acordo com Filipim, Rossi e Rodrigues (2017), no século XVII era comum o abandono de crianças em portas de casas, nas ruas e em igrejas, e à medida que esta prática tornou-se um problema para a Corte Imperial, levou-a a adotar o mesmo atendimento utilizado na Europa, por meio de parceria com as Santas Casas de Misericórdia. Desse modo, estas foram responsáveis

¹³ A principal forma de atendimento à infância abandonada no período colonial era a roda de expostos, um artefato de madeira que costumava ser fixado em hospitais, no muro ou numa janela. A criança, assim, poderia ser depositada sem que houvesse a identificação da pessoa que a colocasse no local. Sua origem, remonta à Itália medieval, quando, devido à preocupação com o grande número de bebês encontrados mortos, uma Irmandade de Caridade organizou, em um hospital de Roma, um sistema que permitisse a proteção da criança abandonada. Adotada em Portugal, essa tradição chegou à Colônia com a instalação das rodas nas Santas Casas de Misericórdia, inicialmente em Salvador (1726) e, posteriormente, no Rio de Janeiro (1738) e em Recife (1789) (TERRA, 2008; FILIPIM; ROSSI; RODRIGUES, 2017).

por prover o atendimento às crianças abandonadas, contexto no qual a roda dos expostos teria sido criada como proteção oficial a essas crianças.

Consoante Farias (2005), a Casa da Roda, como também era chamada no Brasil, recebia crianças brancas, mestiças e, sobretudo, crianças negras, sendo muito utilizada na tentativa de livrar as últimas da escravidão. Assim, “a clientela se caracterizava, principalmente, pela pobreza e pela ilegitimidade dos seus nascimentos” (p. 45). Convém ponderar que aquilo que, à primeira vista, pode aparentar o abandono das crianças por parte de seus pais, na prática, pode ter significado a tentativa exasperada de oferecer aos filhos a oportunidade de uma condição de liberdade futura, uma possibilidade, mesmo que remota, de viabilizar o livramento da situação de subalternidade que, de outro modo, lhes seria inevitável.

Em conformidade com Oliveira (2010), com a acentuação do processo migratório para a zona urbana das grandes cidades, além da criação de um clima favorável para o desenvolvimento cultural e tecnológico e para a proclamação da República, algumas mudanças começaram a ser evidenciadas, mais precisamente, a partir de meados do século XIX, período da abolição da escravatura no país.

Kramer (2011), ao traçar o histórico do atendimento à criança em idade pré-escolar no Brasil, divide-o em dois momentos. No primeiro, analisa desde o descobrimento até os anos de 1930, ressaltando que, durante esse período “a valorização gradativa da infância e o reconhecimento da necessidade de atendê-la são apontados, descrevendo-se, ainda, a tônica médico-sanitária do atendimento proposto” (p. 47). O Quadro 1 sintetiza as informações destacadas pela autora, com vistas a apresentar o período por ela organizado como primeiro momento da história do atendimento às crianças no país.

Quadro 1 - Atendimento à infância brasileira (1500-1930)

PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
1º PERÍODO (1500 – 1874)	Poucas ações realizadas em prol da “infância desditosa”, tanto no tocante à proteção jurídica quanto concernentes às alternativas de atendimento existentes.

Continua

PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
2º PERÍODO (1874 – 1889)	Existência de projetos elaborados por grupos particulares que tratavam do atendimento às crianças, sobretudo médicos. Contudo, os projetos não eram concretizados.
3º PERÍODO (1889 – 1930)	Intensificação do progresso no campo da higiene infantil, médica e escolar. Fundação de instituições e promulgação de leis - nas duas primeiras décadas do século - visando o atendimento à criança.

Fonte: A autora, 2018. Quadro elaborado a partir da caracterização proposta por Kramer (2011).

Como pode ser observado pelas informações expressas no Quadro 1, nos três períodos que compreendem a primeira fase do atendimento à infância brasileira (1500-1930), o serviço de assistência às crianças era muito restrito. Um exemplo apontado pela autora para corroborar essa constatação é o Código Civil de 1874, que relacionava a ideia de menor à delinquência ou criminalidade, apresentando a repressão como medida para a solução dos problemas do “menor desvalido”, além de silenciar quanto às questões relacionadas aos cuidados preventivos, como a puericultura, a higiene e a proteção. No campo jurídico, havia apenas o Código de Leis e Regulamentos Orphanológicos, que tratava da criação de órfãos, dos sistemas de adoção, de sucessão e tutoria, de heranças patrimoniais, dentre outros (KRAMER, 2011).

Além disso, é possível verificar que as primeiras ações voltadas à criança, quando colocadas em prática, foram propostas por higienistas, visando, sobretudo, o combate às alarmantes taxas de mortalidade infantil evidenciadas na época. Contudo, a autora destaca que “os poucos projetos desenvolvidos [...] tinham [...] um caráter preconceituoso e valorizavam diferentemente as crianças negras (filhas de escravos) e as da elite (filhas de senhores)” (KRAMER, 2011, p. 50), o que denota o fator da classe como elemento de diferenciação no trato para com as crianças no país.

É importante ressaltar que, apesar do caráter classista, o discurso higienista ressignifica o olhar voltado para a infância brasileira. Nessa perspectiva,

[...] o discurso médico, irradiado das classes dominantes, condenava as práticas populares de cuidados da infância, e contrapunha técnicas e saberes, que [...] fossem eficazes no combate aos altos índices de mortalidade infantil. Responsável por regular a conduta moral e higiênica do marido e dos filhos, a mulher, guardiã do lar (burguês ou

operário), será o principal alvo desse discurso. O mesmo justificará diferentes expedientes preventivos, conforme a classe social a que se dirige. Entre as classes populares, visava-se, entre outros objetivos, romper preconceitos e resistências aos novos preceitos da puericultura (Vieira, 1987 p. 24)

No cerne do discurso médico-higienista residia o direcionamento para que as mães se moldassem tal qual enfermeiras dedicadas e competentes, que, deveriam aderir à luta contra a mortalidade infantil, de modo que a discussão em torno do grave problema da mortalidade de crianças pobres trazia consigo uma prescrição de normas visando reestruturar os hábitos familiares, a partir da relação entre mães e filhos, a tal ponto que “a tutela da família pobre integrava-se às propostas de proteção à infância e à maternidade” (VIEIRA, 1987, p. 24).

Kuhlmann Júnior (2011) também aborda a constituição das instituições pré-escolares no Brasil, das quais fazem parte as creches, as escolas maternas e os jardins de infância¹⁴ e afirma que há uma diversidade de opiniões acerca das motivações que teriam influenciado essa constituição. No cenário internacional, segundo o autor, a difusão das instituições escolares, a partir da segunda metade do século XIX, ocorre como parte de uma série de medidas forjadas a partir de uma nova concepção assistencial, a científica, que engloba aspectos como alimentação e habitação dos pobres e dos trabalhadores. Desse modo, “a grande marca dessas instituições [...] foi a sua postulação como novidade, como propostas modernas, científicas – palavras utilizadas fartamente nessa época de exaltação do progresso e da indústria” (p. 78). As creches, por sua vez, destinadas às crianças de zero a três anos, foram apresentadas como instituições que se opunham ou substituíam as Casas de Expostos, para que as mães não abandonassem seus filhos pequenos.

Para Kuhlmann Júnior (2011), não é possível considerar as creches, em sua vertente assistencialista, como iniciativas independentes das escolas maternas ou jardins de infância, posto que “as propostas de atendimento educacional à infância de zero a seis

¹⁴ Conforme Filipim, Rossi e Rodrigues (2017), é importante considerar que creches, escolas maternas e jardins de infância constituem nomenclaturas originariamente europeias, criadas no século XIX, e que serviram de inspiração para o Brasil na criação de seus espaços. Segundo as autoras, a diversidade de nomenclaturas institucionais escamoteia conceitos e soluções dadas para a educação das crianças, conceitos estes que foram incorporados e ressignificados no processo de institucionalização da educação infantil brasileira.

anos tratam em conjunto das duas iniciativas, mesmo que apresentando instituições diferenciadas por idades e classes sociais” (p. 78).

Conforme o autor, no Brasil, uma das primeiras manifestações relacionadas às instituições pré-escolares, está presente numa publicação destinada às mães burguesas fluminenses, no jornal *A Mãe de Família*, lançado na cidade do Rio de Janeiro, em 1879. Nele havia um artigo no qual apareceu uma das primeiras referências à creche no país, intitulado *A Creche (asilos para a primeira infância)*, escrito pelo Dr. K. Vinelli, médico dos Expostos da Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro.

No artigo, a creche era apresentada de uma forma diferente daquela que era proposta na França e em outros países da Europa, articulada à ampliação do trabalho industrial feminino. Aqui, de outro modo, como ainda não havia essa demanda, Vinelli referia-se a essa característica, mas esse não era o foco. Ele demonstrava uma preocupação com algo que teria acarretado um problema para as donas de casa referente à educação das crianças filhas de suas escravas, qual seja, a Lei do Ventre Livre (KUHLMANN JÚNIOR, 2011). A análise dessa postura propicia a percepção de que os primeiros olhares para a creche brasileira partem de uma vertente assistencialista e visam o atendimento às crianças oriundas das classes subalternas, vítimas da escravidão.

Os primeiros jardins de infância brasileiros foram criados sob a chancela de entidades privadas. Desse modo, o setor privado da educação pré-escolar, voltado para as elites, teve como principais expoentes o Colégio Menezes Vieira, fundado em 1875, no Rio de Janeiro, e a Escola Americana, criada em 1877, em São Paulo, com os jardins de infância com orientação froebeliana (KUHLMANN JÚNIOR, 2011).

Os primeiros jardins de infância públicos surgiram posteriormente, mas não eram destinados para as crianças mais pobres, pois “dirigiam seu atendimento para as crianças dos extratos mais afortunados” (OLIVEIRA, 2010, p. 93), como o jardim de infância que atendia aos filhos da burguesia paulistana, adjacente à escola normal Caetano de Campos, de 1896 (KISHIMOTO, 1988). Desse modo, mesmo sendo oficialmente públicas essas instituições continuavam a servir às camadas privilegiadas da população brasileira.

Kuhlmann Júnior (2011) ressalta que embora a industrialização do país se encontrasse ainda bastante incipiente nesse período, “a produção capitalista era uma referência para aqueles que defendiam as novas instituições, inclusive em relação ao setor privado” (p 82). No que concerne às diferentes percepções que cercavam os cuidados com as crianças das camadas sociais subalternas, Oliveira (2010) observa que havia uma

vertente cuja preocupação com a infância defendia um atendimento caracterizado como dádiva aos pobres. Outros posicionamentos, por sua vez, enxergavam os jardins de infância como prejudiciais à unidade familiar, por retirarem as crianças do convívio doméstico, sendo aceitos apenas em situações em que pesasse a proteção aos filhos de mães trabalhadoras.

Conforme Kramer (2011), se até os primeiros anos do período republicano quase não tenha sido evidenciado o movimento em função da puericultura e da escolarização, essa situação começa a ser alterada no início do século XX.

Oliveira (2010) pontua que a intensificação do processo de urbanização e de industrialização, neste período, acarretou o crescimento das cidades e provocou mudanças na estrutura familiar, no que concerne ao cuidado com a primeira infância. A atividade industrial trouxe novas demandas, alterando a estrutura de trabalho vigente e requerendo, do trabalhador, o deslocamento da moradia para exercer o seu trabalho, fator que não era necessário numa estrutura econômica agrária. Com a concentração da mão de obra masculina nas lavouras, a atividade fabril passou a admitir a presença de mulheres no trabalho. Contudo, as indústrias não se preocuparam com o cuidado aos filhos das mães operárias, que tiveram que recorrer ao próprio círculo familiar ou a outras mulheres, pagando-as para cuidar de suas crianças.

Com a chegada dos imigrantes europeus ao Brasil e a sua absorção pelas fábricas, houve um decréscimo na utilização da mão de obra feminina. Esses novos operários, que possuíam uma conexão maior com os movimentos que estavam acontecendo na Europa e nos Estados Unidos, promoveram uma mobilização junto aos demais trabalhadores e aos sindicatos, em prol da luta para assegurar direitos e melhores condições de trabalho e de vida, devido à precariedade de condições que enfrentavam (OLIVEIRA, 2010).

Uma das reivindicações de parte do movimento operário, entre as décadas de 1920 e 1930, incluía a existência de locais que servissem para guardar e atender às crianças enquanto a mãe trabalhava, embora isso não fosse um consenso entre os participantes do movimento. Nesse contexto, em decorrência dos embates travados, foram evidenciadas algumas respostas para a resolução desse problema, no entanto, o assunto não foi considerado como um dever social, embora estivesse intrinsecamente relacionado ao sistema econômico vigente. Assim, na base da oferta daqueles espaços prevaleceu a concepção de prestação de favor às mulheres, representando um “ato caridoso” por parte das empresas empregadoras, como assinala Oliveira (2010).

Ademais, com o intuito de desmobilizar os movimentos sindicais, alguns empresários passaram a conceder certos “benefícios” à classe operária, dentre eles, a creche. Dessa forma, é possível perceber a condição de contradição em que emergem as creches em nosso país: como perda e ganho para o trabalhador. Nesse contexto,

[...] sendo de propriedade das empresas, a creche e as demais instituições sociais eram usadas por elas no ajuste das relações de trabalho. O fato de o filho da operária estar sendo atendido em instituições montadas pelas fábricas passou, até, a ser reconhecido por alguns empresários como algo vantajoso, por provocar um aumento de produção por parte da mãe. Todavia, tanto o discurso dos patrões como o próprio movimento operário enalteciam um ideal de mulher voltada para o lar, contribuindo para que as poucas creches criadas continuassem a ser vistas como paliativos, como situação anômala. Não se considerava que a inserção contraditória da mulher no mercado de trabalho era própria da forma de implantação do capitalismo no país, agravada ainda pelo patriarcalismo da cultura brasileira (OLIVEIRA, 2010, p. 96-97).

A citação anterior reforça o entendimento sobre o caráter contraditório que marca o nascedouro das creches brasileiras, cujo ideário afeta, sobretudo, a mulher trabalhadora, embora revele a situação de subordinação que envolvia a ampla classe de trabalhadores, tendo em vista que “a creche e a criança foram utilizadas como objeto de manipulação patronal para evitar greves e conflitos trabalhistas, nas primeiras décadas do [século passado]” (VIEIRA, 1987, p. 27).

Kuhlmann Júnior (2011) esclarece que foi durante as duas primeiras décadas do século XX que foram implantadas as primeiras instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil. Contrariando o que ocorria na Europa, em que as salas de asilo direcionadas às crianças de três a seis anos antecederam a criação das creches, aqui, a situação foi invertida, pois, geralmente, primeiro as instituições fundavam creches para, posteriormente, instalar os jardins-de-infância. O autor destaca a creche da Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado, no Rio de Janeiro, fundada em 13 de novembro de 1899, que em seu regulamento já garantia que a matrícula não fosse restrita apenas às mães operárias mas estendia a todos os operários efetivos. Alguns estudiosos do tema apontam esta como sendo a primeira creche da qual se tem registro, contudo, Vieira (1987) afirma que dentre as informações colhidas no fichário do Departamento da Criança,

[...] constatava-se ainda que a primeira creche instalada no Rio de Janeiro fora inaugurada em junho de 1908 no Instituto de Proteção e Assistência à Infância, instituição particular dirigida por puericultores, e que, após essa data, as creches ‘se multiplicaram’, tanto naquela capital como em outros Estados, fundadas por associações particulares em cooperação com o Estado ou independente deste. Apesar disso, os autores declararam que o Brasil estava muito aquém das necessidades mínimas de creches (p. 147).

Oliveira (2010) refere-se à criação das duas instituições citadas anteriormente, quais sejam, o Instituto de Proteção e Assistência à Infância (IPAI), em 1899, e o Departamento da Criança, em 1919. Segundo a autora, essas foram importantes instituições voltadas à infância.

Consoante Kuhlmann Júnior (2011), o IPAI foi fundado pelo médico Arthur Moncorvo Filho e, em 1929 possuía 22 filiais em todo o país, das quais 11 possuíam creches – Belo Horizonte, Fortaleza, Curitiba, Juiz de Fora, São Luís, Niterói, Petrópolis, Ribeirão Preto, Rio de Janeiro, Salvador e Santos. No que tange à sua fundação, ela se deu em meio a uma movimentação que reivindicava a criação de creches, jardins de infância e maternidades no país e tinha como objetivos:

[...] atender aos menores de oito anos; elaborar leis que regulassem a vida e a saúde dos recém-nascidos; regulamentar o serviço das amas de leite; velar pelos menores trabalhadores e criminosos; atender às crianças pobres, doentes, defeituosas, maltratadas e moralmente abandonadas; criar maternidades, creches e jardins de infância (KRAMER, 2011, p. 52).

Quanto ao Departamento da Criança, Terra (2008) indica que seus objetivos eram registrar e propiciar um sistema de informações acerca das instituições dedicadas à proteção da infância, fossem estas privadas ou oficiais. Segundo a autora, o primeiro levantamento realizado pelo órgão foi feito em 1921, registrando a existência de 15 creches e 15 jardins de infância, no país, números que, em 1924, atingiam o total de 47 creches e 42 jardins de infância. Até dezembro de 1935, por sua vez, os registros indicavam que existiam 87 creches registradas no Brasil, destas, 27 instituições estavam instaladas no Rio de Janeiro, sendo três anexas a fábricas (VIEIRA, 1986).

As reivindicações dos operários das fábricas, antes orientadas apenas aos donos destes estabelecimentos, foram direcionadas para o Estado, que passou a ser pressionado a promover a criação de creches, escolas maternais e parques infantis. A década de 1920 presenciou uma crise no sistema político do país, predominante oligárquico até então, e

foi em meio a esse importante momento político do país que ocorreu, no Rio de Janeiro, o Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, em 1922.

Segundo Kuhmann Júnior (2011), concomitante à realização desse Congresso, houve a organização do 3º Congresso Americano da Criança¹⁵, aos quais mais de 2.600 membros de 21 Estados brasileiros aderiram. O Congresso brasileiro continha em sua pauta formulações semelhantes à de outros eventos internacionais realizados precedentemente, “sintetizando o conjunto de preocupações que envolviam a questão” (p. 89).

Em 1930, o Estado começou a intervir diretamente na formação do mercado interno, com a criação do Ministério do Trabalho, a instituição do salário mínimo em 1940 e a consolidação das Leis do Trabalho em 1943. Nas esferas política e social, evidencia-se a inserção do Estado nos embates travados entre patrões e empregados, mediando e elaborando estratégias que regulamentavam essa relação, preservando os interesses dos empresários e, simultaneamente, concedendo alguns direitos reivindicados pela classe operária¹⁶. Sob essa perspectiva, no âmbito do primeiro período de governo de Getúlio Vargas (1930-1945)¹⁷, foi elaborada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Nesses moldes,

¹⁵ De acordo com Kuhlmann Júnior (2011), os Congressos Americanos da Criança tiveram início em 1916, em virtude das comemorações referentes ao centenário da independência argentina, realizadas em Buenos Aires. Em 1919, ocorreu o segundo Congresso, desta vez em Montevideo, no Uruguai. O terceiro, por sua vez, aconteceu no Rio de Janeiro, durante a Exposição de 1922, realizado em conjunto com o Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância.

¹⁶ É possível perceber, nesta situação, a nítida presença de um direcionamento à conciliação de interesses de classes antagônicas, promovido pelo Governo Vargas, evidenciando que no decorrer do período ditatorial instaurado em 1937, no Brasil, os direitos sociais, sobretudo relacionados ao trabalho, tornaram-se o centro do processo de construção da cidadania, no país, ao mesmo tempo em que se vivenciava a limitação dos direitos civis e políticos, tendo em vista que a garantia das liberdades individuais e da participação popular na elaboração das diretrizes políticas nacionais era desconsiderada.

¹⁷ Segundo Diniz (1999), assim como Getúlio Vargas é uma das figuras mais controversas da história do Brasil republicano, o próprio significado político da era Vargas também representa um ponto controverso, em primeiro lugar, pela dificuldade em se definir o que vem a ser a chamada era Vargas, levando em consideração que o seu governo não formou um todo uniforme. Assim, o primeiro governo de Vargas pode ser subdividido em pelo menos três fases: 1) 1930-1934; 2) 1934-1937; e 3) 1937-1945. Não obstante as características peculiares a cada uma, a grande marca desse período é o processo de reordenamento político-institucional no qual evidenciou-se o fortalecimento do poder do Estado em face das oligarquias regionais. No plano econômico, a principal alteração foi o deslocamento do seu eixo do polo agroexportador para o polo urbano-industrial. Nesses moldes, segundo a autora, “a modernização da ordem institucional foi o passo mais audacioso dado pela coalizão que assumiu o poder em 1930. O autoritarismo foi o custo político dessa modalidade de modernização” (p. 27). É nesse contexto que verifica-se a produção da legislação trabalhista e previdenciária, com a elaboração da CLT, em 1º de maio de 1943, no âmbito do Estado Novo.

[...] ao mesmo tempo que resguardava os interesses patrimoniais, [o Governo Vargas] reconheceu alguns direitos políticos dos trabalhadores por meio de legislações específicas, como a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, de 1943, que conta com algumas prescrições sobre o atendimento dos filhos das trabalhadoras com o objetivo de facilitar a amamentação durante a jornada (OLIVEIRA, 2010, p. 99-100).

Consoante Beserra (2007), a criação da CLT impulsionou o surgimento de berçários para o atendimento aos filhos das mulheres trabalhadoras lactantes, num contexto em que “o Estado, ao desviar sua responsabilidade para as empresas, contribuiu para a disseminação de locais que serviriam meramente de depósitos das crianças em período de amamentação” (p. 25). Com isso, o Estado se distancia da obrigatoriedade e do dever de assegurar esse direito, transferindo-o para as empresas nas quais trabalhavam mulheres com crianças da faixa etária em questão, além de deslocar para a sociedade civil as obrigações estatais, referendando-se pelo discurso de que a classe média-alta deveria colaborar com o desenvolvimento social participando filantropicamente dos deveres sociais.

Oliveira (2010) afirma que a década de 1940 marcou um período frutífero no que concerne às iniciativas governamentais na área da saúde, previdência e assistência. As creches estavam atreladas a uma política de proteção à maternidade e à infância e integradas às áreas da saúde e da assistência social, período em que as perspectivas educacionais para as crianças dessa fase baseavam-se nas concepções da puericultura, do higienismo e da filantropia.

Segundo Vieira (1987), é a partir da “função/assistência”, enquadrando-se nesta a “função/saúde”, que a questão da guarda e do cuidado da criança nos seus primeiros meses de vida foi respondida historicamente pelo Estado brasileiro. Desse modo, para a autora, a creche esteve e está subordinada à área de assistência social, contudo, essa assistência não é concebida como um direito, mas sim como um benefício ou um privilégio.

Além de estar relacionada ao Estado, a assistência à infância perpassou e perpassa o campo social, fenômeno visível pela ação de empresários, de entidades filantrópicas, de obras beneficentes, de criadeiras ou das tomadeiras de conta que atuaram como produtores de assistência por meio de ações as mais diversas, tais como a criação de creches, o cuidado de crianças logo nos primeiros dias de vida, a guarda dos filhos de mães solteiras e empregadas domésticas, de tal modo que muito mais que o Estado, cuja

atuação se deu (e se dá) predominantemente de forma indireta, estes foram os atores diretos na assistência às crianças das classes trabalhadoras (VIEIRA, 1987).

Para Oliveira (2000), desde o início do século até a década de 1950, a maioria das creches que não funcionava dentro das indústrias era de responsabilidade de entidades religiosas e, com o passar do tempo, a maior parte delas passou a receber ajuda do governo, além de donativos de algumas famílias ricas. O trabalho desenvolvido nessas instituições era voltado às questões assistenciais e de proteção, envolvendo o cuidado com a alimentação, com a higiene e com a segurança física das crianças.

Vê-se, por este aspecto, a trajetória entre o público e o privado que perpassa o atendimento à infância brasileira, além da presença marcante da filantropia e do voluntariado, elementos que, dialeticamente, incidem sobre a oferta da educação infantil, representando, por um lado, uma forma de dar visibilidade às crianças e, por outro, a omissão do Estado em prover algo que deveria se constituir enquanto um direito.

O período de implantação do projeto nacional-desenvolvimentista no Brasil, entre 1940 e 1960, evidencia o agravamento dos conflitos sociais que culminaram na intensificação de políticas populistas. Neste âmbito, grupos escolares, em várias cidades do país, passaram a oferecer turmas pré-primárias, contudo, o que se constata é uma falta de integração entre o atendimento oferecido às crianças, desenvolvido em classes pré-primárias, jardins de infância, parques infantis, escolas maternas e creches.

Durante quase trinta anos, o Departamento Nacional da Criança (DNCr)¹⁸, centralizou a política de assistência às mães e às crianças no Brasil, repassando recursos às instituições e normatizando o atendimento. Desse modo,

[...] foi no DNCr, ele mesmo um órgão normativo, que se observou a preocupação em determinar o adequado funcionamento dessas creches, através da fiscalização e de publicações que abarcavam itens sobre: a organização dos serviços e seus objetivos, do ponto de vista sanitário e educativo; o desenvolvimento da criança e suas necessidades; a preparação do pessoal responsável e os aspectos arquitetônicos das instalações (VIEIRA, 1987, p. 149).

¹⁸ O Departamento Nacional da Criança (DNCr) foi criado através do Decreto nº 2.024, de fevereiro de 1940 e organizando um ano depois, pelo Decreto nº 3.775. Em 1953, o Ministério da Educação e da Saúde foi desmembrado, com isso, o DNCr passou a fazer parte do Ministério da Saúde e permaneceu vinculado a este órgão até 1970, quando foi substituído pela Coordenação de Proteção Materno-Infantil (VIEIRA, 1987).

Além do DNCr, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada oficialmente em 28 de agosto de 1942, também figurou como instituição responsável pelas políticas públicas voltadas para o atendimento à infância no Brasil: “instituição de assistência social [que representa] uma mistura de Governo, iniciativa privada e da ‘nobreza de um coração feminino’” (VIEIRA, 1987, p. 189). Tal coração nobre, estrategicamente referenciado por Vieira (1987), remete a Darcy Vargas, primeira-dama brasileira, à época, que convidou as esposas de governadores e interventores federais para que aderissem à missão de amparar as famílias dos brasileiros convocados para lutar na Segunda Guerra Mundial. Findada esta Guerra, porém, a LBA passou por uma série de transformações¹⁹ e, a primeira delas, consistiu em direcionar suas ações, prioritariamente, para o atendimento da maternidade e da infância.

Cumprе ressaltar que, assim como o DNCr a LBA também funcionou como órgão repassador de recursos para as instituições particulares de caráter filantrópico leigo ou confessional que associaram-se ao poder público no tocante à área de creches, embora a LBA tenha chegado a implantar creches ou casas da criança diretamente (VIEIRA, 1987). Esse dado demonstra que a intervenção do Estado brasileiro em relação à educação da infância é caracterizada muito mais pela atuação indireta, nos moldes típicos da regulação, revelando, assim, a sua isenção enquanto provedor, uma vez que as ações concretas ficavam a cargo das entidades de cunho filantrópico ou privado.

No campo da legislação, a Lei nº 4024, de 1961, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, representou uma mudança importante para a educação infantil ao promover a inclusão dos jardins de infância ao sistema de ensino, dispondo, no Art. 23, que “A educação pré-primária destina-se aos menores de até sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou jardins de infância” (BRASIL, 1961). Contudo, no artigo Art. 24, a referida Lei determinava: “**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, 1961, grifos nossos).

A análise do artigo exposto anteriormente permite perceber que, embora represente um certo avanço ao aludir às instituições pré-primárias, ainda revela o descompromisso do Estado para com a educação infantil, tendo em vista que delega para

¹⁹ Para um acompanhamento pormenorizado das transformações evidenciadas na Legião Brasileira de Assistência, a partir de uma retrospectiva histórica da sua trajetória institucional, consultar Vieira (1987).

as empresas a responsabilidade de organizar e manter as instituições, apesar de prever a possibilidade desta etapa ser efetivada em cooperação com o poder público.

Consoante Vieira (1987), em meados da década de 1960 ocorreu uma mudança no discurso que vinha orientando algumas práticas realizadas nas creches, nas escolas maternas e nos jardins de infância. Atrelado ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), o DNCr propõe a criação de Centros de Recreação, “um tipo de unidade simples, intermediária’ que deveria contar com pessoal voluntário e a participação da comunidade” (p. 174). Antecedendo esse direcionamento, porém,

[...] além de tendências higienistas que se faziam presentes na concepção das creches, tendência educativa nascida com as experiências de Froebel na Alemanha, ainda no século passado, com os jardins de infância, teria influência na proposta educativa [...]. A recreação, entendida como ‘arma contra atitudes antissociais’, era um dos pilares dessa proposta (VIEIRA, 1987, p. 172).

No que concerne aos jardins de infância e às escolas maternas, por sua vez, as sugestões do DNCr eram compostas por uma série de normas de funcionamento que, dentre outros aspectos, destacavam

[...] que a educação pré-escolar era uma extensão do lar e não antessala da escola primária. As instituições de educação pré-primária – escola-maternal e jardim de infância – deveriam dedicar-se à educação familiar e social das crianças de 2 e 3 anos e de 4 a 6 anos, respectivamente, tendo como finalidade primordial auxiliar as famílias na educação de seus filhos em idade pré-escolar, dando-lhes formação integral (VIEIRA, 1987, p. 172).

O período marcado pelo Estado Militar²⁰ no Brasil, a partir de 1964, configura um momento em que, segundo Oliveira (2010), as políticas adotadas no nível federal, mediatizadas por órgãos como o DNCr, a LBA e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), continuaram a propagar a concepção de creche e de pré-escola

²⁰ O Estado Militar, consoante Germano (2011), é uma expressão de uma fase do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, sob a égide dos monopólios que expressavam os interesses dos conglomerados internacionais, de grandes grupos econômicos nacionais e das empresas estatais. Esses grupos formam um bloco composto por facções divergentes, mas não contraditórias, dirigido pelas Forças Armadas, com o decidido apoio dos setores tecnocráticos. Para aprofundar questões relativas ao Estado Militar e a educação no Brasil (1964 – 1985), consultar Germano (2011).

como elementos sociais destinados à assistência de crianças carentes. Nesse contexto, a política governamental, como destacado anteriormente, se restringia a ajudar instituições filantrópicas e assistenciais, bem como fomentava as iniciativas comunitárias e de voluntariado, através da adoção de programas emergenciais que demandassem pouco investimento e fossem desenvolvidos por pessoas leigas.

Conforme Oliveira (2010), em 1967, mesmo com as alterações na CLT envolvendo questões referentes ao atendimento aos filhos das trabalhadoras, mantinha-se a lógica de responsabilização das empresas, delegando, às mesmas, o papel de organização de berçários, além de ceder espaço para que outras entidades pudessem atuar através do estabelecimento de convênios. Assim, o poder público, além de se eximir de qualquer responsabilidade no provimento e na manutenção do atendimento às crianças menores, sequer cumpriu a sua tarefa, que seria a de fiscalizar essa oferta por parte das empresas, fator que contribuiu para que a organização de novos berçários e creches permanecesse praticamente inalterada.

Com a aprovação da reforma do ensino de 1º e 2º graus, por meio da Lei nº 5.692/1971, ficou estabelecido que os sistemas de ensino velariam para que as crianças de idade inferior a sete anos recebessem educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes (BRASIL, 1971). A expressão chave presente nessa definição, qual seja, “velariam”, além de ser extremamente vaga, uma vez que não esclarece o real papel a ser efetivado pelos sistemas de ensino no tocante ao atendimento a essas crianças, pode também carregar consigo um posicionamento claro do poder público – embora implícito –, revelando uma não explicitação de intenções.

Conforme Kramer (2011), a lei supracitada traz como sugestão aos sistemas de ensino, estimular as empresas que tivessem mães de crianças com idade inferior a sete anos no quadro de funcionários, a “organizar e manter, diretamente ou em cooperação, inclusive com o Poder Público, educação que preceda o ensino de 1º grau” (p. 92). A partir desse dispositivo, percebe-se, mais uma vez, a omissão do Estado para com a oferta da educação pré-escolar, tendo em vista sua debilidade e incapacidade de indicar os mecanismos para que esse atendimento se efetivasse na prática.

A conjuntura social, política e econômica desse período era marcada, dentre outros fatores, pela ampliação do número de operários, o início da organização dos trabalhadores do campo na reivindicação por melhores condições de trabalho, a inserção de mulheres da classe média no mercado de trabalho, a diminuição de espaços próprios

para a realização das brincadeiras infantis, ocasionada, sobretudo, pela especulação imobiliária e pelo agravamento do trânsito nas grandes cidades. Esses elementos, aliados à preocupação com a segurança, fomentaram a retomada na defesa por creches e pela pré-escola por parte de diversificados segmentos da sociedade (OLIVEIRA, 2010).

Conforme Oliveira (2010), na década de 1970, o tecnicismo passou a influenciar a esfera do serviço social no país, o que direcionou muitas entidades a adotarem uma orientação mais técnica no trabalho desenvolvido com as crianças, inclusive, no que diz respeito à educação formal.

Alicerçadas por teorias elaboradas no cenário internacional, mais notadamente nos Estados Unidos e na Europa, as decisões políticas no âmbito da educação infantil, assimilaram e refletiram a concepção de que as crianças mais pobres sofriam de privação cultural, o que explicaria o fracasso escolar. Essa ideia permeou a educação direcionada às crianças maiores, tendo incidido, também, no campo da educação infantil. Com isso, “conceitos como carência, marginalização cultural e educação compensatória foram então adotados, sem que houvesse uma reflexão crítica mais aprofundada sobre as raízes estruturais dos problemas sociais” (OLIVEIRA, 2010, p. 109).

Em consonância com a perspectiva compensatória,

[...] o atendimento às crianças dessas camadas [mais pobres] em instituições como creches, parques infantis e pré-escolas possibilitaria a superação das condições sociais a que estavam sujeitas, mesmo sem a alteração das estruturas sociais geradoras daqueles problemas. Assim, sob o nome de ‘educação compensatória’, foram sendo elaboradas propostas de trabalho para as creches e pré-escolas que atendiam a população de baixa renda. Tais propostas visavam à estimulação precoce e ao preparo para a alfabetização, mantendo, no entanto, as práticas geradas por uma visão assistencialista da educação e do ensino (OLIVEIRA, 2010, p. 109).

Nesse período, constituiu-se uma atmosfera de amplos debates e posicionamentos referentes à educação infantil. Com o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, houve um crescimento no número de creches e pré-escolas, sobretudo, particulares. Todavia, prevaleceu, ainda, uma visão acerca da pré-escola, voltada à educação das crianças da classe média e a concepção que fundamentava a prática desenvolvida nos parques e nas creches, que atendiam filhos dos operários e eram responsáveis pelo cuidado das crianças de baixa renda, respectivamente, situação percebida pelas práticas prevalentes em cada tipo de instituição, com a permanência de

um discurso assistencialista ou compensatório no âmbito dos parques e creches, ao passo que, nas pré-escolas, eram vivenciadas propostas pautadas no desenvolvimento cognitivo e afetivo das crianças (OLIVEIRA, 2000).

A década de 1970 também foi palco do processo de municipalização da educação pré-escolar pública, período em que houve a diminuição de vagas nas redes estaduais de ensino e a ampliação nas redes municipais, processo que, em Campina Grande, só vai ser concluído em 2014, com a transferência das instituições de educação infantil mantidas pelo Governo da Paraíba para a esfera municipal, assunto destacado no último capítulo dessa dissertação.

Além disso, no período dos governos militares, prevalecia no âmbito federal a existência de programas federais conveniados com entidades privadas de cunho assistencial para o atendimento pré-escolar, enquanto na esfera municipal havia a defesa de atrelar à creche e à pré-escola a função educativa (OLIVEIRA, 2010).

Consoante Oliveira (2010), as demandas crescentes em torno da pré-escola, evidenciadas, sobretudo, na segunda metade dos anos 1970, assim como as polêmicas que permeavam o debate acerca da sua natureza, qual seja, assistencial ou educativa, dinamizaram as decisões referentes à área. Nesse contexto, o Ministério de Educação e Cultura criou o Serviço de Educação Pré-Escolar, em 1974, e, em 1975, a Coordenadoria de Ensino Pré-Escolar.

Em 1977, a LBA lançou o Projeto Casulo²¹, um programa nacional de educação pré-escolar de massa, organizado em muitos municípios brasileiros, que contava com a participação de monitoras na coordenação das atividades educacionais e com medidas de combate à desnutrição. Kuhlmann Júnior (2000a) analisa o texto do referido programa e, embora um pouco extensa, a citação a seguir é bastante elucidativa quanto às motivações do Projeto Casulo e o contexto social, econômico e político da época. Segundo o autor,

[...] pretendia-se, como no início do século, que o programa viesse a desenvolver atividades paralelas de orientação familiar. A ‘problemática comunitária’, devido à baixa renda *per capita*, vinha provocando ‘desequilíbrio nas famílias e a desintegração do lar’. Isso porque, ‘por longo tempo, viveu a sociedade brasileira sem perceber’

²¹ O Projeto Casulo, que se apresentava como um programa de creches, consistia numa iniciativa da LBA que, através de convênios com entidades comunitárias, filantrópicas ou com órgãos públicos, repassava recursos financeiros na forma *per-capita* para essas entidades, prefeituras ou secretarias de Estado, destinados a cobrir despesas com alimentação, material de consumo e alguns equipamentos, de modo que, “na história da LBA, o Projeto Casulo significou uma mudança de estratégia na condução das ações destinadas a assistir a população pobre e desnutrida” (VIEIRA, 1987, p. 247).

que esses problemas a impediem de atingir ‘um estágio mais avançado de desenvolvimento socioeconômico-cultural’. Após se dar conta da despercebida pobreza nacional, o remédio proposto para o ‘4º estrato da população brasileira’, é a criação de novas vagas para as crianças de 0 a 6 anos, ‘a baixo custo’, nas creches Casulo. Os pobres estavam percebendo o quanto eram pobres: os meios de comunicação mostravam o crescimento do milagre econômico e faziam a população marginalizada ‘aspirar de forma crescente aos bens da civilização’ (KUHLMANN JÚNIOR, 2000a, p. 10).

Pela citação anterior, é possível perceber uma preocupação com a desintegração das famílias, causada, sobretudo, pela situação de “pobreza nacional”. Diante desse diagnóstico, o alcance de um “estágio superior” é atrelado ao “desenvolvimento socioeconômico e cultural”, a população subalterna é classificada como o 4º estrato da população brasileira e, como resolução para esses problemas, a ampliação do atendimento educacional para as crianças da educação infantil é preconizada através da adoção de medidas com baixo custo. Nesses moldes, a conscientização da situação de subalternidade é apresentada como um desejo de tornar-se agraciado pelos “bens da civilização” e não como um motivo para a ampliação da luta e a contestação do *status quo*.

Segundo Kramer (2011), no tocante à concepção de infância subjacente aos documentos do Projeto Casulo, havia uma aparente preocupação com a caracterização concreta da criança e a negação de qualquer caráter compensatório no programa. Contudo, “a despeito dessa posição assumida pelo Grupo Executivo do Projeto Casulo no sentido de não pretender suprir deficiências culturais, a tônica explícita da LBA parece ser a de considerar a pré-escola como solução aos problemas do ensino de 1º grau” (p. 75).

Segundo Vieira (1987), o Projeto Casulo reflete uma estratégia expansionista, que inaugura uma nova forma do Estado responder à necessidade de creche no Brasil, de modo que

[...] sem distribuir renda, minimiza-se os custos da creche através da utilização do trabalho ‘voluntário’ dos mais pobres e das doações em dinheiro ou espécie dos mais ricos. Pois no ‘Produto Comunitário’ o pobre só tem possibilidades de entrar mesmo com trabalho, compelido pelas suas próprias necessidades. (VIEIRA, 1987, p. 231).

Nesses termos, a expansão das creches aparece fortemente ligada à precarização do atendimento. Esse fato revela um paradoxo, pois, ao passo que o Estado é chamado a

promover a ampliação da oferta, o faz mediante a adoção de medidas que visam a redução de custos e primam pela participação voluntária.

De acordo com Oliveira (2010), os contextos político e econômico vigentes nas décadas de 1970 e 1980 impulsionaram os movimentos feministas e operários a assumirem as bandeiras da luta pela democratização do país e pelo combate às desigualdades sociais. Além disso, negociações trabalhistas, antecedentes à elaboração da Constituição Federal de 1988, acirraram o debate em torno do atendimento às crianças filhas dos trabalhadores, resultando no aumento do número de creches mantidas pela classe empresarial e por órgãos públicos. Contudo, apesar da expansão, o número de crianças atendidas ainda era insuficiente, causando uma pressão ainda maior sobre o poder público, levando-o a incentivar a adoção de outras alternativas que pudessem assegurar a ampliação do atendimento, tais como “mães crecheiras”²², “lares vacinais”, “creches domiciliares” ou “creches lares”, que consistiam em “programas assistenciais de baixo custo estruturados com a utilização de recursos comunitários” (OLIVEIRA, 2010 p. 113).

Kramer (2011) afirma que, no ano de 1981, o pré-escolar passava a ser visto como uma prioridade da nossa política educacional, momento em que o Ministério da Educação e Cultura (MEC) lançou o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar. Embora tentasse incorporar as críticas e os questionamentos oriundos do meio acadêmico e das instituições de pesquisa – que, por sua vez, contestavam o discurso oficial do MEC, para quem a pré-escola simbolizava a solução para todos os problemas evidenciados no ensino de 1º grau –, o Programa Nacional “fomentava os chamados ‘Programas de baixo custo’ destinados às crianças pobres (leia-se baixa qualidade)” (p. 115).

No decorrer da década de 1980, outros fatores contribuíram para a ampliação e complexificação dos fatos e das discussões relacionadas à política da educação pré-escolar, dentre eles, o mais significativo consiste no avanço do movimento social, cujo crescimento se dava em função da própria situação de emergência da democratização do país. Tal contexto foi assim descrito por Kramer (2011):

²² No município de Campina Grande/PB, o Projeto de Lei nº 314/2013, de autoria do então vereador Napoleão de Farias Maracajá, visava implantar o “Projeto Creche Domiciliar”, que dispunha sobre o atendimento alternativo de crianças na faixa etária entre seis meses e 7 anos de idade, cuja responsabilidade ficaria a cargo da “Mãe-Crecheira”. O PL, aprovado pela Câmara dos Vereadores em 12 de dezembro de 2013, determinava que as crianças fossem atendidas em lares auxiliares cadastrados pela Prefeitura Municipal, em regime de oito horas seguidas, cabendo à Prefeitura implantar, regulamentar, cadastrar e fiscalizar o referido Projeto.

[...] organizações de mulheres, mobilização de populações pressionando prefeituras (em particular a partir das eleições para governos estaduais em 1982), engajamento e comprometimento de profissionais das áreas de saúde, educação e previdência social vêm atuando firmemente no sentido de reverter a situação e a concepção de pré-escola no Brasil (p. 115-116).

Oliveira (2010) também faz alusão às lutas pela democratização da escola pública, aliadas a pressões de movimentos feministas e de movimentos sociais de lutas por creches, que, segundo ela “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” (p. 115).

No que concerne ao pensamento prevalente, à época, acerca da educação pré-escolar e aos embates que se seguiram em prol da garantia de uma educação de qualidade para as crianças, Kramer (2001) afirma que

[...] de ‘panaceia para todos os males’, a educação de qualidade das crianças de zero a seis anos é, [...] defendida como direito social. As lutas em torno da nova Constituinte acirraram as discussões: orientamos a convicção de aquela visão de ‘criança desvalida’ e ‘Estado protetor das criancinhas’ deve ser inteiramente substituída pela concepção de educação (também das populações de zero a seis anos) como *direito*. E que o Estado caminhe verdadeiramente no sentido de atender aos anseios, reivindicações e interesses da maioria da população brasileira (KRAMER, 2011, p. 116).

A citação anterior reflete o sentimento que imbuía os movimentos de luta pela garantia do lugar da educação infantil no cenário brasileiro e pela desmistificação das ideias ainda recorrentes acerca da criança, da educação infantil e do papel do Estado, o qual, como foi demonstrado no decorrer do texto até o momento, tinha como principal característica a omissão. Com a Constituição Federal de 1988, esses lugares começaram a ser demarcados, a partir da afirmação da educação infantil enquanto direito da criança e um dever do Estado, assunto que será abordado no tópico seguinte.

2.2 Educação infantil como direito: percursos e percalços no campo da legislação

Pensar na educação infantil enquanto um direito público subjetivo implica lembrar que a mesma não possuía esse *status*, mas que essa conquista resulta das lutas e de pressões provenientes da sociedade civil, sobretudo das mulheres da classe trabalhadora.

Outros rumos para a educação infantil começaram a ser delineados após a promulgação da Constituição Federal de 1988, momento em que algumas mudanças começam a ser sentidas por essa que viria a ser a primeira etapa da educação básica. Dentre essas mudanças, a que mais exerceu impacto sobre a educação das crianças atendidas nessa fase foi o fato dela ter se tornado dever do Estado e direito do cidadão, pressupondo que àquele era reservado o papel central na garantia de sua oferta.

No período que precede a Constituição de 1988, o atendimento à infância, no Brasil, não tinha o direito como pano de fundo. Como vimos no histórico dessa etapa educacional, no país, os cuidados para com as crianças estavam atrelados às ideias de amparo e de assistência. Cury (1998) chama a atenção para as expressões recorrentes no corpo das Constituições Federais e de algumas leis que rezam sobre o atendimento à infância no Brasil, indicando que elas transitam entre o silêncio, o cuidado, o amparo e/ou a assistência, até culminar na Constituição de 1988, quando a educação infantil é posta como um direito da criança. O Quadro 2 faz referência a essa legislação e aponta a abordagem dada à educação infantil nas Constituições Federais e nas Leis de Diretrizes e Bases que vigoraram no país, antecedendo as atuais.

Quadro 2 - Alusão à educação infantil em Constituições Federais e leis educacionais brasileiras precedentes a 1988

Lei Federal: Constituição de 1824	
Dispositivo legal	Abordagem
Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: [...] XXXII. A Instrução primária e gratuita a todos os Cidadãos. XXXIII. Colégios e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Ciências, Belas Letras e Artes.	Silenciamento quanto ao atendimento à educação infantil. Sequer há um capítulo específico para a educação. A alusão feita refere-se à instrução primária e às áreas de ensino a serem abordadas nos colégios e universidades

Continua

Lei Federal: Constituição de 1891	
Dispositivo legal	Abordagem
<p>Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:</p> <p>§ 6º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.</p>	<p>Prevalece o silenciamento no que tange à educação infantil. Refere-se apenas à forma de ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.</p>
Lei Federal: Constituição de 1934	
Dispositivo legal	Abordagem
<p>Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:</p> <p>c) amparar a maternidade e a infância;</p> <p>f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;</p> <p>Art. 141 - É obrigatório, em todo o território nacional, o amparo à maternidade e à infância, para o que a União, os Estados e os Municípios destinarão um por cento das respectivas rendas tributárias.</p>	<p>No capítulo referente à educação não há nenhuma menção à educação infantil. A abordagem sobre infância está restrita à esfera do amparo e aos cuidados concernentes à saúde, à higiene e à transmissão de doenças</p>
Lei Federal: Constituição de 1937	
Dispositivo legal	Abordagem
<p>Art. 129 - À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.</p>	<p>Recorrência da ideia de amparo, dessa vez, destinado àqueles desprovidos de recursos para estudarem em instituições particulares. Contudo, não há uma definição exata da idade a qual se destina tal recomendação.</p>
Lei Federal: Constituição de 1946	
Dispositivo legal	Abordagem
<p>Art. 164 - É obrigatória, em todo o território nacional, a assistência à maternidade, à infância e à adolescência. A lei instituirá o amparo de famílias de prole numerosa.</p>	<p>Prevalece a ideia de assistência e de amparo à infância.</p>

Lei Federal: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1961 (Lei nº 4024/61)	
Dispositivo legal	Abordagem
<p>Art. 23. A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou jardins-de-infância.</p> <p>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.</p>	<p>Definição do que seria a educação infantil, atrelando-a ao ensino primário.</p> <p>Introdução da figura da criança menor de sete anos, explicitando o público a ser atendido pela educação pré-primária e em quais instituições se daria esse atendimento.</p> <p>Delegação, às empresas, da responsabilidade em prover o atendimento, por iniciativa própria ou em cooperação com o poder público.</p>
Lei Federal: Constituição de 1967	
Dispositivo legal	Abordagem
<p>§ 4º - A lei instituirá a assistência à maternidade, à infância e à adolescência.</p>	<p>Introdução da ideia de que uma lei exclusiva tratará da assistência à infância.</p>
Lei Federal: Junta Militar de 1969	
Dispositivo legal	Abordagem
<p>§ 4º Lei especial disporá sobre a assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sobre a educação de excepcionais.</p>	<p>Permanência da concepção de assistência à infância, a partir da elaboração de lei específica.</p>
Lei Federal: Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus (Lei nº5692/71)	
Dispositivo legal	Abordagem
<p>Art. 19. Para o ingresso no ensino de 1º grau, deverá o aluno ter a idade mínima de sete anos.</p> <p>§ 1º As normas de cada sistema disporão sobre a possibilidade de ingresso no ensino de primeiro grau de alunos com menos de sete anos de idade.</p> <p>§ 2º Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes.</p> <p>Art. 61. Os sistemas de ensino estimularão as empresas que tenham em seus serviços mães de menores de sete anos a organizar e manter, diretamente ou em cooperação, inclusive com o Poder Público, educação que preceda o ensino de 1º grau.</p>	<p>Abertura da possibilidade da criança com idade inferior a sete anos cursar o primeiro grau.</p> <p>Permanência das indicações presentes na Lei nº 4024/61.</p>

Fonte: A autora, 2018. Quadro elaborado a partir da ideia apontada por Cury (1988) e da análise das leis federais brasileiras relacionadas à educação.

É possível perceber no Quadro 2 que, ao longo do percurso traçado anteriormente, a legislação não atribuiu à educação infantil um lugar específico nem a concebeu como um direito, pois o que prevalecia eram as ideias de amparo e de assistência, bem como a compreensão de que se tratava de um período preparatório para o ingresso na primeira etapa da educação escolar. Essa realidade sofreu alterações com a Constituição de 1988, que, ao contrário do que vinha ocorrendo,

[...] não incorporou esta necessidade sob o signo do Amparo ou da Assistência, mas sob o signo do Direito, e não mais sob o Amparo do cuidado do Estado, mas sob a figura do Dever do Estado. Foi o que fez a Constituição de 88: inaugurou um Direito, impôs ao Estado um Dever, traduzindo algo que a sociedade havia posto (CURY, 1998, p. 11).

Embora não represente uma ruptura total com as noções até então prevalentes, quais sejam, o amparo e a assistência, a Carta Magna redireciona o olhar no que tange à educação infantil que, a partir de então, torna-se um direito da criança e um dever do Estado. Vejamos, de modo mais específico, como esse direito é anunciado e de que maneira repercutiu nas legislações elaboradas após esse marco.

2.2.1 Constituição Federal de 1988: a educação infantil como um direito

Conforme já afirmado, o direito à educação infantil é resultado de embates sociais que envolveram processos contraditórios protagonizados por grupos organizados da sociedade civil e por organismos governamentais. A década de 1980 foi palco de lutas que giraram em torno da elaboração da Constituição, representando “um marco na discussão das políticas sociais pela sua configuração como período de triunfo neoliberal de um lado e organização da sociedade civil, de outro” (REHEM; FALEIROS, 2013, p. 697-698).

Durante o Estado militar, o ensino gratuito obrigatório foi ampliado de quatro para oito anos, contudo, foi retirada do texto constitucional a definição de onde saíam os recursos necessários para que esse direito fosse efetivado. Ao analisar essa situação, Terra (2008) afirma que esta

[...] gerou um perverso efeito na qualidade da educação pública oferecida no país: sem previsão orçamentária definida, e com a

necessidade de ampliação da rede pública educacional, houve uma significativa diminuição no salário dos professores, bem como foi estabelecida a prática da não realização de concursos para provimento dos cargos de professores. Essa prática ocasionou tanto a contratação de profissionais despreparados quanto a ampliação das dificuldades para que os professores em exercício pudessem se atualizar profissionalmente (TERRA, 2008, p. 40).

Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), desde a década de 1970, era crescente um movimento crítico que reivindicava mudanças no sistema educacional, com destaque para os novos partidos de oposição criados legalmente, em 1979, as recém-criadas associações científicas e sindicais da área da educacional, os periódicos e os eventos de grande porte²³, que veiculavam diagnósticos, denúncias e propostas para a educação. Na base dessas reivindicações e propostas dos educadores, estava a concepção de educação pública e gratuita como dever do Estado e direito público subjetivo, a defesa da erradicação do analfabetismo, da universalização da escola pública e a formação de alunos críticos, tendo como ponto de partida a exigência da constituição de um sistema nacional de educação orgânico. Esse projeto seria tecido a partir de cinco linhas: a melhoria da qualidade da educação; a valorização e a qualificação dos profissionais da educação; a democratização da gestão; o financiamento da educação pública, com o aumento de recursos para a área; e a ampliação da obrigatoriedade escolar, abrangendo creche, pré-escola, primeiro e segundo graus.

Esse período também marca o processo de abertura política, no qual foi desencadeada uma intensa mobilização docente em prol da recomposição salarial e da ampliação do investimento do Estado em educação, visando, sobretudo, à melhoria da qualidade do ensino público ofertado no país. Esse movimento foi impulsionado pelas dificuldades enfrentadas no campo educacional, como apontado anteriormente, e tiveram um papel significativo no amplo processo de mobilização social em torno da demanda pelo fim da ditadura no país, o que possibilitou a ampliação do debate sobre a educação pública para além dos setores diretamente envolvidos com esta área. Ademais, esse também constituiu um momento de fortalecimento da luta por creches, ao passo que os movimentos sociais foram se fortalecendo e lutando pela melhoria da qualidade do

²³ Shiroma, Moraes e Evangelista (2000) destacam: a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPEd), a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), a Conferência Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE). Dentre os periódicos, ressaltam a Revista Educação & Sociedade, a ANDE e os Cadernos do CEDES. E entre os eventos, apontamos Conferências Brasileiras de Educação (CBE) e as reuniões anuais da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

atendimento, exigindo uma participação mais efetiva do poder público. Esses movimentos sociais reivindicavam não apenas a guarda das crianças menores, como, também, “que as crianças pudessem ser cuidadas e educadas em instituições próprias, desde a mais tenra idade” (TERRA, 2008, p. 40).

Consoante Kuhlmann Júnior (2000a), “a luta pela pré-escola pública, democrática e popular se confundia com a luta pela transformação política e social mais ampla” (p.11), num contexto em que a defesa do caráter educacional das creches constituía uma das principais bandeiras do movimento de luta ora evidenciado e dos profissionais que atuavam nessas instituições. De acordo com o autor,

[...] o vínculo das creches aos órgãos de serviço social fazia reviver a polêmica entre educação e assistência, que percorre a história das instituições de educação infantil. Nessa polaridade, educacional ou pedagógico são vistos como intrinsecamente positivos, por oposição ao assistencial, negativo e incompatível com os primeiros. Isto acaba por embaralhar a compreensão dos processos educacionais da pedagogia da submissão, que ocorre em instituições que segregam a pobreza (KUHLMANN JÚNIOR, 2000a, p. 14).

A partir dessa realidade enfrentada pelas instituições de educação infantil, viria a proposição de que estas precisariam transitar de um direito a ser assegurado à família ou à mãe para se transformarem num direito da criança, “como se esses dois direitos fossem incompatíveis, como se as instituições educacionais fossem um direito natural e não fruto de uma construção social e histórica” (KUHLMANN JÚNIOR, 2000a, p. 14).

Para Terra (2008), a ausência do Estado no atendimento à primeira infância e as já mencionadas reivindicações dos movimentos sociais em favor dessa causa, sobretudo o movimento feminista, marcam a construção de uma nova concepção de atendimento. Assim, a mobilização já existente na sociedade em torno da oferta de educação infantil refletirá em um novo ordenamento jurídico que incorporará o atendimento às crianças.

Segundo Füllgraf (2002), no processo de elaboração da Constituição, os debates da comunidade educacional se davam através de grupos organizados da sociedade civil, Associação Nacional da Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Conferências Brasileiras de Educação, além de vários grupos de defesa dos direitos humanos, principalmente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. As discussões centravam-se na preocupação com a criança e a infância brasileira, tendo como foco os direitos das

crianças e dos adolescentes e a necessidade de integrar creches e pré-escolas no campo da educação, a universalização desse direito e sua extensão a todas as crianças.

Conforme Rehem e Faleiros (2013), no cenário marcado pelos movimentos sociais, pelas lutas contra a ditadura militar, pela mobilização de forças que incluíram o movimento operário e popular e pelos amplos debates que pretendiam resgatar a democracia, a agenda política sofreu interferências e estas pautaram alguns eixos na Constituição. Contudo, esse processo não decorreu de forma linear e pacífica, pois, “a Constituição Federal de 1988 refletiu [uma] correlação de forças, contemplando avanços em alguns direitos sociais, dentre eles, o direito de crianças e adolescentes à educação” (REHEM; FALEIROS, 2013, p. 698).

A Carta Magna manteve-se conservadora em outros aspectos, “como a garantia legal da participação do setor privado nas ações do Estado, a derrota das emendas da reforma agrária, dentre outras” (REHEM; FALEIROS (2013, p. 698). Desse modo, constituiu-se o que os autores apontam como uma espécie de hibridismo entre aquilo que era velho e o que se apresentava como novo, tendência das práticas políticas brasileiras há muito disseminada no país.

Nesses moldes, a Constituição Federal de 1988, no Art. 6º, definiu como direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Percebe-se, por esta definição, que a educação é apontada como um direito essencial e a infância como fase que necessita ser protegida.

Na seção que trata sobre a educação, o Art. 205 dispõe que

[...] a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

No que tange à educação infantil, conforme já assinalado, a Constituição de 1988 traz como aspecto mais importante a definição expressa no Art. 208, inciso IV, que definiu o dever do Estado para com essa etapa educacional, mediante a garantia do atendimento às crianças de zero a cinco anos de idade em creches e pré-escolas. Não obstante outros aspectos que cercam a questão do atendimento a esta etapa – como a sua universalização, a alocação de recursos necessários para garantir a oferta, a quem compete

oferecê-la, dentre outros – o seu reconhecimento enquanto direito social e dever do poder público representa um importante avanço na história da educação infantil brasileira.

No que concerne à forma de organização dos sistemas de ensino, a CF de 1988 determina, no Art. 211, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizá-los em regime de colaboração (BRASIL, 1988), atribuindo, a cada ente federado, as competências que lhes são próprias. Quanto à educação infantil, o Parágrafo 2º define que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (BRASIL, 1988).

Segundo Füllgraf (2002), o artigo supracitado estabelece o princípio da descentralização da educação e evidencia uma política de desarticulação entre as esferas de governo, marcada pela indefinição de papéis dos entes federados no tocante ao atendimento aos diferentes níveis de ensino. Nesse contexto,

[...] o princípio da descentralização está claramente atrelado a uma visão reducionista do papel do Estado em relação às políticas públicas, comprometendo a consolidação do atendimento educacional de qualidade às crianças [...], como, também, a todos os outros níveis de ensino (FÜLLGRAF, 2002, p. 33).

O Art. 227 proclama que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988). Embora apresente a criança como um sujeito a quem é assegurado uma série de direitos, a disposição em que aparecem os responsáveis pela garantia dos mesmos é bastante peculiar, isto porque, colocar a família e a sociedade em primeiro plano pode indicar, subliminarmente, a desobrigação do Estado para com essa responsabilidade, pois,

[...] tal ordem por si não qualifica as responsabilidades, mas olhada no contexto das reformas orientadas pelas concepções neoliberais, insinua a responsabilidade do Estado e de forma mínima e posterior à ação da família e/ou sociedade (REHEM; FALEIROS, 2013, p. 701).

Segundo Füllgraf (2001), a Constituição de 1988 introduziu no campo jurídico brasileiro um conteúdo e enfoque próprios do Projeto da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, ao defini-la como sujeito de direitos. A partir desse projeto,

evidencia-se a substituição da Doutrina da Situação Irregular²⁴, baseada no código de Menores, pela Doutrina da Proteção Integral²⁵, que preconizava a garantia de todos os direitos fundamentais a todas as crianças e adolescentes. A partir desse novo viés, a criança deixa de ser concebida como objeto de tutela e passa à categoria de sujeito de direitos.

Além da Constituição Federal de 1988, há dois dispositivos legais que representam um marco no tocante à conformação da educação infantil como um direito da criança e a sua incorporação ao sistema educacional, quais sejam, a Lei nº 8.060, de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, que serão discutidas a seguir.

2.2.2 Estatuto da Criança e do Adolescente (1990): a cidadania como prioridade

A aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) consolidou uma série de conquistas em termos de direitos que haviam sido estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Consubstanciado na Lei 8.060, de 13 de julho de 1990, em consonância com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 1989, o ECA revogou o código do Menores, de 1979 e a lei de criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM)²⁶, apontando as diretrizes a serem seguidas nas políticas direcionadas a assegurar os direitos da criança e do adolescente.

Faleiros (2009) afirma que a incorporação da Doutrina da Proteção Integral pelo ECA significa “a prioridade para a criança e o adolescente e sua visão como cidadão de todos os direitos e como ser em desenvolvimento” (p. 91). Dessa forma, o Estatuto rompe

²⁴ Na Doutrina da Situação Irregular, adotada antes do estabelecimento do atual Estatuto da Criança e do Adolescente e sustentada pelo antigo Código de Menores (Lei 6697/79), havia uma discriminação legal quanto à situação do menor, somente recebendo respaldo jurídico aquele que se encontrava em situação irregular; os demais, não eram sujeitos ao tratamento legal.

²⁵ A adoção da doutrina da proteção integral é fruto da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e parte da concepção de que as normas que tratam de crianças e de adolescentes, além de concebê-los como cidadãos plenos, devem reconhecer que estão sujeitos à proteção prioritária, uma vez que estão em desenvolvimento biológico, social, físico, psicológico e moral, garantindo-lhes todos os direitos fundamentais prescritos nas legislações.

²⁶ A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), foi criada em 1º de dezembro de 1964, como órgão normativo cuja finalidade versava sobre a criação e implementação de uma "Política Nacional de Bem-Estar do Menor", em substituição ao Serviço de Assistência a Menores (SAM), criado pelo governo de Getúlio Vargas, em 1941. Para ampliar as informações acerca da FUNABEM, consultar Vogel (2009) e relativas ao SAM, consultar Rizzini (2006).

com a legislação anterior, ao adotar um novo referencial, cujos pressupostos caminhavam em direção contrária aos princípios vigentes até então. Nessa direção,

[...] esta mudança tem implicações diretas nos modos de atendimento à criança e ao adolescente, ao propor a superação da doutrina da situação irregular por meio da doutrina da proteção integral [...], ancorada numa perspectiva de direitos universais, superando assim a dicotomia criança x menor [...] e ratificando e especificando os direitos fundamentais e sua responsabilidade, definidos já na Constituição (BARRIÁ MANCILLA, 2006, p. 4).

Consoante Corrêa (2007), o fato do ECA ter sido elaborado e sancionado na forma de lei logo após a promulgação da Constituição pode ajudar a explicar, ao menos parcialmente, o conteúdo significativo referente às propostas de garantias e direitos para as crianças e os adolescentes, posto que os grupos e os movimentos que se organizaram na defesa dessa faixa etária acumularam experiência durante o processo Constituinte e ainda se mantinham fortemente articulados.

Conforme Barriá Mancilla (2006), em meados da década de 1970, setores progressistas da Igreja Católica que integravam a Pastoral do Menor promoveram uma série de debates e de mobilizações, ancorados no entendimento de que, além de uma situação de miséria e violência que afetava a maioria da população infantil brasileira, a discriminação estava enrustada na própria estrutura legal.

Conforme Graciani (2005), além da Mobilização da Pastoral do Menor, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua também favoreceu a criação de um amplo movimento social em defesa dos Direitos da Criança, resultando no artigo 227 da Constituição e na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente. Desse modo,

[...] como resultado desse amplo movimento da sociedade em prol dos direitos da infância, principalmente de organizações e grupos comprometidos com os setores mais desfavorecidos da classe trabalhadora, e muito para além das quatro emendas constitucionais e das 1.200.000 assinaturas conseguidas pela Comissão Nacional Criança e Constituinte, como resultado central, porém não único, ficou uma lei que propõe uma profunda mudança de paradigmas referente à própria concepção de infância no Brasil e que, em tempo, amplia e aprofunda os mecanismos de participação popular democrática nessa área (BARRIÁ MANCILLA, 2006, p. 4).

Sinteticamente, é possível afirmar que o ECA caracteriza-se por: 1) adotar expressamente a Doutrina da Proteção Integral, que reconhece a criança e o adolescente

como cidadãos; 2) garantir a efetivação dos direitos da criança e do adolescente; 3) estabelecer uma articulação do Estado com a sociedade na operacionalização da política para a infância com a criação dos Conselhos de Direitos, dos Conselhos Tutelares²⁷ e dos fundos geridos por esses conselhos em níveis estadual e municipal; 4) garantir, à criança, a mais absoluta prioridade no acesso às políticas sociais; e 5) estabelecer medidas de prevenção, uma política especial de atendimento e um acesso digno à Justiça com a obrigatoriedade do contraditório (FALEIROS, 2009).

Em seu Art. 1º, o ECA “dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente” (BRASIL, 1990), determinando, no Art. 3º, que ambos gozam dos mesmos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem que haja prejuízo da proteção integral e sendo-lhes assegurado, por lei ou outros mecanismos, todas as oportunidades e facilidades no intuito de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990).

Os dispositivos anteriores deixam claro a concepção que lhes é subjacente, qual seja, de proteção integral às crianças e aos adolescentes, conquanto, quando o Art. 3º reporta-se aos direitos fundamentais, o faz mediante a ideia de que tais direitos seriam inatos e não consequência de embates engendrados historicamente. Para Rehem e Faleiros (2013), esse artigo “é passível de críticas, pois atribui o gozo dos direitos como algo inerente à pessoa humana, universal, como se existisse uma essência humana acima das lutas, da história. [Essa] concepção de direitos [é] muito bem defendida na lógica liberal” (p. 703).

No Art. 4º, o ECA explicita os deveres dos vários setores da sociedade e do Estado na garantia de direitos para a infância e a adolescência. Além disso, enfatiza a prioridade com a qual esses direitos devem ser assegurados:

[...] é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990, grifos nossos).

²⁷ O ECA estabelece que em cada município deve haver, no mínimo, um conselho tutelar composto de cinco membros escolhidos pela comunidade local, de acordo com a lei municipal.

Esse dispositivo define aspectos similares ao disposto no Artigo 227 da CF de 1988 e aqui, na letra da lei, novamente o poder público aparece em último lugar na divisão de responsabilidades em assegurar a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, o que pode transparecer a consonância com o ideário neoliberal que preconiza um Estado mínimo para o social.

No que tange à educação infantil, o Art. 54 dispõe, no inciso IV, que é dever do Estado assegurar “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade²⁸” (BRASIL,1990). Percebe-se que esse artigo reforça o dever do Estado para com a oferta da educação infantil, inclusive pelo disposto no parágrafo primeiro, que define o acesso ao ensino como direito público subjetivo. Contudo, ao referir-se apenas ao ensino obrigatório, acaba deixando de fora o atendimento às crianças de zero a três anos de idade, uma vez que, para esta fase, a matrícula é facultativa. O mesmo ocorre com o parágrafo segundo, que responsabiliza o poder público apenas em caso de negligência para com o ensino obrigatório. Além disso, o terceiro parágrafo sequer contempla a educação infantil, pois remete-se claramente apenas ao ensino fundamental.

Para Rehem e Faleiros (2013), o artigo supracitado propõe uma mudança valiosa na política para a educação infantil, porque estabelece como dever do Estado assegurar espaços institucionais às crianças atendidas nesta etapa. Contudo, ressaltam que esse é um dos grandes desafios para os militantes da defesa dos direitos da infância, tendo em vista que a realidade ainda não contempla a totalidade das crianças, além da grande disparidade entre crianças dessa faixa etária e as de outras faixas etárias que frequentam instituições educacionais.

Füllgraf (2001) destaca a dificuldade de se pôr em prática os princípios expressos pelo ECA referentes às políticas para a infância no Brasil. Segundo a autora, o Estatuto explicitou de maneira acurada os direitos da criança e do adolescente, assim como os princípios que devem nortear as políticas de atendimento, contudo,

[...] embora a implementação do ECA venha propor, ainda que do ponto de vista jurídico a substituição do assistencialismo vigente até então por Políticas Públicas para a Infância, percebemos políticas fragmentadas e de caráter compensatório para alguns segmentos da população sintonizadas com as políticas neoliberais em contradição aos direitos proclamados na lei (FÜLLGRAF, 2001, p. 35-36).

²⁸ Redação dada pela Lei nº 13.306, de 2016.

Desse modo, embora o ECA tenha implicado um reforço às determinações provenientes da Constituição Federal de 1988 no que tange à formulação de políticas públicas para a infância e a adolescência, replicando as orientações prescritas nesse dispositivo, tal alcance tem grande expressão no campo legal, precisando avançar no que concerne à concretização, de fato, dos direitos assegurados à essa categoria.

Além da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, uma nova Lei de Diretrizes e Bases é sancionada, trazendo como principal conquista para a educação infantil a sua constituição enquanto primeira etapa da educação básica, assunto abordado na sequência.

2.2.3 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996)²⁹: a educação infantil como primeira etapa da educação básica

O processo que culminou na aprovação da Lei nº 9.394/1996 (LDB) envolveu disputas travadas entre diferentes segmentos que buscavam, desde o processo Constituinte, assegurar a prevalência de seus projetos e interesses em torno do campo educacional. Nesse sentido, nos debates que cercaram a elaboração do capítulo da educação, na Constituinte, entidades de educadores de setores progressistas e de alas privatistas, tanto laicos quanto confessionais, deixaram claro que a preparação da lei complementar da educação nacional daria seguimento às lutas evidenciadas até então. O cenário foi marcado por embates entre o ideário que defendia a escola pública, de um lado, e o que defendia a escola privada, do outro, cujo início precede as discussões em torno da LDB, como destacado anteriormente. Desse modo, os contornos que delinearam os debates sobre esta Lei deram continuidade às discussões realizadas na Câmara Federal, em 1988.

Apesar de elaborado num contexto de mudanças societárias que abrangeram os campos econômico, social e político e deixaram sua marca sobre a educação escolar, reconfigurando o papel da educação e o significado dos conceitos de público e de privado na área educacional, o texto constitucional conseguiu expressar maior êxito dos setores progressistas que defendiam o ensino público e gratuito, embora não houvesse a superação dos conflitos entre as forças políticas que participaram desse movimento.

²⁹ Os apontamentos referentes ao processo de elaboração da LDB 9394/96 estão baseados em Mendonça (2000), Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), Silva (2004) e Frigotto e Ciavatta (2003).

Contudo, os mesmos resultados não se repetiriam após o processo de elaboração da LDB, a despeito de contar com a presença das mesmas forças sociais³⁰ que permaneceram como protagonistas.

O primeiro projeto da LDB, apresentado à Câmara Federal pelo deputado Octávio Elísio (PSDB-MG), em 1988, tinha como base um estudo desenvolvido por Dermeval Saviani e publicado na Revista da ANDE³¹, neste mesmo ano, tendo como laje as mesmas reivindicações que, em alguns aspectos, foram incorporadas pela Constituição. A publicação desse texto sucedeu um período de discussões entre os educadores, cujo cerne era a preocupação em alterar o arcabouço legal referente à educação, destacando-se a X Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPEd)³², em 1987, a V Conferência Brasileira de Educação (CBE)³³, em 1988, além da XI Reunião Anual da ANPEd³⁴, nesse mesmo ano. O projeto original anexou outras emendas, permanecendo em discussão na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal, a partir de um grupo de trabalho sob a coordenação de Florestan Fernandes e a relatoria de Jorge Hage (PSDB-BA), sendo aprovado em 28 de junho de 1990.

O substitutivo Jorge Hage só foi ratificado na sessão plenária da Câmara dos Deputados quase três anos depois, em 13 de maio de 1993, momento em que ainda havia uma correlação de forças favorável ao campo progressista e se preconizava a democracia participativa e o Estado de direito, bem como instrumentos que viabilizassem a consolidação de uma escola pública e democrática, com o dever do poder público de ofertar e garantir o direito à educação para todos. Segundo Mendonça (2000),

[...] a tramitação do substitutivo Jorge Hage pelas diferentes comissões da Câmara Federal foi um processo que revelou a resistência dos setores conservadores, especialmente daqueles interessados na defesa dos interesses privatistas. Entretanto, revelou igualmente a articulação de deputados progressistas e a mobilização do Fórum na busca de

³⁰ Mais de trinta organizações científicas, sindicais, religiosas, profissionais e políticas estiveram envolvidas na construção do projeto da LDB, consubstanciando o “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB”.

³¹ O estudo desenvolvido por Saviani trazia, em sua conclusão, uma proposta de texto para a LDB e foi publicado na 13ª edição da Revista da ANDE, p. 5-14, em 1988.

³² A X Reunião Anual da ANPEd foi realizada no período de 11 a 15 de maio, em Salvador, tendo como tema central “Educação Brasileira, dos Dispositivos Constitucionais às Diretrizes e Bases”.

³³ A V Conferência Brasileira de Educação aconteceu em Brasília, em agosto de 1988 e trazia a LDB como foco central de discussão.

³⁴ A XI Reunião da ANPEd, trouxe como temática central “Por Novas Bases e Diretrizes da Educação Nacional”, sendo realizada entre os dias 25 e 29 de abril de 1988, em Porto Alegre.

caminhos regimentais que impedissem a perda de todo o processo de construção participativa da LDB (MENDONÇA, 2000, p. 110).

Após a aprovação no Plenário da Câmara, o projeto foi encaminhado ao Senado Federal. No entanto, em 20 de maio de 1992, enquanto ainda tramitava na Câmara o projeto nº1.258/1988, o senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ) apresentou outra proposta de LDB no Senado, apoiada pelo Governo Collor e baseada nos princípios que preconizavam a reconfiguração do papel do Estado referente aos diferentes níveis de escolarização e a um novo projeto de socialização.

Assim, como o previsto pelo Regimento Interno do Senado era que os projetos aprovados nas comissões só teriam caráter terminal caso um décimo dos membros do plenário não requisitasse apreciação – o que não ocorreu –, coube aos senadores analisar tanto o projeto aprovado na Câmara quanto o outro, oriundo do próprio Senado, ficando ambos sob a relatoria do senador Cid Saboia (PMDB-CE) que, após promover consultas públicas – inclusive ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – e receber emendas de parlamentares, apresentou um substitutivo ao projeto de lei aprovado na Câmara, trazendo também alguns aspectos presentes no projeto Darcy Ribeiro, sendo aprovado na Comissão de Educação do Senado, em 30 de novembro de 1994.

Entretanto, com as alterações no quadro político brasileiro decorrentes da coalizão de centro-direita encabeçada pelo PSDB e o PFL, que culminou na eleição de Fernando Henrique Cardoso como presidente da República, a correlação de forças no Senado foi redefinida, alterando o rumo do projeto em tramitação. Além disso, o redirecionamento das discussões pautava-se pelo projeto de Estado neoliberal, difundido por organismos internacionais e pelos componentes do primeiro e do segundo escalões do MEC, onde encontraram ressonância.

O Projeto foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e declarado como inconstitucional pelo parecer do relator Darcy Ribeiro (PDT-RJ)³⁵, sob a alegação, dentre outros fatores, de que os poderes dados ao Conselho Nacional de Educação significaria o cerceamento da liberdade de ação do executivo – fato que acabou beneficiando a iniciativa privada em detrimento da democracia participativa pleiteada no projeto inicial. Nesse ínterim, a despeito dos projetos em disputa, o Senador Darcy

³⁵ O senador Darcy Ribeiro assumiu a relatoria do projeto, após o retorno do substitutivo Cid Saboia à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, quando o então relator senador Roberto Requião (PMDB-PR), repassou-lhe a relatoria.

Ribeiro apresentou novo substitutivo que, mediante as pressões de parlamentares e de entidades da sociedade civil, conciliou as proposições presentes na estrutura do projeto apresentado por ele, em 1992, com algumas alterações oriundas da proposta aprovada pela Câmara, sem, contudo, alterar de forma significativa a ossatura do seu projeto.

Desse modo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada pelo Congresso em 17 de dezembro de 1996, foi sancionada sem vetos pelo presidente da República e promulgada em 20 de dezembro do mesmo ano. Assim, a LDB

[...] resultou da iniciativa personalista do senador Darcy Ribeiro e representou [...] uma dupla traição: fez uma síntese deturpada do longo processo de negociação do projeto negociado com a sociedade organizada e deu ao governo, que não tinha projeto de LDB, o que necessitava. Coerentemente, então, como evidencia Saviani, em minuciosa análise dos projetos de LDB em disputa, deveria ser uma LDB minimalista e, portanto, em consonância com a proposta de desregulamentação, de descentralização e de privatização é ‘compatível com o Estado Mínimo’ (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 110).

Diante da análise do contexto de elaboração, tramitação e aprovação³⁶ do projeto que viria se consolidar como a LDB (1996), é possível perceber que a lei aprovada “[desconsiderou] muitas das discussões realizadas pelos diversos setores democráticos populares, revelando sintonia com o projeto neoliberal ora em expansão” (REHEM; FALEIROS, 2013, p. 705). Avaliando o percurso e os percalços evidenciados na e pela LDB, durante esse processo, constata-se que

[...] as entidades do campo da educação, diante de uma correlação de forças altamente desfavorável no Governo FHC, não conseguiram assegurar na LDB a inserção de importantes princípios necessários para a constituição de um sistema de ensino público comprometido com os interesses da maioria da população [...]. Deste modo, mais uma vez, o país perdeu a oportunidade de assegurar preceitos legais no sentido da universalização e da qualidade do ensino público em todos os níveis e do controle público da iniciativa privada (SILVA, 2004, p. 267).

Apesar das perdas dos segmentos ligados à comunidade educacional, a LDB (1996) avança no que tange à educação infantil, uma vez que a definiu como a primeira etapa da educação básica. Isso representa a grande ruptura estabelecida por esse dispositivo com a normatização até então vigente em âmbito nacional, de modo que esta

³⁶ Neste trabalho fazemos uma breve alusão aos acontecimentos que antecederam a aprovação da LDB 9394/1996. É possível encontrar uma descrição e uma análise detalhada em Silva (2004).

etapa passou a fazer parte da estrutura e funcionamento da educação escolar brasileira, o que implica que a educação infantil deixou de fazer parte, prioritariamente, do campo das “escolas livres” e passou ao âmbito das “escolas regulares” (CURY, 1998).

Assim, a partir da LDB, novos contornos legais foram estabelecidos e outros foram referendados, como é possível notar nos dispositivos destacados a seguir:

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

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro)³⁷ aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

- a) pré-escola;
- b) ensino fundamental;
- c) ensino médio;

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade (BRASIL, 1996).

O artigo anterior estabelece a oferta da educação infantil e destaca a obrigatoriedade do Estado em ofertá-la. Contudo, a matrícula compulsória se restringe à pré-escola, decorrente da alteração expressa pela Emenda Constitucional nº 59 (2009), que ampliou a educação básica gratuita e obrigatória dos 4 aos 17 anos, assunto que será abordado posteriormente. Dessa forma, no que tange à obrigatoriedade, assim como ocorre na alusão feita pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o atendimento às crianças de zero a três anos permaneceu negligenciado, embora seja declarada a garantia da gratuidade, restando, às famílias, a possibilidade de “escolha” de pleitear vaga na rede pública. Nessa direção, “toda vez que os pais ou responsáveis quiserem ou necessitarem do atendimento, nasce a correspondente obrigação pela oferta” (FÜLLGRAF, 2002, p. 34).

Todavia, vale destacar que a garantia expressa pela lei não representa, necessariamente, que tal direito seja efetivado, tendo em vista uma clara contradição evidenciada pela garantia legal *versus* a efetivação concreta do que é definido pela legislação, sobretudo, considerando o crescimento exponencial da demanda por vagas nas instituições de educação infantil, ainda muito distante de ser suprida.

No que concerne à responsabilidade pela oferta desta etapa educacional, a LDB (1996) determina, no Art. 11, que os municípios incumbir-se-ão de:

³⁷ Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013.

IV - 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, 1996, grifo nosso).

O inciso anterior apresenta uma sutil diferença em relação ao parágrafo segundo do Art. 211 da Constituição Federal de 1988, que, conforme já sinalizado, reza que “os Municípios atuarão **prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil**” (BRASIL, 1988, grifos nossos). A leitura do disposto na LDB (1996), indica que os municípios são responsáveis pela oferta da educação infantil, contudo, sua prioridade estaria no ensino fundamental. Além disso, o Art. 211 da Constituição refere-se ao regime de colaboração entre os entes federados, determinação que vem subscrita na LDB (1996) no Art. 8º. Em conformidade com esses dispositivos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus respectivos sistemas de ensino (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996). Consoante Füllgraf (2002),

[...] ainda que esses artigos preconizem a municipalização da educação infantil e do ensino fundamental, além do regime de colaboração, demonstram claramente a “não responsabilidade” do Estado com a educação infantil. Ou seja, nenhum dos três entes federados trata a educação infantil como prioritária (FÜLLGRAF, 2002, p. 34).

Outro fator que chama a atenção é referente a algo que representa um ponto crucial para a educação infantil, qual seja, a definição de recursos para essa área. Para Füllgraf (2002), o fato de estar inserida no âmbito de responsabilidades do município não assegura a definição de competências. No que tange ao financiamento, esta etapa vê-se novamente relegada a segundo plano, pois nenhuma lei educacional previu uma fonte específica de recursos, realidade que só viria a ser alterada pela Lei nº 11.494, de junho de 2007, que regulamentou o FUNDEB e dispôs sobre a vinculação de recursos para a educação infantil, uma vez que a Lei do FUNDEF, priorizava apenas o ensino fundamental.

A LDB (1996) apresenta mais disposições sobre a educação infantil, a exemplo do Art. 18, que preconiza a integração desta etapa aos sistemas municipais de ensino, tanto as instituições mantidas pelo Poder Público municipal quanto aquelas criadas e mantidas pela iniciativa privada e o Art. 21, que ratifica que a educação infantil é um dos componentes da educação básica.

Segundo Cury (1998), “os artigos referentes à Educação Infantil dentro do capítulo da Educação Básica ganharam uma seção própria, o que é uma dignidade do ponto de vista da construção jurídica” (p. 13). A LDB (1996) traça como objetivo desta etapa a promoção do desenvolvimento integral de crianças de zero a cinco anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social (Art. 29), delimita como deve ser sua oferta, indicando que a creche abrange o atendimento às crianças de até três anos de idade, enquanto a pré-escola envolve o atendimento às crianças de quatro a cinco anos (Art. 30) e dispõe sobre as regras que ancoram a organização da educação infantil (Art. 31).

A LDB (1996) aborda outras questões relevantes referentes a essa etapa cuja análise, no momento, acabaria extrapolando a moldura desse estudo. Contudo, vale ressaltar que, apesar de configurar avanços em relação à educação infantil, muitos aspectos foram deixados de lado, cabendo a regulamentações futuras o papel de normatizar esta etapa, o que ocasionou a elaboração e a implementação de uma série de documentos além do desenvolvimento de ações, programas e planos atrelados às esferas nacional e supranacional. Esses elementos têm constituído todo um arcabouço legal que vem balizando as políticas públicas desenvolvidas para essa etapa, dentre os quais destacam-se os Planos Nacionais de Educação e a Emenda Constitucional nº 59/2009, assunto abordado no tópico subsequente.

2.2.4 Planos Nacionais de Educação (2001-2010 e 2014-2024) e Emenda Constitucional nº 59/2009: novos delineamentos para a educação infantil

No intuito de analisar alguns aspectos concernentes à abordagem da educação infantil no Plano Nacional de Educação (PNE), tanto o 2001-2010 quanto o 2014-2024, parte-se da compreensão de que o PNE é uma “política pública, na qualidade de expressão da articulação entre epistemologia e política, subjetividade e objetividade, cotidiano e estrutura social” (DOURADO, 2010, p. 278).

Desenvolvido no âmbito de uma sociedade capitalista, pautada por pressupostos neoliberais e caracterizada por políticas excludentes, o I PNE (2001-2010) carrega, em sua gênese, as marcas das contradições inerentes a essa sociedade, fator que pode ser evidenciado pelas disputas entre os movimentos sociais ligados à educação e às forças hegemônicas que estavam no poder. Nesse sentido, no que tange ao processo de elaboração, Valente e Romano (2002) ressaltam que este Plano não teve um trâmite

corriqueiro no parlamento federal, ao contrário, teria surgido da pressão social produzida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Segundo os autores, as inúmeras entidades presentes acabaram forçando o governo a se mobilizar quando deram entrada, na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, no Plano Nacional de Educação que havia sido elaborado de forma coletiva por diversos segmentos da esfera educacional – educadores, profissionais da educação, estudantes e pais de alunos – nos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONED).

Esse processo foi marcado pelo embate entre duas propostas, o PNE da Sociedade Brasileira e o PNE enviado pelo Executivo Federal, as quais, segundo Valente e Romano (2002), materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola ou duas perspectivas opostas de política educacional, representavam dois projetos conflitantes de país:

[...] de um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98).

Quanto à proposta da Sociedade Brasileira, as reivindicações tinham como cerne o fortalecimento da escola pública estatal e a democratização da gestão educacional, cujo eixo estava na universalização progressiva da educação, iniciando pela educação básica – fundamental e média – e culminando na educação superior. Na prática, isso significaria a proposição de objetivos, metas e estratégias que visassem a ampliação do investimento em educação de 4% do PIB (Produto Interno Bruto) para 10%, meta a ser atingida no término do decênio do PNE (VALENTE; ROMANO, 2002; FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Concernente ao projeto do Executivo Federal, Frigotto e Ciavatta (2003) afirmam que o I PNE (2001-2010) configurou-se como uma resposta autocrática do Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) ao Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira. Na avaliação dos autores,

[...] o projeto governamental foi orientado pelo centralismo de decisões, da formulação e da gestão da política educacional, principalmente na esfera federal. [Pautava-se] pelo progressivo abandono, por parte do Estado, das tarefas de manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio de mecanismos de envolvimento

de pais, organizações não-governamentais, empresas e de apelos à 'solidariedade' das comunidades onde se situam as escolas e os problemas. O que resultou em parâmetros privatistas para o funcionamento dos sistemas de ensino (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 112-113, acréscimo nosso).

Seguindo essa mesma linha de pensamento, Dourado (2010) afirma que a aprovação do PNE decorreu da hegemonia governamental no Congresso Nacional que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais que estavam em curso. Para isso, o Governo FHC colocou em prática políticas e lógicas de gestão, por meio do Ministério da Educação, no intuito de implementar um amplo processo de reforma da educação nacional. Nessas reformas, as prioridades centraram-se, hegemonicamente, na adoção de políticas focalizadas, cuja ênfase estava no ensino fundamental, além de envolverem a efetivação de uma série de instrumentos e dispositivos que visavam a construção de um sistema de avaliação educacional.

Mesmo aprovado no Congresso Nacional, o I PNE foi vetado pelo Presidente da República, sobretudo, em aspectos relacionados ao financiamento, o que resultou num plano limitado no que tange aos recursos necessários para o alcance das metas propostas (DOURADO, 2010; AZEVEDO, 2014; CURY, 2011). No que se refere à educação infantil, apresentava alguns aspectos positivos e outros negativos. Na avaliação de Dourado (2009), enquanto política pública de Estado resultante da correlação de forças explicitada nas duas propostas de plano que envolveram a sociedade civil e a política, o grande avanço do PNE estaria na reafirmação dessa etapa como uma parte integrante das políticas direcionadas à educação básica. O autor destaca a metodologia como um ponto positivo, uma vez que promoveu a ampliação da interlocução por meio da promoção de seminários relacionados ao tema, assim como enfatiza as iniciativas que acabaram por configurar a aprovação de novas leis ou ações no e para o campo da educação infantil. Contudo, o Plano apresentava limitações, de modo que,

[...] devido à diversidade de situações vividas pelo País e aos imensos desafios que o PNE se propôs para o período de sua vigência, algumas metas, embora expressem avanços significativos, [aparentavam ser] de difícil execução, tais como a qualificação de profissionais, a adequação do espaço físico das instituições educacionais e o funcionamento autônomo dos diversos conselhos previstos. O cumprimento de tais metas, embora extremamente desejável e necessário, não se concretizará se não houver aporte significativo de recursos e se não se desenvolverem mecanismos que induzam os municípios a adotarem as

diretrizes emanadas do Governo Federal (DOURADO, 2009, p. 16, acréscimo nosso).

As críticas expressas por Dourado (2009) versam, sobretudo, acerca de aspectos que dificultavam a exequibilidade das metas propostas pelo PNE. Estruturado a partir de seis grandes subdivisões, quais sejam: I - Introdução; II - Níveis de ensino; III - Modalidades de ensino; IV - Magistério da educação básica; V - Financiamento e gestão; e VI - Acompanhamento e avaliação; o Plano continha 295 metas³⁸, fator que, consoante Azevedo (2014), já consistia como um dos indicadores de sua fragilidade, tendo em vista a repetição ou a ausência de articulação interna entre elas.

Ainda no período de vigência do I PNE (2001-2010), passados apenas dois anos de sua promulgação, o país foi palco de uma série de mudanças conjunturais, principalmente na seara política, em virtude da nova coligação que ascendeu ao poder, encabeçada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo Azevedo (2014), a nova filosofia de ação do Governo que se intitulava democrático-popular passou a ser percebida na política educacional brasileira e trouxe avanços, ainda que tenhamos permanecido distantes de um padrão de qualidade expresso pela efetiva universalização da escolarização.

Para a autora, os avanços acabaram por influenciar de modo positivo a implementação do PNE, pois, apesar de apresentar limites e manter algumas das orientações referentes às políticas sociais adotadas pela coalizão que a precedeu, a nova coalizão teria estabelecido alguns marcos significativos para essas políticas ao adotar uma perspectiva que passou a privilegiar a inclusão e a democratização.

De acordo com Azevedo (2014), muitas das iniciativas que foram implementadas após o ano de 2003 eram propostas de políticas que constavam no Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira. Outras, por sua vez, preconizavam uma articulação entre a União e os demais entes federados, na qual aquela assumia um papel central no que concerne à decisão e à implementação de programas e projetos direcionados à educação básica. E foi nesse contexto de novas orientações de políticas sociais que o PNE 2014-2024 foi gestado, “trazendo marcas não só das iniciativas progressistas, como

³⁸ Tendo em vista o PNE 2001-2010 não está mais em vigor, optamos por não especificar nem tampouco analisar as suas respectivas metas. Contudo, é importante frisar que, neste Plano, constavam 25 metas específicas relacionadas à educação infantil.

também das de corte conservador que continuaram presentes na ação governamental” (AZEVEDO, 2014, p. 273).

Consoante Cury (2011), a LDB (1996), em seu Art. 87, não assegurava a obrigatoriedade de um outro PNE uma vez acabada a vigência do primeiro. Contudo, havia a existência de uma espécie de consenso no meio da comunidade educacional de que este feito deveria ser concretizado. Favorável a essa situação, o autor destaca a exigência presente na meta 41, da Lei n. 10.172/2001, que dispunha, no capítulo referente ao financiamento, sobre a necessidade de “Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional” (BRASIL, 2001).

Conforme Azevedo (2014), apesar de ter sido elaborado mediante intensa participação de forças do campo educacional, o projeto de Lei nº 8.035/2010, elaborado no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e enviado ao Congresso Nacional pelo governo federal, em dezembro de 2010, desconsiderou algumas proposições construídas, coletivamente, por essas forças, em particular, propostas consolidadas no documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE)³⁹, resultantes dos debates realizados nas conferências municipais e estaduais⁴⁰. Com a reformulação do Art. 214 da Constituição Federal⁴¹ ficou determinado que fosse elaborado um plano nacional de educação a cada novo decênio e, após tramitar por três anos e meio no Congresso Nacional, o PNE 2014-2024 foi instituído em decorrência da promulgação da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

O atual PNE determina diretrizes para a política educacional e, diferentemente do que ocorrera no plano anterior, apresenta um quantitativo de metas e estratégias bem mais

³⁹ A Conferência Nacional de Educação (CONAE), ocorreu em Brasília no período de 28 de março a 01 de abril de 2010. Com o tema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”, a CONAE foi precedida de Conferências Municipais, de Conferências Estaduais e do Distrito Federal e tinha uma comissão organizadora composta por representantes das secretarias do MEC, do Senado, da Câmara Federal, do Conselho Nacional de Educação, de entidades dos dirigentes municipais, estaduais e federais de educação, além de outras entidades ligadas direta ou indiretamente à área educacional.

⁴⁰ De acordo com Azevedo (2014), o projeto de lei enviado pelo Executivo Federal recebeu um total de 2.915 emendas na Câmara dos Deputados, batendo o recorde relativo a outros instrumentos semelhantes encaminhados para apreciação dos membros desta casa. Tal fato, para a autora, certamente decorre do fato de o Executivo ter desconsiderado algumas das propostas advindas das conferências educacionais desenvolvidas em âmbito municipal, estadual e nacional.

⁴¹ O artigo 214 da Constituição Federal foi alterado pela Emenda Constitucional nº 59/2009, que exigia que o Plano Nacional de Educação passasse a ter duração decenal, tendo como objetivo articular, em regime de colaboração, o sistema nacional de educação.

compacto, o que, ampliou a possibilidade de um maior acompanhamento, assim como da avaliação, tanto pelo Poder Público, quanto pela sociedade. A partir da definição de 20 metas relacionadas aos níveis e às modalidades de ensino e especificadas em 254 estratégias, o Plano aponta para questões referentes à formação e à valorização de docentes e de demais profissionais da educação, à gestão educacional, à avaliação e ao financiamento da educação.

A educação infantil – que aparece em quarto lugar no tocante à quantidade de estratégias, totalizando 17 – é contemplada, de forma mais específica, na primeira meta do atual PNE, expressa com a seguinte redação:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

A meta supracitada refere-se à ampliação da cobertura do atendimento da educação infantil. Em relação à oferta educacional para as crianças de zero a três anos de idade, o Plano aprovado em 2014 preconiza a ampliação em 50%, mantendo a mesma meta fixada em 2001 pelo PNE anterior, cujo período previsto para que fosse atingida era o ano de 2011. Consoante Barbosa et al (2014), a meta quantitativa para essa faixa etária ficou aquém do que havia sido indicado pela CONAE/2010, cujo objetivo era promover a universalização progressiva do atendimento à demanda manifesta na creche, em período integral, a critério das famílias. Para a autora, os desafios para que a meta 1 fosse cumprida eram muito expressivos, tendo em vista as disparidades evidenciadas na realidade do país, de modo que mesmo com o alcance de 50% do atendimento na década de vigência deste PNE, “muitas crianças de até três anos ainda serão privadas do direito à educação, descumprindo a Constituição Federal” (BARBOSA et al., 2014, p. 510).

Quanto às crianças na faixa etária de quatro e cinco anos, atendidas na pré-escola, o PNE 2014-2024 apresenta a mesma meta de universalização estabelecida pela Emenda Constitucional nº 59/2009, que incluiu esta etapa no rol da faixa de educação compulsória, elegend o mesmo ano para o seu alcance, qual seja, 2016. Para Campos, Esposito e Gimenes (2014), a formulação expressa nesta meta carrega consigo um caráter relevante por deixar claro que a matrícula dessas crianças deve ocorrer na pré-escola, o que, em tese, impediria a matrícula no primeiro ano do ensino fundamental, prática muito

evidenciada em tempos passados. Além disso, as autoras pontuam que, ao definir uma nova faixa de obrigatoriedade educacional não se evidencia apenas a ampliação desse dever, como também é possível constatar uma mudança de concepção, tendo em vista que, anteriormente, a compulsoriedade estava relacionada à etapa educacional obrigatória, o ensino fundamental, enquanto que agora o critério utilizado para essa delimitação é a idade dos alunos.

A Emenda Constitucional nº 59/2009 é resultado de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) encaminhada ao Senado, em 2003, pela senadora Ideli Salvati (PT/SC). Conforme já sinalizado, ela tornou obrigatória a educação dos quatro aos 17 anos, incluindo a pré-escola na etapa de matrícula obrigatória da educação básica. Além disso, alterou o caráter do Plano Nacional de Educação (PNE), retirando-o da condição de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para uma exigência constitucional de periodicidade decenal.

Segundo Farenzena (2010), a intenção inicial da PEC era que houvesse a eliminação progressiva da incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Desse modo,

[...] os 18% que a União deve gastar em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) voltariam a ser calculados sobre 100% da sua receita, resultantes de impostos, e não sobre a base de 80%, autorizados pela incidência da DRU nos recursos da MDE do governo federal (FARENZENA, 2010, p. 202).

A PEC, cuja aprovação no Senado ocorreu em 2008, seguiu para apreciação na Câmara dos Deputados em julho do mesmo ano, onde recebeu o nº 277/08 e foi designada para ser tratada por uma comissão especial constituída em novembro. O relator da proposta, deputado Rogério Marinho (PSB/RN), encaminhou um substitutivo que foi aprovado em março de 2009 na comissão especial. Esse mesmo texto teve aprovação no segundo turno no plenário da Câmara em setembro, retornando ao Senado. A EC nº 59/2009 foi promulgada em novembro e, embora não tenha recebido emendas, alguns dispositivos foram acrescentados à proposta original, de modo que,

[...] a PEC da comissão especial, cujo texto coincide com a EC nº 59/09, incorporou a retirada dos recursos da MDE da União da incidência da DRU, mas acrescentou as seguintes determinações: a obrigatoriedade da educação básica na faixa etária dos quatro aos 17 anos de idade; a oferta de programas suplementares para a educação básica como um

dos deveres do Estado para com a educação; a colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, para assegurar a universalização do ensino obrigatório; a prioridade financeira ao ensino obrigatório, balizada pelos objetivos de garantir sua universalização, padrão de qualidade e equidade; a duração decenal dos planos nacionais de educação, tendo como um de seus objetivos articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração; e os planos nacionais estabelecendo meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (FARENZENA, 2010, p. 203).

Não obstante a importância dos aspectos supracitados, a aprovação da EC nº 59/2009 não foi recebida de forma consensual por militantes e/ou pesquisadores da área educacional, tampouco pelo meio político, principalmente na esfera municipal.

Campos (2010) destaca o fato de sua aprovação ter acontecido sem que fosse precedida por maiores debates no âmbito da sociedade, dos meios especializados e do próprio Congresso Nacional. Conforme a autora, de certo modo, essa medida já estava presente em metas definidas por uma mobilização de empresários, o Movimento Todos pela Educação, cuja influência nas orientações da política educacional no País tem sido cada mais expressiva.

Os principais pontos de divergência referentes à EC nº 59/2009 giraram em torno da ampliação da obrigatoriedade para a educação infantil, ocasionando discussões relacionadas aos riscos de expansão das matrículas sem a devida qualidade da oferta; à cisão entre creche e pré-escola; à escolarização precoce; à privatização, em virtude do risco de se ampliar os convênios para o atendimento, principalmente no que tange à creche; e à possibilidade de exclusão do cuidado, um dos elementos basilares da educação infantil, devido à diminuição da oferta em tempo integral.

Neste capítulo, procuramos discutir sobre a educação infantil na perspectiva do direito, trazendo como pano de fundo os preceitos legais que regem essa etapa educacional. Referente à relação entre legislação e direito, Cury (2002) pondera que

[...] a importância da lei não é identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Ela acompanha o desenvolvimento contextualizado da cidadania em todos os países. A sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta (p. 247).

O percurso da educação infantil no campo do direito congrega esse movimento dialético assinalado por Cury (2002), o qual pode ser evidenciado através da análise desse

processo marcado pela contradição presente na coexistência de mudanças e de permanências, de embates e de conquistas, de avanços e de retrocessos. Nesse sentido, embora o governo, via LDB e demais legislações, tenha incorporado, na educação de uma forma geral e na educação infantil de modo particular, reivindicações advindas da mobilização dos educadores, o fez em face da desfiguração de suas ideias precípuas, de tal modo que, como pontuam Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), “a apropriação operada não [foi] suficiente aos desígnios governamentais. Tornava-se imprescindível ressignificá-las” (p.52). Nesse contexto,

[...] capacitação de professores foi traduzida como profissionalização; participação da sociedade civil como articulação com empresários e ONGs; descentralização como desconcentração da responsabilidade do Estado; autonomia como liberdade de captação de recursos; igualdade como equidade; cidadania crítica como cidadania produtiva; formação do cidadão como atendimento ao cliente; a melhoria da qualidade como adequação ao mercado e, finalmente, o aluno foi transformado em consumidor (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 52).

As mudanças operadas no sentido original dos aspectos pleiteados pela comunidade educacional para a educação refletem a adequação do Brasil aos preceitos propostos pelos organismos internacionais para a consolidação das reformas de Estado. Ao adotar esse ideário no contexto da materialização das reformas evidenciadas nos anos 1990, há um retrocesso para a educação infantil convertido nas ações difundidas pelas políticas direcionadas a esse segmento.

Confrontando as conquistas presentes na legislação relativas à sinalização da garantia de direitos para as crianças com as recomendações dos organismos internacionais, constata-se um paradoxo que pode ser percebido, inclusive, na própria lei, quando essa silencia acerca do papel do Estado no financiamento desta etapa, como também no âmbito da política, que reconfigura o assistencialismo, de modo que o Estado permanece omissor no seu dever de assegurar o acesso a uma educação infantil pública, gratuita e de qualidade para as crianças de zero a cinco anos. Essa postura condiz com o modelo de Estado neoliberal pautado pela lógica gerencialista, como poderá ser visto no próximo capítulo.

3. MODELO GERENCIAL NA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

Este capítulo discute a incidência do paradigma gerencial na educação pública brasileira, fazendo alusão à reforma do Estado no país e buscando analisar, mais especificamente, os desdobramentos da adoção da lógica gerencial na primeira etapa da educação básica, tendo como referência as recomendações dos organismos internacionais. Além disso, a última seção apresenta uma breve contextualização do município de Campina Grande/PB, espaço no qual analisa dados quantitativos referentes às matrículas na educação infantil, coletados na SEDUC/CG e no banco de dados do INEP, relativos ao período de 2010 a 2017. Na sequência, focaliza aspectos concernentes à trajetória desta etapa educacional no município a partir dos anos 1980 até os anos iniciais da década de 2000, destacando, por último, a adoção do paradigma gerencial na administração pública local e os desdobramentos na e para a educação infantil.

3.1 Reforma do Estado, gerencialismo e educação no Brasil: definindo e redefinindo papéis

“A grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado”. Assim Luiz Carlos Bresser Pereira introduz sua fala em trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montevideu⁴², realizada em Barcelona, no ano de 1997. Segundo ele, ao contrário do que ocorrera entre os anos 1930 e 1960, quando o Estado figurou como um fator de desenvolvimento social e econômico, a partir dos anos 1970, em virtude do crescimento distorcido e da não adequação ao processo de globalização, o Estado teria

⁴² Criado em 1996, por iniciativa do então presidente do Uruguai, Julio María Sanguinetti, O Círculo de Montevideu teve início a partir da realização de um encontro que contou com a participação de um grupo de intelectuais, financistas e políticos latino-americanos e europeus. Propondo-se como um espaço para a reflexão e o lançamento de propostas que viabilizassem a garantia de que “a triunfante democracia política, a economia de mercado, a globalização, a liberalização do comércio [e] a reforma do Estado convergissem em uma ordem harmoniosa capaz de promover iniciativa e crescimento”, atrelado ao que denominam como “um desenvolvimento equitativo entre nações e cidadãos” (FUNDAÇÃO CÍRCULO DE MONTEVIDÉU, S.d.). A partir desse encontro o Círculo incorporou a presença de governadores e presidentes da América Latina e da Europa, lideranças de organizações internacionais e organizações multilaterais de crédito e personalidades de prestígio mundial. Tendo como tema “Estado, mercado e equidade”, a segunda edição do Círculo foi realizada em Barcelona, na Espanha, em abril de 1997, reunião na qual Luiz Carlos Bresser Pereira foi um dos debatedores.

se transformado na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da ampliação das taxas de desemprego e do crescimento da taxa de inflação. Essa crise, evidenciada em proporção mundial, seria decorrente, sobretudo, das crises do Estado e da sua forma burocrática de administrar, que refletiam na sua incapacidade de fiscalização e intervenção nas políticas econômicas e sociais.

Esse ideário foi determinante para a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e perpassou a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), consolidada no Brasil nos anos 1990, sob a coordenação do então ministro Bresser Pereira, na primeira gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso, no período de 1995 a 1998. A partir desses marcos, o Governo impôs mudanças que reconceitualizaram o Estado brasileiro, adotando um discurso, como visto no parágrafo anterior, que apontava o modelo de Estado vigente nas últimas décadas como o responsável pela crise que assolava a economia mundial, devido aos gastos sociais e à forte intervenção na economia.

O PDRAE (1995) diagnosticou quatro problemas a serem resolvidos no âmbito da reforma do Estado brasileiro. O primeiro, inserido no campo econômico-político, envolvia a delimitação do tamanho do Estado; o segundo, da mesma ordem que o anterior, consistia na redefinição do papel regulador do Estado; o terceiro, pertencente à área econômico-administrativa, exigia a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e o quarto, alusivo à seara política, englobava o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (BRESSER PEREIRA, 1998).

Assim, a reforma do Estado proposta pelo PDRAE (1995) estava ancorada nos seguintes pilares: 1) ajustamento fiscal duradouro; 2) reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantissem a concorrência interna e criassem condições para o enfrentamento da competição internacional; 3) reforma da previdência social; 4) inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e 5) reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995).

Em conformidade com o PDRAE (1995), pode-se distinguir três níveis de atuação do Estado, quais sejam: 1) nível central ou estratégico, responsável por formular, supervisionar e avaliar a implementação das políticas públicas compostas pelo governo, pela cúpula dos três poderes da República e pelo Ministério Público; 2) nível descentralizado, imbuído da execução das políticas e atividades exclusivas, como regulação, fiscalização, segurança e previdência básica; c) nível de funções não exclusivas do Estado, no qual bens e serviços públicos em hospitais, escolas, centros culturais e centros de pesquisa podem ser fornecidos por organizações estatais ou da sociedade civil – associações sem fins lucrativos e mesmo empresas privadas – sujeitas ao controle social.

Consoante Pires (2013), é possível observar que na mesma proporção em que o Estado restringe sua atuação direta, restrição essa evidenciada pela fórmula núcleo estratégico + atividades exclusivas, cada vez mais a sociedade civil é convocada a realizar “parcerias” com o Estado⁴³. Nesse panorama, a sociedade civil toma para si os outros dois setores e a atuação estatal fica restrita ao mero nível de regulação e fiscalização, minimizando o seu papel.

No documento norteador da reforma, destaca-se a preocupação em fortalecer o papel regulador do Estado, de modo a promover um novo modelo de desenvolvimento para o país, enfatizando-o, em primeiro plano, atrelado à economia de mercado e, secundariamente, abordando a prestação de serviços e a implementação das políticas sociais:

[...] o grande desafio histórico que o País se dispõe a enfrentar é o de articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para

⁴³ Em conformidade com Ramos (2005), com o PDRAE(1995), algumas medidas foram adotadas tendo como justificativa a necessidade de promover mudanças no relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, dentre as quais estão a transformação da educação pública em educação pública não-estatal e o estímulo ao empresariamento do ensino. Essas medidas definiram novos canais de participação e criaram novos meios de articulação entre essas duas esferas, defendendo a criação de parcerias e permitindo que diferentes instituições da sociedade - empresas, sindicatos, universidades, organizações sociais - assumissem a responsabilidade por ações de interesse público e que a comunidade organizada pudesse definir suas prioridades e administrar os recursos comunitários. Segundo a autora, a criação de serviços não-exclusivos do Estado, ao passo que garantiu a natureza pública dos serviços sociais, viabilizou a política de parceria sob a racionalidade economicista-liberal. No campo educacional, a forma neoliberal de viabilização da política de parceria, por um lado, tem contribuído para a conformação do cidadão à visão burguesa de mundo e, por outro, acaba por contribuir para a despolitização das demandas de grande parte dos aparelhos privados de hegemonia, cujas lutas estavam direcionadas à defesa de interesses globais, de natureza pública.

que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar (BRASIL, 1995, p. 6).

O PDRAE (1995) explicita claramente que a intenção do Estado brasileiro ao elaborar suas estratégias de reforma estava fortemente aliada à ideia de afastar-se do papel de provedor direto de políticas desencadeadoras do desenvolvimento econômico e social do país, acentuando sua função fiscalizadora, como é possível perceber no recorte que segue:

[...] a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 12).

Percebe-se que é muito clara a lógica subjacente às propostas de reforma no que diz respeito ao modelo de Estado que se pretende consolidar, um Estado com contornos mínimos, sobretudo para o campo social: “[...] o Estado reduz seu papel de executor ou prestador de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais” (BRASIL, 1995, p. 13). Com isso, o Estado se autodeclara promotor dos serviços sociais, asseverando que continuará a subsidiá-los, “buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade” (BRASIL, 1995, p. 13). Ademais, deixa claro que ao buscar o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação, especificamente em nível federal, faz-se necessária uma progressiva descentralização vertical das funções executivas no que tange à prestação de serviços sociais e de infraestrutura, delegando-as aos níveis estadual e municipal.

O PDRAE (1995) diferencia três formas de administração pública: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Na administração pública patrimonialista, o funcionamento do aparelho do Estado ocorre como uma extensão do poder do soberano, os seus auxiliares (servidores) possuem status de nobreza real e os cargos são considerados prebendas. A administração pública burocrática tem como característica fundante o poder racional-legal, cujos princípios orientadores são a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. Na administração pública gerencial, predominam os valores da eficiência e da qualidade na

prestação de serviços públicos, por meio do desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, na qual prevalecem a admissão a partir de rígidos critérios meritocráticos, com a presença de um sistema estruturado e universal de remuneração, carreira, avaliação constante do desempenho e treinamento sistemático (BRASIL, 1995).

Assim, outra pretensão do PDRAE (1995) é afastar-se dos modelos de administração pública que vigoraram no decorrer da história brasileira, anunciando o modelo administrativo que se pretende instaurar no país a partir da adoção das reformas, modelo esse que rege a administração pública atual, assim apresentado pelo PDRAE (1995):

[...] é preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p. 7).

Desse modo, o modelo gerencial é mostrado como sinônimo de evolução, atrelado aos conceitos de eficiência, regulação de resultados e descentralização. O cidadão, por sua vez, ascende ao *status* de “cliente”, contudo, não se trata de um cliente qualquer, mas sim, de um “cliente privilegiado”, participante de uma sociedade democrática.

Pires (2013) critica o uso do termo “cliente privilegiado”, utilizado pelo Plano Diretor, pois, segundo ela, “o PDRAE [...] se contrapõe à CF de 1988 no momento em que deixa de se referir ‘ao cidadão’, o que pressupõe um sujeito com direitos adquiridos constitucionalmente” (p. 168). Para Peroni e Adrião (2005), trata-se da adjetivação do cidadão e, ao mesmo tempo, de um processo de exclusão, uma vez que o Plano Diretor transforma-o no chamado “cidadão-cliente, o que, portanto, de acordo com as leis de mercado, não inclui todos os cidadãos, pois os clientes dos serviços do Estado seriam apenas os contemplados pelo núcleo estratégico e por atividades exclusivas” (p. 144).

Consoante o PDRAE (1995), a reforma do aparelho do Estado tornou-se imperativa nos anos 1990 não apenas como resposta à crise generalizada do Estado, mas também como um mecanismo de defesa deste enquanto *res publica*, “enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos” (BRASIL, 1995, p. 14). Após discorrer acerca das três formas de administração pública evidenciadas

historicamente, arremata a discussão acerca da necessidade do Brasil adotar o modelo gerencial de administração pública, concluindo que

[...] o modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade de administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. **A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas** (BRASIL, 1995, p. 18, grifo nosso).

Constatamos, no excerto anterior que além de explicitar as características pertinentes ao modelo gerencial o Plano Diretor deixa claro que a reforma do Estado estava condicionada à mudança no paradigma de administração pública e, em decorrência disso e por intermédio de objetivos claramente definidos, da descentralização, da alteração das estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos ditos “modernos”, seria possível atingir maior qualidade e eficiência dos serviços sociais ofertados pela esfera pública.

Tomando como base o PDRAE (1995), Costa (2010) afirma que a administração pública gerencial volta-se: a) para a definição precisa de objetivos que a administração pública deverá atingir em sua unidade; b) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe foram colocados à disposição; e c) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. Além disso, conforme o autor, o interior do próprio Estado seria palco da prática da competição administrativa quando fosse possível estabelecer concorrência entre unidades internas e a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos seriam centrais no plano da estrutura organizacional. Em síntese, a concepção prevalente estava alicerçada na ideia de que “a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil, deslocando-se a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (COSTA, 2010, p. 168).

Segundo Gomes (2013), as mudanças evidenciadas no início dos anos 1990 são fruto de um processo em que “o Brasil se propõe a acertar as contas com o seu passado e as insuficiências de um Estado ineficiente, desmedido e perdulário, cristalizando na opinião pública o rosário neoliberal” (p. 66). Para tanto, o país consolidou a agenda de

reformas aqui discutida, agenda essa estreitamente conectada “com os circuitos socioeconômicos mundializados e com o compromisso de fortalecer o regime democrático” (GOMES, 2013, p. 66).

Silva (S.d.), ao analisar os processos e contradições que cercaram a reforma do Estado brasileiro afirma que objetivando sanar os problemas relacionados ao tamanho do Estado, à necessidade de redefinição do seu papel regulador e à recuperação da governança e da governabilidade – bem como no intuito de “quebrar com o clientelismo e o burocratismo” (p.5) –, a intervenção do governo em programas de infraestrutura foi efetivada mediante parceria com a iniciativa privada, descentralização administrativa dos programas sociais – deslocando-os para as esferas subnacionais – e em “parceria” com o terceiro setor, de modo que o controle das políticas sociais passou a ser regido por agências reguladoras.

Para Gomes (2013), visto em sua plenitude, o corolário reformista tinha como finalidades a desregulamentação do Estado, a limitação dos gastos estatais e a supressão dos direitos sociais. Nesses termos, constatam-se a mercantilização da previdência, da saúde e da educação, a redução ao nível mínimo da legislação de proteção ao trabalho e das garantias constitucionais.

Pode-se inferir que o processo de mercantilização dos serviços sociais decorre das estratégias adotadas para que a reforma do Estado se tornasse viável: a privatização, a publicização e a terceirização. A privatização consistiria no processo de transformação de uma empresa estatal em uma empresa privada. A publicização, corresponderia à transformação de uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. A terceirização, por sua vez, era entendida como o processo de transferir, para o setor privado, serviços auxiliares ou de apoio (BRESSER PEREIRA, 1997).

Segundo Rodrigues e Lara (2006), as propostas da reforma do Estado apresentam o que elas destacam como sendo uma espécie de cumplicidade com as disposições presentes nos documentos do Banco Mundial e da Cepal, nos quais aparecem claramente a preocupação com a reforma da administração o com o financiamento da educação, assim como a sugestão de medidas fundamentais para a redefinição da função do governo. Nesse sentido, conforme as autoras, a análise dos documentos dos organismos multilaterais e do PDRAE (1995) propicia a percepção evidente da influência internacional nas propostas educacionais brasileiras e nas políticas sociais de forma mais

ampla, tendo em vista a aceitação das sugestões das políticas compensatórias verificadas nesses documentos.

Nessa perspectiva, o relatório intitulado “O Estado num mundo em transformação”, publicado em 1997 pelo Banco Mundial, destaca a centralidade do Estado, defendendo que diante dos acontecimentos resultantes de uma economia globalizada fazia-se necessário revisar algumas questões. Desse modo, tal relatório era “dedicado ao papel e à efetividade do Estado: o que o Estado deve fazer, como deve fazê-lo e como fazê-lo melhor num mundo que se está transformando rapidamente” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 1).

Consoante o relatório, “a nova mensagem é um pouco diferente: o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 1). Constata-se, ainda, a defesa de que o Estado seja eficiente, incentive e complemente as atividades das empresas privadas e dos indivíduos, promovendo o desenvolvimento sustentável tanto na esfera econômica como na esfera social.

Referente à questão da eficiência, o relatório do BM aponta que há vários meios de reduzir o que assinala como uma crescente diferença entre as exigências feitas ao Estado e a sua capacidade de atendê-las. Dentre esses mecanismos, destaca a necessidade de se levar as sociedades a aceitarem uma redefinição das responsabilidades do Estado, de modo que seja incluída uma seleção estratégica de ações coletivas por ele promovidas, aliadas a maiores esforços para reduzir a carga que lhe é imposta, fazendo com que os cidadãos e as comunidades participem da prestação dos bens coletivos essenciais.

Na seção denominada “Panorama Geral”, mais especificamente no tópico que trata da redefinição do Estado em todo o mundo, o relatório do BM apresenta o quadro “O caminho para um Estado mais eficiente”, que aborda a necessidade dos Estados tornarem-se promotores de ações efetivas que culminassem no atendimento de demandas de interesse da sociedade e, embora um pouco extenso, consideramos pertinente destacá-lo quase que na íntegra. Nesses moldes,

[...] o caminho para um Estado mais eficiente, embora não seja linear, provavelmente representará um processo em duas etapas. Primeiro, **o Estado deve concentrar a sua capacidade nas tarefas que pode e deve executar**. Ao fazer isso, poderá concentrar-se então na aquisição de mais capacidade. [...] Os países da Zona I desenvolvem uma ampla gama de atividades de uma forma desfocada, apesar da reduzida capacidade do Estado, e seus esforços revelam-se ineficientes. Mas os

países não podem passar para a Zona III da noite para o dia – a aquisição de capacidade leva tempo. O caminho para uma eficiência maior leva primeiro à **concentração nas tarefas fundamentais** e ao **aproveitamento da capacidade limitada do Estado** mediante **parcerias com as empresas e a sociedade civil** (Zona II). Depois, os países podem passar gradualmente para a Zona III, fortalecendo a sua capacidade ao correr do tempo (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 3, grifos nossos).

É possível perceber que as prescrições destacadas no excerto anterior estão atreladas a concepções neoliberais que preconizam uma reorganização estatal de modo que suas funções sejam mínimas. Para tanto, apelam para a consolidação de “parcerias” entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil, tudo isso sob as bandeiras do “desenvolvimento sustentável”, da “redução da pobreza” e sob as bases democráticas decorrentes do “diálogo” entre a sociedade e o Estado, sem jamais perder de vista que “um Estado eficiente é vital para a provisão dos bens e serviços – bem como das normas e instituições – que permitem que os mercados floresçam e que as pessoas tenham uma vida mais saudável e feliz” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 1); como se aliar valores completamente antagônicos fosse algo facilmente exequível e possível.

Ademais, o relatório aponta os organismos internacionais como entidades que podem ajudar a sustentar a reforma, indicando quatro maneiras pelas quais isso pode ser realizado, quais sejam:

[...] primeiro, podem dar importante **assistência técnica** sobre o que fazer e o que evitar. Essa assistência em geral é valiosa, especialmente para os Estados menores, que não têm recursos internos para atender a todas as questões técnicas. Mas há de ser complementada por técnicos locais, capazes de adaptar as reformas às condições e instituições do país. A Organização Mundial do Comércio desempenha um papel importante na reforma comercial, a Organização Mundial da Saúde nas questões sanitárias e a Organização Internacional do Trabalho no tocante à legislação trabalhista e à política de emprego.

Segundo, os organismos internacionais podem proporcionar um rico cabedal de experiências de diversos países sobre uma ampla gama de questões. Muitas vezes, por terem funcionários de várias partes do mundo, podem **oferecer especialistas** com experiências diferentes.

Em terceiro lugar, a **assistência financeira** que esses organismos proporcionam pode ajudar os países a suportar o doloroso período inicial da reforma, até que os benefícios comecem a surgir.

Quarto, podem proporcionar aos países um mecanismo para assumirem compromissos externos, tornando mais difícil retroceder no processo reformador. Contudo, se alguma coisa nos ensina a história da assistência ao desenvolvimento, essa lição é a de que o **apoio externo** pouco pode realizar quando falta a disposição interna de reformar (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 15-16, grifos nossos).

É notório que, além de diagnosticar a necessidade de reformas, de prescrever estratégias para sua efetivação e de analisar reformas já efetivadas, os organismos internacionais apresentam-se como solução para todos os problemas que possam vir a acontecer durante o processo de reconfiguração do Estado, sobretudo, dos países em desenvolvimento, uma vez que possuem instituições que podem assessorar tais países na resolução de situações relacionadas ao comércio, à saúde, à legislação trabalhista e ao emprego. Não podemos esquecer de ressaltar a aparência benevolente com a qual esses organismos se revestem ao proporem ceder recursos, assistência especializada e apoio externo para subsidiar as reformas. Assim, atuam tal qual tônicos milagrosos, capazes de sanar todas as mazelas do corpo – quicá da alma –, neste caso, todas as dificuldades do Estado que tivesse a pretensão de ampliar sua capacidade e tornar-se eficiente.

Um dos pilares da reforma do Estado preconizava a alteração do paradigma de administração pública através da adoção do modelo gerencial. O gerencialismo, enquanto tendência hegemônica e conservadora (HYPÓLITO, 2008), é fruto das mudanças ocorridas na tentativa de superação da crise do Estado de Bem-Estar social, evidenciada nas últimas décadas do século XX. Norteado por objetivos neoliberais e visando atender aos requisitos das reestruturações produtivas do capitalismo, evidencia-se a reconfiguração do Estado, visto como improdutivo, a partir de “uma aliança conservadora que orientou todos os seus esforços para construir um Estado gerencialista, cujo discurso tem influenciado todos os campos de nossas vidas, incluindo o campo educacional” (HYPÓLITO, 2008, p. 65).

Segundo Saviani (2013), a adoção do modelo gerencial procura impingir na esfera pública a lógica que rege as empresas. No que tange à educação, evidencia-se, no campo pedagógico-administrativo, a reorganização das escolas e a redefinição do papel do Estado, sob a égide do neotecnismo. Em conformidade com o autor, no Brasil, os princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, sob os quais se busca obter o máximo resultado com o mínimo de dispêndios, nos anos de 1970, sustentava a iniciativa, o controle e a direção direta do Estado. Em contrapartida, na década de 1990, assume uma conotação distinta, na qual defende-se “a valorização dos mecanismos de mercado, o apelo à iniciativa privada e às organizações não governamentais, a redução do tamanho do Estado e das iniciativas do setor público” (SAVIANI, 2013, p. 438). A partir dessas orientações,

[...] as diversas reformas educativas levadas a efeito em diferentes países apresentam um denominador comum: o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando senão transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra da moda) com a iniciativa privada e as organizações não governamentais (SAVIANI, 2013, p. 438).

Ancorado por essa ótica, “o controle decisivo desloca-se do processo para os resultados [e] é pela avaliação dos resultados que se buscará garantir eficiência e produtividade” (SAVIANI, 2013, p. 439). Assim, o Estado passa a exercer o papel de avaliador, seja por meio da criação de agências reguladoras ou mesmo de forma direta, como ocorre com a educação. Ademais, “o neotecnicismo se faz presente alimentando a busca pela ‘qualidade total’ na educação e a penetração da ‘pedagogia corporativa’” (SAVIANI, 2013, p. 439). O conceito de qualidade total está atrelado à mudança que o toyotismo⁴⁴ provocou na esfera produtiva, em que a produção passou a ocorrer em pequena escala, visando atender a determinados nichos de mercado, extremamente exigentes.

Para Saviani (2013), nessa busca pela “qualidade total”, mais uma vez é requerido ao trabalhador que “vista a camisa da empresa”, numa situação na qual se incita uma competição entre os trabalhadores, que têm que se esmerar para atingir os melhores e maiores níveis de eficiência e de produtividade. Essa lógica rompe os muros das empresas e adentra nas escolas. Nesse novo cenário, aqueles que ensinam são vistos como prestadores de serviço, os alunos são clientes e a educação é o produto cuja qualidade é variável. Segundo o autor, sob a lógica da “qualidade total”, os verdadeiros clientes são a empresa ou a sociedade, enquanto os alunos representam os produtos fornecidos a esses clientes, pelas escolas. Ademais, as próprias empresas se transformam em agências educativas, constituindo a chamada “pedagogia corporativa”, percebida principalmente no nível superior.

⁴⁴ Temática amplamente difundida na literatura acadêmica, a reestruturação dos processos produtivos, através da qual evidencia-se uma revolução na base técnica de produção e a substituição do fordismo pelo toyotismo, ocorre a partir da crise da sociedade capitalista, que eclodiu na década de 1970. O modelo fordista ancorava-se na instalação de grandes fábricas que operavam com tecnologia pesada de base fixa e incorporava os métodos tayloristas de racionalização do trabalho, visando à produção em larga escala, com a produção em série de objetos para o consumo de massa. O modelo toyotista, por sua vez, pauta-se em tecnologia leve, de base microeletrônica flexível e opera com trabalhadores polivalentes que atuam com a produção, em pequena escala, de objetos diversificados que atendam a determinados nichos do mercado, sem a necessidade de formação de estoques.

De acordo com Shiroma, Morais e Evangelista (2000), numerosas publicações de organismos multilaterais, de empresários e de intelectuais foram essenciais para a difusão do ideário que pautou as mudanças implementadas na área educacional no contexto da reforma do Estado, atuando como arautos das reformas efetivadas no Brasil. Nessa direção, destacam: 1) a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990; 2) os documentos publicados pela CEPAL nos anos 1990, *Transformación Productiva con Equidad* (1990) e *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, (1992); 3) a Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, organizada pela UNESCO, que culminou na elaboração do Relatório Delors, produzido entre 1993 e 1996; e 4) a V Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe, realizada em Santiago, no Chile, em 1993.

O projeto educacional vislumbrado por essas reformas tinha como pano de fundo a ideia de que a educação deveria propiciar o atendimento às necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos, envolvendo conhecimentos práticos e teóricos, capacidades, valores e atitudes indispensáveis aos sujeitos para que pudessem enfrentar suas necessidades básicas em sete tipos de situações, quais sejam,

1) a sobrevivência; 2) o desenvolvimento pleno de suas capacidades; 3) uma vida e um trabalho dignos; 4) uma participação plena no desenvolvimento; 5) a melhoria da qualidade de vida; 6) a tomada de decisões informadas e 7) a possibilidade de continuar aprendendo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 58).

Outra característica consiste no direcionamento de ações voltadas para o atendimento de populações em situações sociais mais vulneráveis, visando o alívio ou a superação da pobreza. Nessa direção, o Relatório Delors, produzido pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, elaborado sob a chancela da UNESCO, preconizava que diante dos precários níveis de escolarização básica verificados em todo o mundo, a educação básica dos 3 aos 12 anos deveria priorizar conteúdos universais e ser direcionada com especial atenção às mulheres, às populações rurais, aos pobres urbanos, às minorias étnicas e às crianças que trabalhavam. Ademais, no que tange ao papel do Estado, havia a ênfase sobre a necessidade de reformas administrativas que operacionalizassem “uma transmutação do Estado administrador e provedor para um Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas” (SHIROMA; MORAES;

EVANGELISTA, 2000, p. 65). Neste intuito, as recomendações giravam em torno da descentralização de tarefas e da concentração de decisões estratégicas.

Nesse sentido, o posicionamento do Brasil na V Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe, em 1993, demonstrou seu alinhamento com essa conduta ao apontar que um dos pontos mais frágeis do sistema estava em seu mau gerenciamento tanto pela União quanto pela escola. Desse modo, propunha como solução a descentralização e a desconcentração da administração mediante a autonomia de órgãos estatais e a municipalização do ensino.

Acrescentando-se a essa pauta de prescrições o BM recomendava uma reforma na área do financiamento e da administração da educação, de modo que se operasse a contenção de gastos do Estado com a redefinição da função do governo e a busca de novas fontes de recursos. Além disso, reiterou como prioridades a atenção à equidade, ao atendimento voltado às meninas, aos pobres, às minorias linguísticas e étnicas e a outros grupos desfavorecidos. Em síntese,

[...] o Banco Mundial recomenda a atenção aos resultados, sistemas de avaliação da aprendizagem, inversão em capital humano atentando para a relação custo-benefício; propõe, além da descentralização da administração das políticas sociais, maior eficiência no gasto social, maior articulação com o setor privado na oferta da educação (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 74).

Para Campos e Campos (2008), especialmente após a década de 1990, as indicações dos organismos internacionais orientavam para a necessidade de reformas direcionadas às políticas sociais, concorrendo para que a lógica universalista de direitos passasse a ser substituída pela lógica da focalização, cuja centralidade estava situada na intervenção sobre segmentos sociais considerados carentes ou vulneráveis. A partir desse pressuposto, é facultado aos governos nacionais a adoção de políticas de restrição dos gastos sociais e, em decorrência disso, atuariam, prioritariamente, através de programas compensatórias direcionados às populações excluídas. Desse modo,

[...] o poder público que deveria organizar sistemas adequados para garantir a participação de todos aos bens da coletividade e uma melhor distribuição desses bens – princípio a partir do qual as políticas públicas são forjadas –, se volta para o desenvolvimento de diferentes programas estratégicos e compensatórios da assistência focalizada (CAMPOS; CAMPOS, 2008, p. 259).

Segundo e Jimenez (2015) destacam que o processo de crise do capital levou a escola na sua forma pública a ser incentivada pela nova ordem econômica neoliberal, o que compreendeu a sua importância tanto para estimular o mito da mobilidade social quanto como meio de despertar a necessidade do trabalho cooperativo, ordenado, criativo e específico nos indivíduos, fatores que levaram a escola a constituir-se como objeto de debates e propostas de reestruturação da educação no final do século XX.

A base ideológica que permeia as concepções acerca do papel da escola não difere muito no que tange ao pensamento acerca da educação infantil e à “agenda política destinada a responder as questões que tornam a infância contemporânea uma ‘nova questão social’” (CAMPOS; CAMPOS, 2008, p. 243). Nesse sentido, assim como evidenciado na educação de maneira mais ampla, a educação infantil também é alvo das recomendações dos organismos internacionais e de suas “fórmulas” capazes de auxiliar os países a reverter situações de pobreza e de vulnerabilidade social; assunto analisado no tópico seguinte.

3.2 Política de educação infantil sob moldes gerenciais: ditames do neoliberalismo e recomendações de organismos internacionais

A educação infantil brasileira, como componente da educação nacional, sofreu e sofre os impactos das transformações sociais, políticas e econômicas que acontecem no decorrer da história. No âmbito de uma sociedade cujas ações visam consolidar e ampliar a hegemonia do capital, esta etapa educacional – assim como a pobreza – é alvo de recomendações e de estratégias políticas que, no final das contas, desresponsabilizam o Estado de seu papel de provedor e acentuam sua função promotora e reguladora das políticas sociais. Sob a justificativa de proporcionar a equidade social, tais recomendações focalizam o setor mais pobre da população e apontam a educação como o diferencial na busca pela ampliação do capital humano. Como afirmam Segundo e Jimenez (2015), “a educação é proclamada como um instrumento de redução da pobreza, mas, principalmente, como fator fundamental para a formação de ‘capital humano’ necessário aos requisitos do novo padrão de acumulação do capital” (p. 49).

É nesse contexto que os enfoques direcionados às políticas de educação infantil, a partir dos anos 1990, desenvolveram os pilares para o atendimento à infância no país. Num cenário de reestruturação capitalista, a retórica neoliberal, através de receituários

difundidos, principalmente, pelos organismos internacionais, ditou as reformas que visavam, sobretudo, o fortalecimento do mercado sob o discurso de uma preocupação com o desenvolvimento sustentável da economia.

Rosemberg (2002) discorre acerca dos períodos de influência preponderante dos organismos internacionais nas políticas de educação infantil brasileira. O primeiro compreende as décadas de 1970 e 1980, no qual destacam-se a Unesco e o Unicef e o segundo, por sua vez, corresponde à década de 1990, sob forte alcance das recomendações do Banco Mundial. Nas palavras da autora,

[...] as políticas de EI contemporâneas nos países subdesenvolvidos têm sido fortemente influenciadas por modelos ditos ‘não formais’ a baixo investimento público, propugnados por organismos multilaterais. No Brasil, essas propostas já foram incorporadas em passado recente e estão ameaçando o presente atual. A partir dos anos de 1970, essa influência proveio, especialmente, da Unesco e do Unicef; a partir dos anos de 1990, a maior influência provém do BM (ROSEMBERG, 2002, p. 27; 29).

Segundo a autora, o tipo de influência exercido por essas instituições nas políticas brasileiras de educação infantil difere conforme o período e para explicitar essa distinção recorre à tipologia proposta por Stallings (1992):

[...] no primeiro período, a influência preponderante da Unesco e do Unicef, [...] teria sido mais do tipo ‘conexão’ (*linkage*), isto é, uma ‘tendência de certos grupos, no terceiro mundo, de se identificarem com interesses e perspectivas de atores internacionais e apoiarem, então, coalizões e políticas em consonância’ (ROSEMBERG, 2002, p. 31).

Nesse sentido, o primeiro período foi marcado pela circulação de ideias provenientes da Unesco e do Unicef entre formadores de opinião e tomadores de decisão no plano das políticas educacionais brasileiras. Tais ideias defendiam pouco financiamento direto de projetos para implantação de programas de educação infantil.

Para Rosemberg (2002), o segundo período teria sofrido um segundo modelo de influência assinalado por Stallings (1992) como *leverage* (alavanca, poder, força). Essa forma de influência seria menos sutil que o *linkage* e envolveria a utilização direta do poder com base na promessa de uma recompensa ou na ameaça de uma sanção – no caso da implantação, ou não, das políticas preconizadas. Desse modo, “o *leverage* é mais

efetivo, quando os recursos são escassos, os credores estão em sintonia e os incentivos que oferecem são críveis” (ROSEMBERG, 2002, p. 32).

A explicação anterior se aplica à associação entre o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o BM no tocante às condicionalidades impostas para a concessão de empréstimos mediante reformas do Estado. Nessa perspectiva, a influência do BM sobre as políticas educacionais brasileiras se fez sentir na década de 1990, com o aumento do volume de empréstimos (ROSEMBERG, 2002), a partir do qual, passou a intervir diretamente na formulação da política interna, influenciando a própria legislação do país (SOARES, 1996).

Analisando a distribuição setorial dos empréstimos do BM para o Brasil no período de 1987 a 1994, Soares (1996) destaca o crescimento no volume de empréstimos para a educação: de 2% do total (US\$74 milhões) no período de 1987 a 1990 passou para 29% do total no período 1991 a 1994 (US\$1059 milhões). Além dos empréstimos, “a difusão de ideias, por meio de assessorias, continua ocupando posição proeminente na ação contemporânea do BM no setor educacional” (ROSEMBERG, 2002, p. 32).

Ao sistematizar informações recolhidas na documentação da Unesco e do Unicef e de autores que também analisaram essa documentação, Rosemberg (2002) detectou os seguintes argumentos, princípios e/ou propostas de modelo de educação infantil para os países subdesenvolvidos:

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

É possível perceber, a partir dos elementos destacados, que a educação infantil era vista (e ainda é) como um fator de combate à pobreza e uma extensão do ensino

fundamental, fase considerada prioritária. Assim sendo, e mediante a falta de recursos e de condições de expansão pelos países pobres, a ampliação do atendimento na educação infantil – que precisava ocorrer para viabilizar a melhoria do ensino fundamental – deveria se dar por meio de modelos que reduzissem os custos do Estado com essa etapa, através de programas “não-formais”, apoiados nos recursos da comunidade e até mesmo utilizando materiais inapropriados para as crianças dessa fase.

De acordo com Rosenberg (2002), o final da década de 1980 não presenciou uma maior atuação das organizações multilaterais na área da educação infantil brasileira porque o BM ainda não tinha a educação como uma prioridade, as ações da Unesco estavam mais direcionadas para a África e o Unicef dava visibilidade para novos temas – como prostituição infanto-juvenil e “meninos de rua” – e, no tocante à educação infantil latino-americana, seu olhar estava voltado para Cuba.

Findada a votação da Constituição Federal de 1988, o setor de educação infantil no MEC/Coedi (Coordenação de educação infantil) foi ocupado por uma nova equipe, sendo elaborada uma nova proposta nacional de política para esse segmento, cujas diretrizes gerais, resumidas no documento de Política de Educação Infantil, representavam uma ruptura com o modelo “não formal” que preconizava baixo investimento público (ROSEMBERG, 2002). Desse modo, acenavam para a adoção de metas de expansão aliadas a um atendimento de qualidade:

[...] essas propostas do MEC foram elaboradas com participação de segmentos sociais – universidades, movimentos sociais, partidos políticos, associações profissionais, usuários – que já haviam acumulado um repertório de conhecimentos e experiências sobre este setor das políticas sociais e constituído o consenso de expandir a EI com qualidade para todas as crianças cujas famílias por ela optassem (ROSEMBERG, 2002, p. 41-42).

Todavia, as influências do BM na educação infantil brasileira passam a vigorar no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, resultado da incorporação dos cânones do FMI no plano das políticas econômicas e dos cânones do BM na área das políticas educacionais⁴⁵. Tais influências são sentidas através de dois eixos complementares: o primeiro diz respeito à reforma educacional mais ampla, que, dentre outras ações,

⁴⁵ Segundo Rosenberg (2002), a articulação das orientações dessas organizações internacionais é decorrente da prática de condicionalidade: “empréstimos oriundos do FMI são efetuados apenas quando o país se compromete (portanto, estão condicionados) a adotar determinadas orientações no campo das políticas econômicas e sociais (parcialmente oriundas do BM)” (p. 42).

preconizou, em seu início, a prioridade absoluta de investimentos públicos no ensino fundamental; e o segundo eixo concerne à retomada da proposta de programas “não formais”, com baixo investimento público em educação infantil, para crianças pobres (ROSEMBERG, 2002).

Para Rosenberg (2002), as reformas educacionais e a ênfase dada ao ensino fundamental refletem uma análise economicista por parte do BM, através da qual estabeleceu esta etapa como o nível no qual deveriam se concentrar os recursos públicos a partir do argumento de que as taxas de retorno referentes ao investimento público no ensino fundamental seriam superiores às relativas a outros níveis de ensino.

Ao analisarem essa mesma situação, Segundo e Jimenez (2015) apoiam-se em Leher (1998) e afirmam que,

[...] ao definir como prioridade o ensino fundamental, o Banco [Mundial] vem fazendo uma ‘releitura’ da educação mundial compreendida como a principal variável para que as comunidades e os países periféricos ultrapassem a linha da pobreza. Tal compreensão expressa a concepção de que a classe trabalhadora deve ter acesso apenas a uma educação mínima. A primazia pelo ensino elementar objetiva a formação para o mercado de trabalho, visando à flexibilidade, à formação dos valores e atitudes favoráveis à lógica do capital (SEGUNDO; JIMENEZ, 2015, p. 50).

Calcada pelo viés economicista subjacente às propostas do BM, a reforma educacional brasileira impetrada nos anos 1990 tinha como principais características os seguintes aspectos: a) focalização dos gastos sociais no ensino fundamental, em detrimento da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos; b) descentralização, traduzida em municipalização; c) privatização, pela constituição de um mercado de consumo dos serviços educacionais; e d) desregulamentação, na medida em o governo federal “controla o produto”, através da avaliação de resultados e dos currículos nacionais mas “abre mão do processo”, no que tange ao financiamento e à gestão municipal, nos casos da educação infantil e do ensino fundamental (HADDAD, 1998).

Constata-se, mais uma vez, a prioridade do ensino fundamental em prejuízo da educação infantil e das outras etapas educacionais. Verifica-se também a não responsabilização do Estado, sobretudo no nível federal, evidenciada pela municipalização e, em sentido mais amplo, pela privatização da educação. Além disso, prevalece a ideia da desregulamentação, notadamente no que diz respeito ao

financiamento e à gestão, porém, com o controle dos resultados por via da elaboração de currículos nacionais e da avaliação de desempenho.

De acordo com Campos e Campos (2008), a focalização no ensino fundamental repercutiu de modo contundente na questão do financiamento para a educação infantil, produzindo, conseqüentemente, uma expansão pouco significativa de sua oferta, sobretudo, para as crianças de zero a três anos. Além disso, as autoras assinalam o poder de persuasão da agenda política construída e difundida pelos organismos internacionais no que tange a questões relacionadas à infância:

[...] esta ‘agenda’, articulada especialmente por organismos internacionais, tais como Unesco, Unicef, Banco Mundial e outros que atuam mundialmente, tem forte poder mobilizador nas diferentes regiões do mundo, seja pela atuação direta destes organismos no financiamento de programas de baixo custo, seja por sua inserção indireta, atuando como indutores de políticas locais, via acordos e pactos partilhados com os governos nacionais. Embora com diferenças em seus *modus operandi*, os discursos destes organismos convergem nos argumentos e nas justificativas que usam para legitimar suas proposições e estratégias de ação: apresentam um forte apelo humanitário, centrado na denúncia das condições de pobreza, violência e exclusão social que atingem milhares de crianças no mundo (CAMPOS; CAMPOS, 2008, p. 243-244).

Rosemberg (2002) destaca as ações de financiamento da educação infantil pelo Banco Mundial durante os anos de 1990, tendo em vista sua preponderância em relação a outros organismos internacionais. Conforme a autora, o BM injetou cerca de um bilhão de dólares para a América Latina e a Ásia, por meio de empréstimos destinados a duas frentes: uma para o pré-escolar e outra específica para crianças menores, geralmente denominada Desenvolvimento Infantil (DI)⁴⁶.

Segundo Torres (1998), tudo o que a criança é, aprende e sabe no período que antecede sua entrada na escola é concebido pelo BM como educação pré-escolar, uma educação que teria como objetivo preparar a criança – principalmente a criança oriunda das classes subalternas – para ir à escola e adaptar-se a ela da melhor forma possível. Nessa ótica, “a qualidade e a eficácia da educação pré-escolar mede-se então, em função do desempenho e do rendimento posteriores das crianças na escola” (TORRES, 1996, p. 175). Desse modo, em conformidade com a autora, a educação desenvolvida nessa fase,

⁴⁶ Segundo Rosemberg (2002), a expressão Desenvolvimento Infantil é utilizada em várias conotações, podendo significar desde uma ampliação do enfoque para saúde, nutrição, além de educação, até o privilégio de modelos “não formais” de atendimento à criança em idade anterior ao pré-escolar.

é vista como uma espécie de apêndice e uma prolongação antecipada da escolarização, como “uma estratégia preventiva do fracasso escolar (mais do que habilitadora do êxito escolar) e, nessa medida, efetiva em termos de custos (economizando recursos, que de outro modo, seriam investidos em repetência, evasão e fracasso escolar)” (TORRES, 1996, p. 175).

Rosemberg (2002) ressalta o fato da literatura reservar a expressão educação infantil para os países desenvolvidos e desenvolvimento infantil para os países subdesenvolvidos. Dessa forma, a adoção de termos diferentes pode significar um tratamento diferenciado quanto aos aspectos relacionados à infância, de modo que

[...] através da expressão ou do conceito DI pode-se driblar, em alguns países, como no Brasil, a regulamentação educacional que preconiza padrões institucionais e profissionais para a EI: formação profissional prévia dos professores, respeito à legislação trabalhista, proporção adulto-criança, instalações e equipamentos. Ao escapar da regulamentação, o custo do projeto e do programa cai, evidentemente, em detrimento da qualidade (ROSEMBERG, 2002, p. 47).

A expressão Desenvolvimento Infantil pode ser encontrada em vários documentos do BM, atribuindo-se à mesma uma função estritamente instrumental, cujo objetivo é a prevenção ou a compensação de carências das crianças pobres, visando maior eficiência do ensino fundamental e, com isso, “combater o ‘círculo vicioso de reprodução da pobreza’” (ROSEMBERG, 2002, p. 49).

Além disso, por se tratar de países subdesenvolvidos, a expectativa é de massificar o atendimento, de tal forma que é possível afirmar que o BM retomou, basicamente sem alteração, modelos de atendimento “‘não formal’ apoiados em investimento público reduzido e no custeio (direto ou indireto) pela comunidade, como haviam propugnado Unesco e Unicef em décadas anteriores” (ROSEMBERG, 2002, p. 49).

Outra questão que merece destaque é o fato de que, assim como ocorreu com a UNESCO e a UNICEF, o modelo “não formal” que apregoa a utilização ínfima de investimentos públicos não é problematizado e, ainda pior, é apontado como modelo ideal, muitas vezes sob o argumento de respeito à diversidade nacional. Além disso, as críticas versam sobre as orientações do BM sobre a educação infantil e a sua incorporação pelo governo brasileiro afirmando que, ao contrário do que prometiam seus defensores,

[...] elas não promovem a equidade social, de gênero e raça, [...] mas [...] redundam, na maioria das vezes, em atendimento incompleto e de

baixa qualidade, provocando novos processos de exclusão, pois destinam-se particularmente aos segmentos populacionais mais pobres (ROSEMBERG, 2002, p. 56-57).

Quanto aos programas “não-formais”, a crítica feita por Rosemberg (2002) incide não apenas no fato de se tratar de um programa informal ou alternativo nem por serem de baixo custo, mas pelo fato de serem programas incompletos e implementados como soluções emergenciais. Conquanto, por serem extensivos acabam resultando num atendimento marcado pela baixa qualidade e pela alta instabilidade, destinando-se, exatamente, a populações das classes subalternas, “que, da ótica de políticas afirmativas, necessitam de e têm direito a programas completos e estáveis como medidas de correção das injustiças que vêm sofrendo histórica e sistematicamente” (ROSEMBERG, 2002, p. 57).

Analisando o relatório apresentado pelo BM no ano de 2001, denominado “Desenvolvimento da Primeira Infância: foco sobre o impacto das pré-escolas”, é possível perceber alguns dos elementos denunciados por Rosemberg (2002), no tocante às concepções e prescrições para a educação infantil.

Dividido em cinco capítulos: I: Introdução – Distorções no Desenvolvimento do Brasil e o Desenvolvimento da Primeira Infância; II: Mensurando os Benefícios e os Custos da Educação Pré-Escolar; III: Um Perfil da Educação Pré-Escolar no Brasil; IV: Políticas e Programas de Educação da Primeira Infância; e V: Financiamento de Pré-escolas e Creches; o documento deixa claro o viés que alicerça a discussão que apresenta, qual seja, o fator econômico: “a remoção de desequilíbrios de desenvolvimento irá requerer um **crescimento econômico** sustentável e uma série de intervenções de políticas que afetem a estrutura mais ampla da economia” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. VII, grifo nosso).

Além disso, explicita o foco do estudo apresentado, qual seja, a pré-escola, apontada pelo BM “[...] **como uma intervenção efetiva no desenvolvimento da primeira infância, especialmente para a melhoria da situação dos grupos mais pobres da população**” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 7, grifo nosso).

Percebe-se que o relatório procura difundir a ideia de educação infantil enquanto base para o desenvolvimento econômico do país, de modo que investir no desenvolvimento da primeira infância, particularmente da pré-escola, irá contribuir para

rearranjar as distorções evidenciadas na sociedade, como é possível notar no excerto a seguir:

[...] intervenções importantes feitas no início da vida são vistas como pequenos investimentos que trarão altos retornos em termos de bem-estar físico, mental e econômico durante a vida da criança e do adulto. Portanto, programas de DPI são tipicamente benéficos na redução das taxas de mortalidade infantil, aumentando as matrículas escolares, reduzindo os índices de repetência e evasão e aumentando a capacidade de ganhos futuros no mercado de trabalho (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 8).

Ademais, ressalta que a adoção de estratégias que visem o desenvolvimento infantil, sobretudo nos primeiros anos de vida, pode constituir-se num mecanismo de combate à miséria, além de servir como uma ferramenta indutora do crescimento do país, uma vez que “um programa nacional abrangente de serviços de desenvolvimento da primeira infância pode ser uma forte arma contra a pobreza ao construir o capital humano, um dos melhores investimentos que um país pode fazer em seu desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 9).

Nota-se que o posicionamento do Banco Mundial – e dos organismos internacionais – associa o investimento em educação infantil a concepções que a enquadram como arma no combate à pobreza. Ao induzir o desenvolvimento de capital humano, seria capaz de equacionar os problemas sociais das camadas mais vulneráveis da população mundial e, de modo particular, asseguraria um maior desempenho escolar, redundando na possibilidade de ganhos futuros no e para o mercado de trabalho.

Para Campos e Campos (2008), pautadas por essa lógica, as políticas sociais são principalmente residuais e suas ações incidem diretamente sobre os segmentos que estão à margem dos processos integradores, de tal modo que a focalização transforma-se num componente da racionalidade do sistema e a grande política passa a ser a política econômica, minimizando, assim, a política social, que acaba se tornando um apêndice no processo de eficiência aclamado pelo mercado.

Partindo da compreensão desse cenário mais amplo, a discussão que segue procura contextualizar a política de educação infantil adotada pelo município de Campina Grande/PB, buscando compreender os princípios norteadores das ações voltadas para esta etapa educacional, assunto abordado no próximo tópico.

3.3 Política de educação infantil no município de Campina Grande/PB: avanços, inflexões e inserção da lógica gerencial

Campina Grande está localizada na zona do Agreste da Paraíba, entre as serras do Compartimento do Planalto da Borborema, a 130 km da capital, João Pessoa, sendo a segunda maior cidade do Estado. Considerada um dos principais polos industriais e tecnológicos da Região Nordeste do país, possui uma população estimada, em 2017, de 410.332 habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴⁷. Com uma área de unidade territorial de cerca de 593,026 km² e densidade demográfica de 648,31 hab/km², o município ocupa o terceiro lugar no *ranking* do Estado, no que tange ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal⁴⁸, apresentando um IDHM de 0,720⁴⁹, considerado alto, em consonância com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

No que concerne aos aspectos educacionais, o município destaca-se como polo universitário, sediando três instituições de ensino superior públicas, a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), que conta com mais sete câmpus instalados no Estado, a Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), presente em outras oito cidades, e o Instituto Federal de Educação da Paraíba (IFPB), que oferece cursos presenciais e a distância, nas modalidades integrado ao ensino médio, subsequente e superior.

Além das instituições da rede pública, Campina Grande sedia um número significativo de instituições privadas de ensino superior, dentre elas, a Escola Superior de Aviação Civil (ESAC), o Centro Universitário FACISA, a Faculdade Reinaldo Ramos (FARR/CESREI), o Centro Universitário Maurício de Nassau de Campina Grande (UNINASSAU), a Faculdade de Ciências Jurídicas de Campina Grande, o Centro de

⁴⁷ Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2017. De acordo com os dados do último censo, realizado em 2010, a população do município era de 385.213 habitantes.

⁴⁸ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é definido como uma medida resumida do progresso a longo prazo, considerando três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo de sua criação foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento (PNUD, 2017).

⁴⁹ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de Campina Grande é 0,720, segundo dados de 2010, o que a situa na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,812, seguida de Renda, com índice de 0,702, e de Educação, com índice de 0,654 (Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil).

Ensino Superior de Campina Grande (UNESC), a Faculdade Rebouças de Campina Grande e a Faculdade Pitágoras de Campina Grande (FCM)⁵⁰.

Além disso, há no município a oferta de cursos técnicos e profissionalizantes em variadas áreas de conhecimento. Referente às três etapas da educação básica, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, o município também apresenta um número considerável de instituições.

Tabela 1 - Número de instituições que ofertam a educação básica no município de Campina Grande/PB por dependência administrativa (2017)

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	ETAPAS				
	EDUCAÇÃO INFANTIL		ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO
	Creche	Pré-escola	Anos Iniciais	Anos Finais	
FEDERAL	1	1	-	-	1
ESTADUAL	-	-	14	45	32
MUNICIPAL	36	117	107	22	-
PRIVADA	86	125	130	43	21
Total	123	243	251	110	54

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica/Inep, 2017 (Organizado pela autora). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 05/07/2018.

A Tabela 1 apresenta a quantidade de instituições que ofertaram turmas desse nível em Campina Grande no ano de 2017, considerando a rede pública e privada e as esferas federal, estadual e municipal. Como é possível perceber, a rede privada concentra o maior número de instituições com atendimento às duas primeiras etapas da educação básica: a educação infantil e o ensino médio. A maior discrepância é evidenciada na educação infantil, tendo em vista que, de um total de 366 estabelecimentos educacionais que atendem creche e/ou pré-escola, 211 são da rede privada, contra 154 da rede pública (153 da rede municipal e 1 da rede federal), o que equivale a 57,66% do total.

No ensino fundamental a vantagem continua para a rede privada, que totaliza 173 instituições contra 129 da rede municipal e 59 da rede estadual, de um total de 361 estabelecimentos educacionais. O número de instituições na rede estadual só é superior em relação ao ensino médio, com 11 instituições a mais que a rede privada.

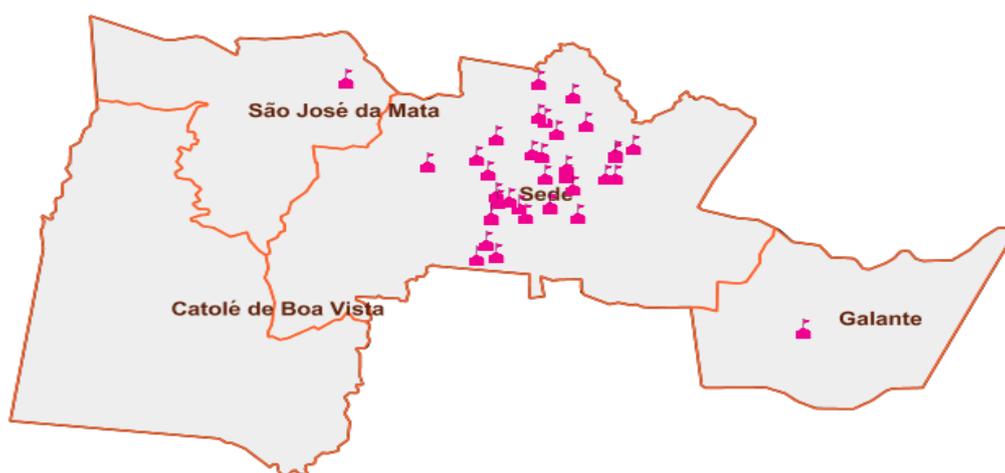
Concernente às instituições de educação infantil, os dados fornecidos pela SEDUC/CG acompanham as informações presentes na Sinopse Estatística da Educação

⁵⁰ As instituições privadas foram aqui destacadas tomando como base o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos de Educação Superior (Disponível em: <http://emec.mec.gov.br>). Cabe salientar que há outras instituições privadas de ensino superior que oferecem cursos presenciais e/ou a distância no município de Campina Grande/PB.

Básica. Atualmente, o município de Campina Grande possui 36 unidades que atendem exclusivamente esta etapa educacional e mais cinco encontram-se em construção nos bairros Aluísio Campos I, II e III, Novo Cruzeiro e Catingueira. Além disso, conforme informações da Gerência de Ensino Infantil, foram ampliados Berçários nas Creches Sinhazinha Celino, Vânia Figueiredo e Zeferina Gaudêncio, localizadas nos bairros da Catingueira, Tambor e Catolé, respectivamente. Ademais, no ano de 2018, de um total de 126 escolas de ensino fundamental pertencentes à rede municipal, o município apresenta 91 escolas que atendem à pré-escola, nove a mais do que o indicado pelo sítio do INEP, referente ao ano anterior (2017).

As imagens que seguem apresentam mapas que permitem visualizar a localização das instituições que oferecem atendimento educacional para as etapas da educação infantil e do ensino fundamental no município, considerando a sede, Campina Grande, e os seus distritos, São José da Mata, Catolé de Boa Vista e Galante. Como é possível verificar nos Mapas 1 e 2, a maioria das instituições de educação infantil e das escolas de ensino fundamental está situada na sede do município, sobretudo, no que tange às instituições de atendimento exclusivo à educação infantil, que totalizam apenas duas unidades nos distritos, uma em São José da Mata e a outra em Galante.

Mapa 1 - Campina Grande/PB e distritos: instituições de educação infantil



Fonte: Secretaria de Planejamento / Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB. Disponível em: <http://www.observacampina.com/sigcg/mapa.html>. Acesso em: 13/03/2018.

Mapa 2 - Campina Grande/PB e distritos: escolas de ensino fundamental



Fonte: Secretaria de Planejamento / Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB. Disponível em: <http://www.observacampina.com/sigcg/mapa.html>. Acesso em: 13/03/2018.

A Tabela 2 apresenta o número de matrículas efetuadas na educação infantil no município de Campina Grande, nos anos de 2010 a 2017, considerando creche e pré-escola.

Tabela 2 - Matrículas na educação infantil no município de Campina Grande/PB por dependência administrativa (2010-2017)

Ano	CRECHE					PRÉ-ESCOLA					Total Geral
	Municipal	Estadual ⁵¹	Federal	Privada	Total	Municipal	Estadual	Federal	Privada	Total	
2010	1.503	437	52	1.128	3.120	4.069	327	56	5.105	9.557	12.667
2011	1.543	486	29	1.493	3.551	3.908	332	82	5.112	9.434	12.985
2012	1.449	565	63	1.673	3.750	3.877	315	40	4.997	9.229	12.979
2013	2.058	-	65	2.082	4.250	4.593	-	50	5.560	10.203	14.453
2014	1.979	-	59	2.310	4.348	4.470	-	42	5.500	10.012	14.360
2015	2.399	-	59	2.375	4.833	4.222	-	55	5.421	9.698	14.531
2016	2.981	-	31	2.644	5.605	4.449	-	66	5.044	9.559	15.164
2017	2.650	-	53	2.584	5.287	4.476	-	47	5.595	10.118	15.405

Fonte: Educacenso/Inep, 2017 (Organizado pela autora). Disponível em: <http://www.educacenso.inep.gov.br>. Acesso em: 21/06/2018.

⁵¹ A rede estadual de ensino efetuou matrículas na educação infantil até o ano de 2012, deixando de ofertá-la em virtude da municipalização do atendimento, processo evidenciado em 2013, assunto retomado na última seção do capítulo ora apresentado.

Fizemos esse recorte temporal (2010 a 2017) visando observar, além do período mais recente, o período posterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que ampliou a faixa etária de matrícula compulsória, estendendo-a dos quatro aos 17 anos. É possível observar que no período de 2010 a 2016 houve um crescimento no número total de crianças atendidas na creche, havendo uma retração nos anos de 2012 e 2017, considerando os anos imediatamente anteriores (2011 e 2016). O número de crianças da pré-escola apresentou uma maior variação, alternando períodos de crescimento e de queda.

Os dados apresentados na Tabela 2 revelam que, assim como ocorre com o número de instituições educacionais, a rede privada é a dependência administrativa que concentra o maior número de crianças matriculadas na pré-escola. Na fase da creche, isso também se evidencia nos anos de 2012, 2013 e 2014, nos demais, a prevalência do número de matrículas ocorre na rede municipal. A evidência da preponderância das matrículas nas instituições da rede particular pode apresentar uma sintonia com o diagnóstico que aponta a crise do setor público, por um lado, e o setor privado como o parâmetro de qualidade a ser seguido, por outro (PERONI, 2012), ideário pautado pela hegemonia de um discurso que reitera que o setor privado é mais eficaz e eficiente que o estatal (ADRIÃO; PERONI, 2009).

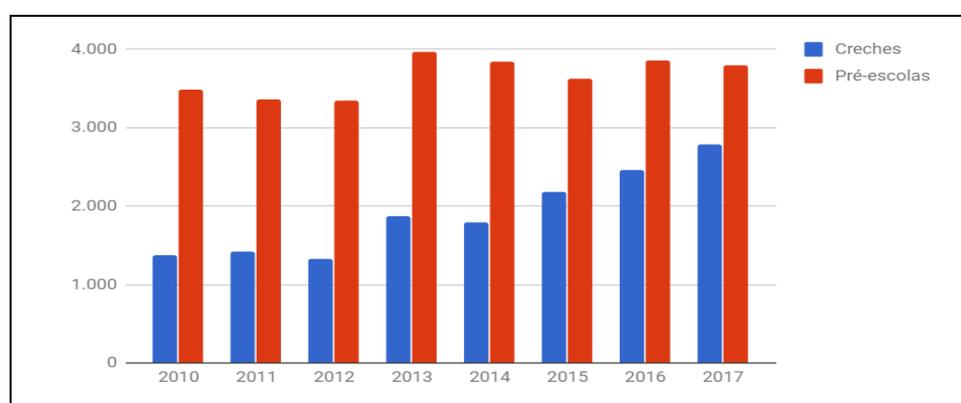
Outra situação que pode ser observada a partir dos dados explicitados na Tabela 2 é a diferença exponencial entre o número de matrículas realizadas na creche e na pré-escola, com absoluta preponderância da última. Mesmo evidenciando um aumento nas matrículas efetuadas na creche, que passaram de 3.120, no ano de 2010, para 5.287, em 2017, esse número é bem inferior ao da pré-escola, que em 2010 totalizou 9.557 crianças matriculadas e, em 2017, foram 10.118 crianças. Esses dados remetem a um dos questionamentos realizados por Campos (2010) referente aos desafios decorrentes da obrigatoriedade da matrícula na pré-escola expressa pela Emenda Constitucional nº 59/2009, qual seja, “como promover a universalização da educação infantil, e não apenas da pré-escola, tomando quantidade e qualidade como dimensões indissociáveis e orientadoras de uma política nacional que respeite os direitos das crianças” (p. 300).

Para Campos (2010), outro desafio postos aos governantes e gestores educacionais seria o de garantir a manutenção da unidade pedagógica da educação infantil, o que pressupõe que seja adotada uma política pública efetiva que propicie a ampliação ao acesso e à permanência, com qualidade, de todas as crianças na faixa etária da educação

infantil, “redobrando ações para recuperar a segmentação histórica, que exclui as crianças de zero-três anos da educação” (p. 307), iniciativa ainda distante de ser consubstanciada, conforme os dados revelam.

O Gráfico 1 apresenta informações sobre o número de crianças matriculadas na educação infantil, em instituições localizadas apenas na zona urbana de Campina Grande, considerando o período de 2010 a 2017. Nele, é possível comparar a diferença entre as matrículas efetuadas na creche e na pré-escola e corrobora o que foi apontado na análise anterior.

Gráfico 1 - Matrículas da educação infantil na Rede Pública Municipal de Campina Grande/PB (2010-2017): zona urbana



Fonte: A autora, 2018. Gráfico elaborado a partir dos dados do Educacenso/INEP. Disponível em: <http://www.educacenso.inep.gov.br>. Acessos em: 03/10/2016 e 21/06/2018.

Como é possível perceber, ao fazer um recorte para as matrículas da educação infantil efetuadas apenas na zona urbana, no período de 2010 a 2017⁵², apesar de evidenciar um crescimento no número de matrículas da creche – que passou de 1310, em 2010, para 2.787, em 2017 –, a discrepância entre esse segmento e a pré-escola permanece – com uma diferença de 1.007 crianças pró pré-escola.

Cientes de que o que hoje se evidencia nesta etapa educacional está intrinsecamente relacionado aos antecedentes históricos que a cercam, na seção seguinte a busca foi por recuperar o caminho trilhado pela educação infantil no município de Campina Grande, aludindo ao processo que culminou na criação do Programa de

⁵² Nos anos de 2010 a 2017, o número de crianças matriculadas na educação infantil, na zona urbana do município de Campina Grande/PB, corresponde a: Creche - 1.310 (2010), 1.425 (2011), 1.326 (2012), 1.878 (2013), 1.729 (2014), 2.187 (2015), 2.454 (2016) e 2.787 (2017); Pré-escola - 3.491(2010), 3.360 (2011), 3.350 (2012), 3.966 (2013), 3.851 (2014), 3.622 (2015), 3.861 (2016) e 3.794 (2017) (Fonte: Educacenso/INEP, 2018).

Creches⁵³, nos anos 1980, que, como ocorrido no cenário nacional, estava alicerçada numa concepção que a enquadrava à esfera assistencialista. A análise se estende até os primeiros anos da década de 2000, quando são evidenciadas mudanças no norteamento da política municipal.

3.3.1 Retrospectiva histórica sobre a educação infantil no município de Campina Grande/PB: da criação do Programa de Creches aos anos iniciais da década de 2000

A educação infantil foi oficializada pela Rede Municipal de Campina Grande com a promulgação da Lei nº 495/79, de 03 de julho de 1979, sob a denominação, à época, de Educação Pré-escolar. Conforme pesquisa realizada por Macêdo (2005), a política da pré-escola, no município, ficou sob a chancela da Divisão de Educação Pré-escolar, implantada pelas Leis nº 499 e nº 500, de 08 de agosto de 1979, como também do Art. 120 do Decreto municipal nº 647, de 31 de agosto de 1979.

De acordo com Lima (2012), os primeiros passos da educação infantil estiveram atrelados ao ensino fundamental, tendo em vista a existência de dez escolas responsáveis pelo pré-escolar, os chamados grupos escolares, que tinham como função preparar as crianças para cursarem a primeira série do ensino fundamental.

A política de creches⁵⁴ foi implantada em 1980 pela Secretaria de Trabalho e Ação Social (SETRAS). Na ocasião, o município contava com a colaboração de um grupo de voluntárias e, consoante Macêdo (2005), o objetivo dessa política era atender às crianças cujas mães trabalhavam nas lavanderias públicas⁵⁵ e que não tinham onde deixar seus filhos pequenos.

⁵³ Para traçar o histórico da criação do Programa de Creches em Campina Grande/PB, foram utilizados, como referência, os trabalhos de Macêdo (2005) e Lima (2012), assim como o histórico apresentado nas Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil da Rede Municipal de Campina Grande/PB (2013a). Vale ressaltar que o município adota a nomenclatura “Creche” não apenas em alusão à oferta educacional para as crianças de 0 a 3 anos, como também para o atendimento das crianças de quatro e cinco anos, desde que essa oferta ocorra em instituições que atendam exclusivamente a educação infantil.

⁵⁴ Mesmo quando atendem à creche a à pré-escola, é usual no município de Campina Grande a atribuição da denominação “creche” ou “creche/pré-escola” em referência às instituições de educação infantil, inclusive, em alguns documentos oficiais.

⁵⁵ Segundo Ávila e Ferreira (2015), em publicação do Centro de Ação Cultural (CENTRAC), a construção das lavanderias públicas em Campina Grande ocorreu há mais de duas décadas, como uma conquista no processo de resistência das lavadeiras que antes utilizavam os riachos para a lavagem de roupas e, com a urbanização e a poluição dos rios, perderam o recurso essencial para realização de seu trabalho e, então, se mobilizaram e exigiram do poder público a construção de lavanderias para manterem sua atividade laboral. Atualmente, estão em funcionamento 8 lavanderias públicas, onde trabalham cerca de 90 mulheres. De acordo com Balbino (2017), as lavanderias públicas são unidades produtivas com foco na geração de renda para as mulheres das comunidades onde estão localizadas. A utilização do espaço é gratuita e nele podem

Desse modo, o ano de 1980 representa o marco introdutório no percurso histórico que viria a ser delineado na institucionalização da educação infantil no município de Campina Grande/PB, a partir das ações do Programa Creche Campina (também chamado Programa Creches/Pré-escolas) – sobre o qual serão tecidas algumas observações no decorrer do texto ora apresentado. Nesse ano, na gestão do prefeito Enivaldo Ribeiro (ARENA), foram construídas duas creches municipais, a primeira, Creche Amenaíde Santos, situada no bairro Santa Rosa, e a segunda, Creche Zeferina Gaudêncio, localizada no bairro do Catolé, ambas construídas nas proximidades das lavanderias públicas.

O Programa de Creches e Pré-escolas, desenvolvido pelo governo municipal local, decorre das reivindicações de associações comunitárias, de clubes de mães e de outros grupos pertencentes às zonas periféricas do município, que, assim como os movimentos desencadeados em âmbito nacional, pleiteavam melhores condições para a educação de seus filhos (CAMPINA GRANDE, 2013a).

As Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil da Rede Municipal de Campina Grande/PB (2013a) reservam um espaço no qual traçam as etapas que envolveram a efetivação dos programas voltados à educação infantil no município, no período de 1983 até 2001, organizadas sob a denominação “Fases de Implantação e Funcionamento do Programa Creche Campina”.

Contudo, como há um programa específico denominado “Creche Campina”, implementado no biênio 1999 a 2000, a opção aqui foi por abdicar da expressão utilizada nas Diretrizes, embora as informações presentes neste documento tenham sido compiladas, no presente trabalho, servindo para a elaboração de quatro quadros sinópticos apresentados no decorrer desse tópico⁵⁶.

A primeira fase de implantação e funcionamento de ações direcionadas à educação infantil no município de Campina Grande ocorreu com a implantação do Programa Creches/Pré-escolas (1983-1988), desenvolvido na gestão do prefeito Ronaldo Cunha Lima (PMDB) e expressas no Quadro 3.

ser encontradas máquinas de lavar, tábuas de passar e ferros elétricos, além de tanques para a lavagem manual.

⁵⁶ As Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil da Rede Municipal de Campina Grande/PB (2013a), apresentam algumas informações duplicadas referentes às ações e características das fases de implantação e funcionamento do que denominaram Programa Creche Campina, de modo que estas se repetiam em gestões diferenciadas. Contudo, no cruzamento das ações com as datas em que ocorreram, expressas nas Diretrizes, foi possível observar que algumas delas correspondiam a apenas um dos períodos da gestão ao qual estavam inscritas. Sendo assim, a opção foi por aloca-las numa única seção, conforme o período de Governo correspondente à ocorrência dos fatos.

Quadro 3 - Primeira fase de implantação e funcionamento de programas voltados à educação infantil no município de Campina/PB (1983-1988)

GESTÃO MUNICIPAL	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Prefeito: Ronaldo Cunha Lima (PMDB)	Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETRAS)
AÇÕES	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implantação do Programa Creches/Pré-Escolas. ▪ Construção, reconstrução e ampliação de dezesseis unidades. ▪ Implantação de Creches na Zona Rural, que funcionaram em instalações residenciais. ▪ Construção das Creches Maria Ceci (Alto Branco), Lenise Medeiros (Malvinas) e Sinhazinha Celino (Catingueira). ▪ Construção da Creches Vânia Figueiredo (Tambor), Beatriz Hamad Gomes (Jeremias), Soraya Magnólia (Liberdade) e Cotinha Carvalho (Pedregal). ▪ Inauguração da Creche Nila Dunga (Galante). 	

Fonte: A autora, 2018. Quadro elaborado a partir dos dados apresentados nas Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil da Rede Municipal de Campina Grande/PB (2013a).

No Quadro 3 é possível constatar a expansão do atendimento à educação infantil no município nos anos de 1980, evidenciada pela construção, ampliação e reforma de dezesseis unidades. Essas ações tiveram o apoio de entidades governamentais das esferas federal, estadual e municipal, contando com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e a participação da Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP), da Secretaria de Educação e Cultura do Estado (SEC) e do Grupo de Voluntárias de Campina Grande (CAMPINA GRANDE, 2013a).

O Grupo de Voluntárias do município era encabeçado pela então primeira dama Glória Cunha Lima. Consoante o histórico traçado pelas Diretrizes Curriculares Municipais (2013a), a atuação desse Grupo demonstra a participação da sociedade civil nas ações voltadas à educação infantil, uma vez que essa “comunidade [...] na época se organizou para contribuir de forma direta [...] com a Política de Creches/Pré-escolas, por considerá-la como um direito de cidadania da mulher” (CAMPINA GRANDE, 2013a, p.3).

A citação anterior revela o caráter contraditório que cerca a institucionalização desta etapa educacional, pois, se por um lado o voluntariado e a sociedade civil colaboraram para a implementação de ações voltadas à promoção do acesso à educação infantil, paradoxalmente, acabaram contribuindo para a precarização do atendimento e a omissão do Estado.

Ao fazer referência ao processo de ampliação da oferta de educação infantil no município de Campina Grande, as Diretrizes Curriculares (2013a) destacam que

[...] a implantação e início do seu funcionamento [ocorreu] dentro dos padrões exigidos pelos documentos oficiais, **considerando a sensibilidade e o entendimento dos promotores do setor público municipal**, objetivando proporcionar um espaço para a criança, com condições favoráveis ao seu desenvolvimento, além de contribuir com ingresso e/ou permanência das mães no mercado de trabalho (CAMPINA GRANDE, 2013a, p. 2, destaque nosso).

A citação em destaque permite perceber a prevalência de duas vertentes quanto aos objetivos da implantação das instituições de educação infantil, quais sejam, a oferta de um espaço que propiciasse o desenvolvimento da criança e a ideia de oferecê-la em resposta às necessidades da inserção feminina no mercado de trabalho.

Quadro 4 - Segunda fase de funcionamento de programas voltados à educação infantil no município de Campina/PB (1989-1992)

GESTÃO MUNICIPAL	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Prefeito: Cássio Cunha Lima (PMDB)	Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETRAS)
AÇÕES	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inauguração da Creche Karine da Silva (São José da Mata) ▪ Implementação do Programa Creches/Pré-Escolas. ▪ Ampliação do número de Creches para dezenove unidades, situadas em bairros periféricos e em distritos, dentre elas, as Creches Severino Cabral e Nenzinha Cunha Lima. ▪ Transferência da responsabilidade, do Governo Estadual para o Municipal, das Creches Anita Cabral e Maria Amélia (Malvinas), Tereza Gióia e Maria Rosa (José Pinheiro) e Maria Tereza (Monte Santo). 	

Fonte: A autora, 2018. Quadro elaborado a partir dos dados apresentados nas Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil da Rede Municipal de Campina Grande/PB (2013a).

A segunda fase do Programa Creche/Pré-escolas (1989-1992) ocorreu na primeira gestão do prefeito Cássio Cunha Lima (PMDB), eleito quando ainda exercia o cargo de deputado federal constituinte. Neste período, o município dá seguimento à expansão das instituições de educação infantil, chegando a atender cerca de 1.200 crianças em 19 instituições localizadas em bairros periféricos e também na zona rural, nos distritos de Galante, Boa Vista⁵⁷ e São José da Mata.

Segundo as Diretrizes Curriculares Municipais (2013a), a “Política de Creche” evidenciou outras ações, estando voltada para a inauguração e funcionamento de uma

⁵⁷ Fundado no final do século XVII, Boa Vista foi distrito de Campina Grande até o ano de 1994, quando foi elevado à categoria de município pela Lei Estadual nº 5884, de 29 de abril de 1994 (IBGE).

creche/berçário, a realização de concurso público para Recreador de Creche⁵⁸, a realização do I e II Seminário Estadual de Creches, assim como capacitações para os profissionais da área (CAMPINA GRANDE, 2013a).

Com base nas informações do Quadro 4, seria possível afirmar que o município de Campina Grande se antecipa em relação ao país no tocante ao início do processo de municipalização das creches e das pré-escolas mantidas pelo governo do Estado, pois, pelo que demonstra, antes mesmo desta definição em âmbito nacional, que só viria a ocorrer após a promulgação da LDB nº 9.394/1996, pela definição de que o atendimento prioritário à educação infantil seria responsabilidade dos municípios, ainda no período de 1989 a 1992, cinco instituições de educação infantil teriam sido transferidas da esfera estatal para a municipal. Contudo, essa transferência só foi efetivada no ano de 2014, quando todas as instituições que estavam sob a responsabilidade do Estado passaram a fazer parte do município – processo melhor detalhado no capítulo seguinte.

Conforme destacado pelas Diretrizes Curriculares Municipais (2013a), as definições legais para a educação infantil expressas na Constituição Federal de 1988 teriam sido decisivas para que a rede municipal ampliasse a sua preocupação com o Programa de Creche e Pré-escola, além do respeito ao que era preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no tocante à prioridade dos direitos da criança.

No que tange ao financiamento, além de recursos próprios, a Prefeitura Municipal de Campina Grande contou com o apoio de órgãos mantenedores como a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Secretaria de Ação Social do Governo do Estado da Paraíba (SETRAS), propiciando a expansão das instituições de educação infantil por meio da construção, ampliação e/ou reforma das unidades educacionais. Conquanto, é importante lembrar que órgãos como a LBA foram essenciais para a propagação da concepção de creche e de pré-escola como elementos sociais destinados à assistência de crianças carentes, assim como fomentaram iniciativas comunitárias e de voluntariado, que preconizavam a adoção de programas emergenciais com baixo investimento. Portanto, esse dado pode contribuir para a compreensão do tipo de atendimento que era destinado à educação infantil, à época, assim como acerca das bases sobre as quais a expansão do atendimento foi erigida.

⁵⁸ Recreador de Creche era o nome designado à função atribuída às pessoas responsáveis pelo cuidado das crianças nas instituições de educação infantil, à época, o que demonstra que nesse período ainda não havia uma maior preocupação com a formação dos profissionais que desenvolviam trabalho de cuidar/educar nas instituições de educação infantil.

Quadro 5 - Terceira fase de funcionamento de programas voltados à educação infantil no município de Campina/PB (1993-1996)

GESTÃO MUNICIPAL	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Prefeito: Félix Araújo (PMDB)	Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETRAS)
AÇÕES	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Continuidade do funcionamento das Creches/Pré-Escolas instaladas por gestões anteriores. ▪ Desligamento do Departamento da Crianças e do Adolescente da SETRAS. ▪ Construção e funcionamento da Creche Félix Araújo (Bodocongó). ▪ Reforma da Creche Severino Cabral. ▪ Transferência e consolidação do Programa Creches/Pré-Escolas da SETRAS para a Secretaria Municipal de Educação. 	

Fonte: A autora, 2018. Quadro elaborado a partir dos dados apresentados nas Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil da Rede Municipal de Campina Grande/PB (2013a).

A terceira fase do Programa Creches/Pré-escolas (1993-1996) é marcada pelo processo de transferência das instituições de educação infantil da Secretaria de Bem Estar Social (SEBES) para a Secretaria Municipal de Educação, na gestão do prefeito Félix Araújo, que foi relator da Lei Orgânica Municipal de Campina Grande, promulgada em 05 de abril de 1990. Iniciada em 1993, essa mudança estaria em consonância com a Política Nacional de Educação Infantil ora vigente, proposta pelo Ministério da Educação e que traçava as diretrizes para essa fase educacional a partir dos parâmetros expressos pela Constituição (CAMPINA GRANDE, 2013a).

Embora o processo de transição das instituições de educação infantil de um órgão relacionado à esfera assistencial – a SETRAS – para um órgão da área educacional – a Secretaria Municipal de Educação – seja extremamente importante, não foi encontrado no documento utilizado como fonte para esta pesquisa um maior detalhamento dessa transferência, elemento que denota a fragilidade dos documentos oficiais no processo de historicização do atendimento à educação infantil no município de Campina Grande/PB.

Conforme as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil da Rede Municipal (2013a), no período analisado (1993-1996) foram estabelecidos como objetivos imediatos, a expansão da oferta de vagas, o fortalecimento da concepção de educação infantil – nas instâncias competentes –, a promoção da melhoria da qualidade do atendimento em creches e pré-escolas, a formação e a valorização dos profissionais que atuavam nesse segmento e mecanismos de integração entre família e escola (CAMPINA GRANDE, 2013a), elementos pleiteados pelos movimentos que visavam o fortalecimento da educação nos âmbitos nacional e local.

Em meio às mudanças evidenciadas na esfera federal, a Secretaria de Educação criou o Departamento de Educação Infantil, na intenção – proclamada – de desenvolver uma política local que pudesse se coadunar com os pressupostos definidos pela política nacional. Assim,

[...] ao longo das gestões, a Prefeitura Municipal de Campina Grande passou por algumas reformas administrativas e modificou a estrutura de algumas Secretarias, notadamente a Secretaria de Educação, Cultura e Desporto, criou o Departamento de Educação Infantil, tendo como função a tarefa de desenvolver uma ‘Política de Educação Infantil’ compatível com a Política Nacional (CAMPINA GRANDE, 2013a, p. 4).

Esse Departamento assumiu a administração do Programa Creches/Pré-Escolas, composto por dezesseis instituições de educação infantil municipais e oito conveniadas, que antes estavam sob a responsabilidade da SETRAS⁵⁹. Além disso, a partir do princípio de que a educação infantil se constitui como a primeira etapa da educação básica (BRASIL, 1996), as Creches e Pré-escolas deveriam assumir um caráter eminentemente educativo, com ações que agregassem o cuidar e o educar e oferecessem, às crianças, condições para se desenvolverem integralmente (CAMPINA GRANDE, 2013a), mostrando consonância com as definições expressas na LDB nº 9.394/1996.

A quarta fase do Programa Creches/Pré-escolas (1997-2001) corresponde ao segundo mandato do prefeito Cássio Cunha Lima e ao início da sua terceira gestão à frente da prefeitura municipal, encerrando-se no ano em que o mesmo se desligou do PMDB e filiou-se ao PSDB, em decorrência de um racha naquele partido.

A partir das informações expressas no Quadro 6 é possível visualizar as principais características da quarta fase de funcionamento de programas voltados à educação infantil no município de Campina/PB. Nesse período, destaca-se a implantação do Programa de Letramento na visão sociohistórica (o que demonstra uma preocupação com a concepção pedagógica e com o currículo, até então não pronunciados) e a menção ao atendimento aludindo também às instituições estaduais.

⁵⁹ O documento utilizado como fonte para o levantamento das informações presentes neste tópico não explicita o nome nem nenhuma outra informação acerca das instituições conveniadas que faziam parte do Programa Creches/Pré-escolas.

Quadro 6 - Quarta fase de funcionamento de programas voltados à educação infantil no município de Campina/PB (1997-2001)

GESTÃO MUNICIPAL	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Prefeito: Cássio Cunha Lima (PMDB/PSDB)	Secretaria de Educação
AÇÕES	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reimplantação do Departamento da Criança e do Adolescente e fortalecimento da Política de Educação, especialmente do Programa Creches/Pré-Escolas e Creches/Berçários. ▪ Integração da Educação Infantil ao Projeto “Ação Educar” com base no ECA e no Plano Municipal de Educação. ▪ Implantação do Programa Letramento na visão sociohistórica. ▪ Atendimento a 1.537 crianças, em 23 Creches/Pré-Escolas, sendo 16 municipais e 07 estaduais. ▪ Construção, inauguração e funcionamento do Centro de Educação Infantil Clotilde Catão Rodrigues – Creche Vovó Clotilde (Cinza). ▪ Construção do Centro de Educação Infantil Galdina Barbosa Silveira (Cuités). ▪ Construção do Centro de Educação Infantil Áurea Moura Ribeiro (Bairro das Cidades). 	

Fonte: A autora, 2018. Elaborado a partir dos dados apresentados nas Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil da Rede Municipal de Campina Grande/PB (2013a).

No que tange ao número de crianças atendidas, é possível identificar, pelos dados presentes no Quadro 6, que houve a ampliação de cerca de 300 vagas em relação à segunda fase (1989-1992), contabilizando por volta de 1.200 crianças. Contudo, em relação ao número de instituições é possível verificar uma diferença em relação à segunda fase, pois nesta o documento indicava a existência de 19 instituições e na quarta, por sua vez, refere-se a apenas 16 unidades com atendimento à educação infantil na esfera municipal.

Na busca por compreender um pouco mais as ideias basilares do projeto educacional desenvolvido pelo município e as proposições para a educação infantil, foi analisado mais a fundo o Projeto Educacional “Ação-Educar”, lançado pela Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB no biênio 1999 e 2000, no âmbito do Plano Bienal de Educação. Nesse sentido, foi possível verificar que sua proposta girava em torno da implantação de ações direcionadas para a realização de programas com o propósito de alcançar “o nível educacional, da competência constitucional do Município, mais especificamente, a Educação Infantil (com suas Etapas de creches e pré-escola) e o Ensino Fundamental (em sua etapa inicial)” (CAMPINA GRANDE, 1999, p. 2), programas esses desenvolvidos com recursos próprios e de convênios.

Em sua apresentação, o Plano Bienal de Educação (1999-2000) do município de Campina Grande/PB destaca que a Rede Municipal escolheu a educação “como

prioridade inquestionável, no contexto das metas, princípios e objetivos [traçados] para a administração” (CAMPINA GRANDE, 1999, p. 2). Ao se reportar à educação escolar, o Plano destaca que

[...] é um poderoso instrumento para a alavancagem do desenvolvimento da sociedade. E que, mais do que nunca, ela se faz necessária para o enfrentamento dos desafios de terceiro milênio, com o que se tornarão possíveis as transformações político-sociais e a criação das condições para o exercício da cidadania e da construção do bem estar da população, com fundamento nos princípios democráticos de justiça e da solidariedade (CAMPINA GRANDE, 1999, p. 2).

A análise desse trecho nos mostra uma concepção de educação atrelada ao ideário difundido no Brasil nos anos 1990, assentado nas ideias disseminadas durante o processo de consolidação da hegemonia do Estado neoliberal e referendada pelos organismos internacionais que apontavam a educação como condição *sine qua non* para a competitividade dos países, para a resolução das mazelas sociais e como um atributo que confere, aos indivíduos, o *status* de cidadãos. Dentro dessa lógica, “tática e estrategicamente, a centralidade da educação é reafirmada nos documentos e na definição das políticas governamentais” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 12).

No trecho que sucede o excerto anterior, contudo, o Plano tece uma crítica ao neoliberalismo, à globalização e a seus efeitos, destacando o papel fundamental da educação para subverter a ordem estabelecida. Nesse sentido, afirma que

[...] somente assim, [através da educação], se viabilizará a conversão das atuais tendências da globalização neo-liberal, com base numa perversa competição de mercados, para uma outra que se inspire no respeito à soberania dos povos, às identidades das culturas nacionais e regionais e ao desenvolvimento auto-sustentado dos países e de suas regiões (CAMPINA GRANDE, 1999, p. 2, acréscimo nosso, sic.).

As palavras anteriores podem configurar uma estratégia para obter o consenso em prol da relevância da política e/ou do projeto que estava sendo implementado, posto que, ao menos em tese, chamavam a atenção para os efeitos negativos da neoliberalização, o que poderia propiciar maior adesão por parte de educadores e de estudiosos da área, por exemplo. Por outro lado, pelo que é possível observar, uma das principais críticas girava em torno do que o documento aponta como as “atuais tendências da globalização neoliberal”, o que pode indicar dois sentidos: 1) confluência com os pressupostos do

neoliberalismo de Terceira Via, cuja proposta incide sobre a renovação da sociabilidade do capital (MARTINS, 2009); e 2) retomada de uma concepção vigente no Brasil, sobretudo até os anos de 1970, em que “as políticas públicas para a educação sempre foram revestidas de uma forte motivação centralizadora, associada aos discursos de ‘construção nacional’ e a propostas de fortalecimento do Estado” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 13), tomando como base a preconização do “respeito à soberania dos povos” e “às identidades das culturas nacionais e regionais”.

No tocante à educação infantil, o Plano Bial sinaliza os encaminhamentos a serem observados pela Secretaria de Educação, segundo os seguintes aspectos:

[...] o endereçamento de Programas que não somente contemplem a universalização do Ensino Fundamental, como necessidade primeira de letramento da **clientela** do município e de **ampliação da Educação Infantil**, mas também, que **criem condições para uma melhor qualidade do ensino** em função do aproveitamento escolar contra o *monstro* da reprovação e a favor de iniciativas que evitem a *estúpida* exclusão da escola, antes da conclusão dos seus estudos, notadamente das **camadas mais carentes da população** e ainda, **que desenvolva esforços de racionalização de despesas** e captação de recursos que facultem a **progressiva e possível melhoria da remuneração dos profissionais da educação** (CAMPINA GRANDE, 1999, p. 2, destaques nossos).

A observação desse trecho revela uma contradição entre o que a administração expressa como prioridade e as metas que aponta como direcionamento para a Secretaria de Educação. No que concerne mais especificamente ao objeto de estudo deste trabalho, a educação infantil, ao passo que assinala a sua ampliação como um objetivo, determina que se implementem esforços para que haja uma racionalização de custos, o que denota, mais uma vez, a coadunação entre a política pública municipal e as recomendações dos organismos internacionais, sobretudo, presentes nos discursos proferidos a partir dos anos 1990.

O Projeto Educacional Ação-Educar se subdividia em três programas: 1) Programa “Nenhuma Criança Fora da Escola”, direcionado à universalização do ensino fundamental e ao combate ao analfabetismo; 2) Programa “Letramento”, voltado à criação de um projeto em prol da melhoria da qualidade do ensino e do combate à repetência e à evasão escolar; 3) Programa “Creche-Campina, em função da ampliação e melhoria da Educação Infantil, para a melhoria da qualidade de vida das crianças (CAMPINA GRANDE, 1999b).

O programa “Creche-Campina” englobava oito subprogramas em sua composição, quais sejam:

3.1.1 Recuperação de 5 creches e pré-escolas, até o final do mandato [do então prefeito Cássio Cunha Lima], completando assim a recuperação total de todas as 17 creches do Município, com a **parceria de empresários e do Grupo das Voluntárias**. (Já foram recuperadas 11 creches na atual administração).

3.1.2 Ampliação de 6 creches e pré-escolas, proporcionando assim o **aumento de matrículas** nessas unidades.

3.1.3 Construção, até o final do mandato, de mais 6 creches em bairros que ainda não são servidos por esse **benefício**. (Já foi construída uma creche na atual administração e uma está em fase de construção).

3.1.4 Implantação de uma **proposta pedagógica inovadora** para a educação infantil do município.

3.1.5 Ampliação do serviço do Núcleo de Atendimento de Psicologia Infantil. (Criado na atual administração).

3.1.6 Criação do Ludoteca.

3.1.7 Criação da oficina de Pais.

3.1.8 Criação do Conselho de Pais e educadores infantis.

(CAMPINA GRANDE, 1999b, p. 8-9, sublinhados do original, destaques nossos).

É possível verificar pela especificação dos subprogramas que estes constituíam ações que seriam implementadas pela administração municipal. Contudo, afora sinalizar para a realização de “parcerias” com empresários e com o Grupo das Voluntárias de Campina Grande/PB e anunciar que seriam desenvolvidos com recursos próprios e provenientes de convênios – como já mencionado em momento anterior –, o Plano Biental não apontava, de forma mais específica, como seriam alocados os recursos necessários para a efetivação desse projeto. Também merece destaque a alusão à ampliação da oferta e à implantação de uma proposta pedagógica, apesar de não apresentá-la. Ademais, chama a atenção o uso do termo “benefício”, que denota uma visão reducionista da educação infantil, atrelada muito mais às ideias de favor e de caridade do que ao princípio que deveria nortear a sua oferta, qual seja, a garantia da educação como um direito da criança e da família e um dever do Estado.

Outrossim, as “parcerias” – que já eram evidenciadas por meio da atuação do Grupo das Voluntárias – demonstram outra face do projeto neoliberal, característico do neoliberalismo de Terceira Via e da nova sociabilidade do capital, que têm como lemas a responsabilidade social e o apelo à participação da sociedade civil, via voluntariado.

Esses aspectos aparecem personificados na política pública ora analisada e expressam um dos objetivos da política mais ampla, qual seja, promover a mobilização

de “recursos financeiros, públicos, privados e voluntários, reconhecendo que o tempo, a energia e o financiamento dirigidos à educação básica constituem o mais profundo investimento que se possa fazer na população e no futuro do país” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 61).

A apresentação das Diretrizes Curriculares Municipais (2013a) encerra a seção referente aos diversos momentos em que o Estado desenvolveu ações relativas à educação infantil municipal destacando alguns fatos que se seguiram na década de 2000, os quais foram reunidos e intitulados como “Trajetória do Processo de Implantação da Educação Infantil”. Apesar do conteúdo não representar exatamente o que o título sugere, dentre as informações contidas nesta seção há a indicação de que “em relação às reformas das unidades de Educação Infantil, consta nos arquivos da SEDUC que as creches recebidas pelo prefeito anterior⁶⁰, todas passaram por reformas durante o seu mandato” (CAMPINA GRANDE, 2013a, p. 6-7). Além disso, o documento apresenta os seguintes dados:

Quadro 7 - Iniciativas para a expansão do atendimento à educação infantil no município de Campina Grande/PB (2001-2008)

ANO	GESTÃO MUNICIPAL	AÇÕES
2001	Prefeito: Cássio Cunha Lima (PSDB)	Construção das Creches/Berçário: Vovó Clotilde (cinza), Galdina Barbosa Silveira (Cuités), Áurea Moura (Bairro das Cidades).
2003	Prefeita: Cozete Barbosa ⁶¹ (PT)	Inauguração da Creche/Berçário Galba Farias Pimentel (Continental).
2006	Prefeito: Veneziano Vital do Rego (PMDB)	Construção da Creche/Berçário Isabelle Barbosa da Silveira (Pedregal).
2008	Prefeito Veneziano Vital do Rego (PMDB)	Inauguração da Creche Maria Emília Cordeiro Pedrosa (Araxá). Inauguração da Creche Passinha Agra (Sítio São Januário). Construção da Creche/Berçário Alcides Cartaxo Loureiro (Cinza).

Fonte: A autora, 2018. Quadro elaborado a partir dos dados apresentados nas Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil da Rede Municipal de Campina Grande/PB (2013a).

Percebe-se pelos dados apresentados no Quadro 7 que o início da década de 2000 foi marcado pela construção de sete unidades de atendimento à educação infantil

⁶⁰ Gestão do então prefeito Veneziano Vital do Rego.

⁶¹ Cozete Barbosa (PT) assumiu a prefeitura do município de Campina Grande no período de 2002 a 2004, após a renúncia do então prefeito Cássio Cunha Lima (PSDB) que se afastou para concorrer ao governo da Paraíba. Cozete ficou no cargo até 1 de janeiro de 2005, tendo concorrido à reeleição em 2004, quando foi derrotada por Veneziano Vital do Rêgo Segundo Neto (PMDB), que esteve à frente da gestão municipal até o ano de 2012 (dois mandatos consecutivos).

denominadas pelo poder público como Creches/Berçários, o que pressupõe a expansão do atendimento às crianças de zero a três anos. Contudo, o documento utilizado como fonte de pesquisa não fornece informações mais precisas sobre o processo de implantação dessas unidades, tal qual quando se referem à implantação das primeiras Creches/Pré-Escolas, tampouco fornecem dados sobre as vagas oferecidas ou o número de matrículas realizadas. O aumento no número de instituições ocorreu no âmbito de três gestões municipais distintas (PSDB/PT, PT e PMDB).

Buscando dar continuidade ao delineamento da trajetória da educação infantil em Campina Grande/PB, tentando analisar as ações desenvolvidas pela Rede Municipal a partir da segunda década do ano 2000, foi solicitado à SEDUC/CG, o fornecimento de informações, incluindo dados referentes à oferta, demanda e o número de matrículas realizadas. Contudo, se percebeu uma fragilidade no que tange à existência de documentos oficiais, produzidos pelo poder público, contendo tais referências. Segundo as próprias técnicas da SEDUC/CG, o município, atualmente, não possui esse registro, estando em processo de revisão e de reelaboração. Quanto aos dados quantitativos, a resposta foi que não estavam disponíveis em virtude de um problema com os computadores que armazenavam essas informações.

Diante dessa constatação, os apontamentos que seguem redirecionam o olhar para o início da década de 2000, dessa vez, visando analisar esse período como um marco no processo de reordenamento conceitual da gestão pública municipal de Campina Grande, através da adoção de princípios gerenciais, assunto abordado no tópico seguinte.

3.3.2 Reforma administrativa no município de Campina Grande/PB: a implantação da lógica gerencial

A Lei Complementar nº 015/2002 estabeleceu a reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB e em decorrência de sua implementação a gestão municipal passou a ser norteadada pela concepção gerencial, marcada, sobretudo, pela reestruturação das secretarias municipais, com a substituição de algumas diretorias e coordenadorias por gerências.

Em conformidade com o Art. 16 da referida Lei, a Secretaria de Educação e Cultura tem como finalidade

[...] garantir a educação como direito fundamental do cidadão, visando seu pleno desenvolvimento e favorecendo o despertar de suas potencialidades, formando para o exercício da cidadania, dentro dos princípios da liberdade e da solidariedade e a elaboração e execução do Plano Municipal de Educação, em articulação com a aprovação do Conselho Municipal de Educação e os órgãos municipais, estaduais e federais de educação (CAMPINA GRANDE, 2002).

De acordo com essa Lei, a SEDUC/CG passou a ser composta pelas seguintes unidades administrativas: I. Secretário Adjunto; II. Secretária; III. Assessoria Técnica; IV. Diretoria Administrativa e Financeira, V. Coordenadoria de Educação; VI. Diretoria Técnico-Pedagógica; VII. Diretoria de Apoio às Escolas; VIII. Coordenadoria de Esportes; e IX. Coordenadoria de Cultura.

Cada uma dessas unidades possui competências específicas e com exceção da Coordenadoria de Educação todas as Coordenadorias e Diretorias se subdividem em gerências, como é o caso da Diretoria Técnico-Pedagógica, composta pela Gerência de Ensino Infantil, Gerência de Ensino Fundamental, Gerência de Avaliação Educacional, Gerência de Supervisão Escolar e Gerência de Projetos Pedagógicos.

Conforme Medeiros (2013), além da reestruturação interna, a implementação de programas e projetos advindos de “parcerias” entre o setor público e o setor privado denota a adoção da lógica gerencial por parte da SEDUC/CG. Dentre as parcerias evidenciadas no início da década de 2000, a autora destaca o Instituto Ayrton Senna e o Programa Escola Campeã⁶².

A partir de 2009, na gestão do prefeito Veneziano Vital do Rêgo (PMDB), o município estabeleceu parceria com o Instituto Alpargatas - Camargo Corrêa SA, que passou a atuar com projetos na área de esportes, dentre estes, o Projeto de Educação pelo Esporte, que premia algumas escolas participantes. Segundo o Instituto, o Prêmio Educação⁶³, criado desde 2003, teria como finalidade identificar, valorizar e divulgar

⁶² Para aprofundar a discussão acerca das parcerias público-privadas no município de Campina-Grande/PB, consultar Medeiros (2013).

⁶³ Segundo o sítio eletrônico do Instituto, são elegíveis ao Prêmio os alunos de escolas públicas municipais, professores de educação física e gestores do 1º ao 9º ano do ensino fundamental. Os participantes são avaliados por comissões distintas e critérios específicos e são devidamente certificados. Os vencedores, por sua vez, são premiados. As premiações para os vencedores do Aluno Nota 10 são feitas em sessão solene nos próprios municípios sede. Já as premiações das categorias Professor Nota 10 e Gestor Nota 10 ocorrem no Seminário de Educação pelo Esporte – sendo que, para a categoria Gestor Nota 10, é dedicada uma quantia em dinheiro, visando a realização de melhorias na escola (INSTITUTO CAMARGO CORRÊA, S.d.).

experiências de aprendizagem inovadoras e de qualidade em escolas públicas de ensino regular.

A premiação é feita todos os anos, baseada no Programa de Educação pelo Esporte e dividida pelas seguintes categorias: a) Aluno Nota 10: reconhece os estudantes, destacando os que se envolveram integralmente em atividades sociais, culturais e esportivas, além de valorizar aspectos como frequência escolar, desempenho e disciplina; b) Professor Nota 10: destaca iniciativas pedagógicas inovadoras e de qualidade desenvolvidas por profissionais de Educação Física que contribuem para o aprendizado dos alunos; c) Gestão Nota 10: destaca lideranças em gestão escolar que incentivam, aprimoram ou revisam os processos internos das instituições, em busca da melhoria contínua e do acompanhamento das propostas pedagógicas, principalmente, aquelas relativas à inclusão da educação pelo esporte (INSTITUTO CAMARGO CORRÊA, S.d.).

Além do programa anteriormente citado, Medeiros (2013) destaca que durante os anos de 2010 e 2011, ainda na gestão de Veneziano Vital (PMDB), a Rede Municipal implementou o Sistema de Gestão Integrado (SGI)⁶⁴ em 12 escolas, em parceria com o Instituto Camargo Corrêa. Segundo o Instituto, esse Programa teria como objetivo a instauração de um evoluído sistema de gestão, a partir da adoção de práticas gerenciais mais eficazes. Nesses termos,

[...] para implementação do SGI nas escolas Municipais de Campina Grande-PB, os gestores, supervisores e representantes da Secretaria de Educação participaram de um curso de formação, no qual estudaram o material do SGI, extenso documento que delimita cada passo a ser seguido pela equipe de liderança no sentido de apresentar, à comunidade escolar, todas as ações que deverão ser executadas (MEDEIROS, 2013, p. 84).

Medeiros (2013) ressalta que o aprofundamento da lógica gerencial, no que tange ao âmbito mais geral da administração municipal, decorre do encaminhamento, por parte do executivo, de um Projeto de Lei que instituiu o Programa de Parceria Público-Privada (PPP's) nos órgãos e entidades da administração direta e indireta do município de Campina Grande, na segunda década dos anos 2000.

⁶⁴ Para aprofundar a discussão sobre a implementação do Sistema de Gestão Integrado (SGI) pela Rede Municipal de Campina Grande/PB, ver Medeiros (2013).

Segundo matéria veiculada no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal, a implantação do Programa de PPP's obedece à Lei 5.043, de 03 de maio de 2011, que foi regulamentada pelo Decreto nº 4076, de 14 de abril de 2014, instituído pelo prefeito Romero Rodrigues (PSDB). Desse modo, foram estabelecidas as normas para o processo de realização das PPP's no município (CAMPINA GRANDE, CODECOM, 2014). É pertinente destacar que Campina Grande se antecipa à capital do Estado, João Pessoa, cujo Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas só viria a ser aprovado pela Câmara Municipal no dia 27 de agosto de 2014.

No que tange à educação infantil, no período de 2010 a 2012, o município de Campina Grande estabeleceu uma “parceria” com o Instituto C&A⁶⁵, integrando o primeiro ciclo de implementação do projeto Paralapracá⁶⁶. Além de Campina, também fizeram parte desse projeto os municípios de Caucaia/ CE, Feira de Santana/BA, Jaboatão dos Guararapes/PE e Teresina/PI.

Nesta “parceria”, profissionais ligados ao Instituto ministraram cursos de formação para as equipes pedagógicas que atuavam nas instituições de educação infantil. Estas, por sua vez, replicavam as informações para as professoras através dos encontros de formação desenvolvidos em cada unidade educacional, tendo ainda como atribuições monitorar o trabalho realizado em cada instituição e elaborar registros a serem entregues à coordenação do Projeto.

Dentre os materiais concedidos pelo Paralapracá, cada instituição participante recebeu uma maleta contendo livros de literatura infantil, cds, fantoches, vídeos, dentre outros materiais. Além dos elementos elencados acima, continha um conjunto de

⁶⁵ O Instituto C&A, fundado no Brasil, em 5 de agosto de 1991, afirma que no período em que foi criado tinha como objetivo valorizar pessoas e comunidades por meio da promoção de uma educação infantil de qualidade. Posteriormente, com o surgimento da Fundación C&A México, em 1999 e a C&A Foundation, em 2011, tinha o intuito de melhorar a qualidade de vida nas regiões de atuação da C&A, através de iniciativas educacionais, de saúde e de ajuda humanitária. No início de 2012, a C&A Foundation liderou a reorganização de suas ações com vistas ao alinhamento em um direcionamento único, qual seja, “tomar a moda uma força para o bem” (INSTITUTO C&A.COM.BR, S.d.).

⁶⁶ O Paralapracá, lançado inicialmente em 2010 como um projeto pertencente ao Programa de Educação Infantil do Instituto C&A, focado inicialmente na região Nordeste, atualmente, tornou-se uma frente de formação de profissionais da educação infantil realizada pela Avante – Educação e Mobilização Social, em “parceria” com secretarias municipais de Educação. Segundo o Projeto, eles partem do objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade do atendimento às crianças na educação infantil, visando o seu desenvolvimento integral e, para isso, oferecem formações continuadas direcionadas aos formadores das Redes Municipais de Educação, “valorizando os saberes de cada localidade e ampliando as referências teórico-práticas, a partir das orientações nacionais para o segmento” (PARALAPRACÁ.ORG.BR, S.d.).

cadernos de orientação cuja função era nortear o processo de formação continuada bem como o planejamento das atividades a serem desenvolvidas pelos professores⁶⁷.

Em estudo sobre o terceiro setor e as parcerias público-privadas⁶⁸ no município de Campina Grande/PB⁶⁹, Bernardino, Andrade e Sousa (2013) focalizaram as ações do Instituto C&A, através Projeto Paralapraca, identificando elementos que denotam a não valorização docente e o descompromisso do Estado para com a educação infantil. Relacionado à primeira situação anunciada, foi constatado que, ao apresentar suas propostas como inovadoras e eficazes, o Projeto desconsiderava a trajetória trilhada pelos profissionais de educação infantil e o trabalho executado nas instituições da Rede Municipal em que atuavam, de modo que estes eram tratados como se desconhecessem totalmente as propostas a eles apresentadas. Atrelado a isso, foi verificado um rígido controle do trabalho docente, uma vez que a prática dos professores deveria pautar-se pelas prescrições expressas nos cadernos de orientação sem que aqueles tivessem muito espaço para alterá-las ou adaptá-las (BERNARDINO; ANDRADE; SOUSA, 2013). Esta postura demonstra um desrespeito à autonomia do professor e se coaduna com a análise realizada por Peroni (2010), segundo a qual “a procura por [...] parcerias muitas vezes parte de um diagnóstico de que os professores não são capazes de planejar suas tarefas e por isso devem receber tudo pronto” (p. 11).

Quanto à segunda questão, o descompromisso do Estado foi percebido na medida em que o município de Campina Grande cedeu espaço para a atuação do Instituto C&A, pela implementação do Projeto Paralapraca nas instituições de educação infantil. Essa análise foi empreendida considerando que, diante do modo como foi desenvolvido, o Projeto acabou se consolidando como uma espécie de política pública paralela. Isto porque, na ocasião de sua aplicação, exercia uma influência maior sobre a educação infantil do que as próprias ações da Rede Municipal, sobretudo no aspecto pedagógico,

⁶⁷ Os materiais do Projeto Paralapraca estavam organizados a partir de seis eixos: Assim se Faz Literatura; Assim se Faz Música; Assim se Explora o Mundo; Assim se Brinca; Assim se Organiza o Ambiente e Assim se Faz Artes Visuais (PARALAPRACA.ORG.BR, S.d.).

⁶⁸ Na educação, a relação público-privado é evidenciada pela atuação do Terceiro Setor, sobretudo, através da realização de projetos de empresas nas escolas públicas, sob a alegação de estarem preocupadas com a melhora da qualidade do ensino público. A base dessa relação está ancorada pela ideia de quase mercado, na qual “[...] a propriedade permanece estatal, mas é a lógica de mercado que orienta o setor público, principalmente por acreditar-se que o mercado é mais eficiente e produtivo do que o Estado” (PERONI, 2010, p. 8).

⁶⁹ O estudo ao qual nos referimos foi realizado em 2013, quando éramos bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET), no curso de Pedagogia da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e foi apresentado durante o evento “PET Debate: Estratégias Educativas do Capital”, na mesa redonda “Desdobramentos das estratégias do terceiro setor na escola pública brasileira”.

(BERNARDINO; ANDRADE; SOUSA, 2013), “redefinindo assim o espaço público e sua autonomia” (PERONI, 2010, p. 12).

Seguindo a linha gerencial, no ano de 2013, durante a gestão do Prefeito Romero Rodrigues (PSDB), foi aprovada a Lei nº 5.277, de 19 de abril de 2013, que instituiu o Programa Gestão Pactuada e dispôs sobre a qualificação de Organizações Sociais (OS), elaborado em consonância com a Lei nº 9637 que criou as Organizações Sociais, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

Consoante Silva, Silva e Matias (2017), a Lei nº 5.277/2013, traz as primeiras iniciativas de privatização em Campina Grande e, no art. 2º se baseia no PDRAE (1995), proposto pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, instituindo atividades públicas exclusivas do município e modalidades de essencial interesse público, mas não exclusivas do município⁷⁰, dentre elas a educação.

Em seu Art. 1º, parágrafo único, a Lei nº 5.277/2013 define os objetivos do Programa de Gestão Pactuada, a saber:

I- assegurar a prestação de serviços públicos específicos com **autonomia administrativa e financeira**, através da **descentralização com controle de resultados**.

II- garantir o acesso aos serviços pela simplificação das formalidades e implantação da gestão participativa, integrando a sociedade civil organizada;

III- **redesenhar a atuação do município de Campina Grande no desenvolvimento das funções sociais, com ênfase nos modelos gerenciais flexíveis e no controle por resultados, baseado em metas e indicadores de desempenho**; e

IV- possibilitar a efetiva **redução de custos** e assegurar transparência na alocação e utilização de recursos.

(CAMPINA GRANDE, 2013b, p. 1).

Os objetivos da Lei nº 5.277/2013 denotam medidas pautadas pelo gerencialismo, notadamente sumariadas no Inciso III do Art.1º, que determina a reconfiguração da gestão a partir de modelos gerenciais, calcados pelo controle de resultados e pela definição de metas e indicadores de desempenho, além da ênfase na autonomia administrativa e

⁷⁰ A Lei nº 5.277/2013 definiu como atividades públicas exclusivas do município de Campina Grande: a) aquelas que dispuserem sobre representação judicial e extrajudicial do município; b) arrecadação e fiscalização tributária; c) controle interno; d) fiscalização sanitária e agropecuária; e) fiscalização e controle do meio ambiente; f) regulação e fiscalização de serviços delegados; e g) finanças públicas. E, as seguintes atividades como de interesse público mas não exclusivas de município: a) educação; b) saúde; c) cultura; d) trabalho; e) cidadania; f) urbanismo; g) habitação; h) saneamento; i) gestão ambiental; j) ciência e tecnologia; l) agricultura e organização agrária; m) indústria e comércio; n) comunicações e transportes; o) desportos e lazer; e p) previdência (CAMPINA GRANDE, 2013b).

financeira, na descentralização e na racionalização de recursos. Segundo Silva, Silva e Matias (2017), esse processo implica na desresponsabilização do Estado quanto à prestação de serviços sociais, uma vez que fomenta a atuação das OS em 15 áreas do serviço público municipal, a partir do pressuposto de que a oferta dos serviços pode ocorrer através das “parcerias” público-privadas. Para as autoras,

Esse conjunto de concepções defende a relação simbiótica entre Estado, Sociedade e Mercado, ampliando o entendimento do público para a sociedade civil. Ou seja, a prestação de serviços sociais pode ser realizada por entes da sociedade civil e também em parceria com o mercado. Para tanto, a garantia desse processo será realizada através do repasse de recursos do fundo público para o privado (SILVA; SILVA; MATIAS, 2017, p. 323).

Contudo, é importante destacar que a criação do Programa de Gestão Pactuada não recebeu adesão de setores organizados da sociedade civil campinense, ao contrário, acabou fomentando um movimento de resistência que repercutiu na revogação da Lei nº 5.277/2013 pelo prefeito Romero Rodrigues, 14 meses após ser sancionada.

Quanto às estratégias de luta contrárias à implementação do Programa, Silva, Silva e Matias (2017) destacam as assembleias de trabalhadores vinculados ao Sindicato dos Trabalhadores Públicos Municipais do Agreste da Borborema (SINTAB), os atos públicos, a elaboração de manifestos, a veiculação de entrevistas na mídia local, com a participação dos intelectuais coletivos integrantes do Fórum de Saúde, nas quais os prejuízos à população com a aprovação da lei eram denunciados, e as manifestações realizadas na Câmara Municipal de Campina Grande.

Na esteira das ações que aprofundaram os pressupostos gerencialistas no município, a promulgação da Lei Complementar nº 72, de 10 de abril de 2013, que instituiu o 14º salário para os profissionais da educação da rede pública municipal, acentua as práticas da concessão de bônus por desempenho e da responsabilização docente. Em tese, a educação infantil deveria ser excluída da possibilidade de ser contemplada com esse bônus, tendo em vista que, no Art. 1, a Lei regulamenta que o pagamento do décimo quarto é destinado aos profissionais e aos trabalhadores da educação que atuam nas escolas públicas municipais que tiverem elevado o IDEB em pelo menos vinte por cento.

Nesse sentido, como esse índice não é aplicado à primeira etapa da educação básica, os profissionais dessa área não seriam contemplados por esse “benefício”.

Contudo, embora represente um direcionamento contrário ao que rege a Lei, uma instituição de educação infantil fez parte da lista de instituições que receberam o bônus no ano de 2014 sem que fosse explicitado, pelo Poder Público, quais os parâmetros utilizados para essa concessão.

Silva (2016), em estudo acerca das políticas de *accountability*⁷¹ na educação básica, mais especificamente as políticas adotadas pela Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB, analisou a situação acima mencionada. Segundo a autora, a concessão desse bônus para uma instituição de educação infantil revela

[...] o descumprimento da própria lei municipal, visto que o único critério estabelecido para o seu pagamento tem como referência a aumento do Ideb e somente às instituições que oferecem o Ensino Fundamental se aplica tal índice, visto que seus alunos, matriculados no 5º e no 9º ano, realizam a Prova Brasil. Desse modo, com base nas definições contidas na Lei n.º 072/2013, não é possível justificar o pagamento dessa bonificação aos profissionais que atuam em instituições de Educação Infantil (SILVA, 2016, p. 520).

Desse modo, evidencia-se que os critérios adotados pelo Governo mostram-se extremamente frágeis, pois, especialmente nesse caso, não há como “mensurar” a produtividade da instituição de educação infantil, de acordo com os requisitos expressos pela lei municipal.

Ainda na gama de acontecimentos pautados pela lógica gerencial, foi aprovada a Lei nº 5.372, de 03 de dezembro de 2013, que tornou obrigatória a divulgação do IDEB, por todas as escolas da rede municipal, de modo que estes fossem expostos em espaços bem visíveis. Este fator revela o caráter de publicização de resultados, um dos pilares do processo de adoção de sistemas de avaliação standardizados. De acordo com Rodrigues, Oliveira e Sousa (2015), essa prática revela uma congruência com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, expresso no Decreto nº 6.094/2007, que determina a divulgação do IDEB na escola e na comunidade, como pressuposto para o envolvimento da sociedade para a melhoria da educação.

⁷¹ Temática amplamente debatida no cenário educacional, as políticas de *accountability*, em educação, decorrem do transplante de estratégias do setor empresarial para a gestão pública, envolvendo práticas de responsabilização, de prestação de contas e de avaliação em larga escala. Pautando-se pelo gerencialismo, a lógica do “quase mercado” é introduzida na administração estatal e incidem sobre a educação, com a adoção dos princípios da eficácia, da eficiência, da produtividade e da cultura do desempenho. Esses elementos são característicos da remodelação do papel do Estado na formulação das políticas públicas, a partir da qual verifica-se a coexistência da regulação do mercado e do financiamento público.

Conforme Silva (2016), a Lei nº 5.372/2013 relaciona-se mais diretamente ao princípio da prestação de contas das escolas à sociedade uma vez que foi instituída a obrigatoriedade daquelas divulgarem os resultados obtidos do IDEB, contudo, não expressa as finalidades ou os objetivos desta obrigatoriedade. A autora ressalta que essas informações permitiriam a existência de comparações referentes ao índice atingido, à meta prevista e à média de cada escola da rede municipal de ensino, elementos que possibilitariam a identificação de sua situação.

Para Silva (2016), o objetivo da exposição dos resultados alcançados no IDEB, definido nesta Lei, visa “tornar público o desempenho das instituições de ensino, mobilizar a comunidade local e a sociedade mais ampla para o acompanhamento e a cobrança dos profissionais da escola para assegurar a elevação dos índices obtidos” (p. 521).

Segundo Rodrigues e Oliveira (2016), no início do ano de 2014 a SEDUC/CG implantou a enturmação⁷², outro processo fortemente marcado por pressupostos do gerencialismo. Algumas consequências desencadeadas por essa medida englobaram o fechamento de turnos em algumas escolas e/ou instituições de educação infantil, transferências de alunos em caráter compulsório, remanejamento de professores e superlotação de turmas, decorrente do acentuado número de grupos formados com mais de 30 alunos. A partir desse processo, foi estabelecida a quantidade mínima e máxima de alunos por turma, como exposto no quadro a seguir:

Quadro 8 - Processo de enturmação⁷³: número de alunos por turma

Quantidade de crianças e/ou alunos matriculados por fase educacional				
18 a 25	20 a 25	25 a 30	30 a 35	35 a 40
Pré I	Maternal I e II	Berçário	2º Ciclo Inicial	3º Ciclo Final e EJA
Pré II	1º Ciclo Inicial	1º Ciclo Intermediário e Final	2º Ciclo Final	4º Ciclo Inicial e Final

Fonte: A autora, 2018. Quadro elaborado a partir das informações fornecidas por Rodrigues e Oliveira (2016).

⁷² Segundo Rodrigues e Oliveira (2016), o termo “enturmação” foi definido no documento denominado “Matrícula: orientações gerais da Rede Municipal”, elaborado pela SEDUC/CG, em 2014.

⁷³ O termo “ciclos” é utilizado em consonância com a nomenclatura adotada pela Rede Municipal de Ensino que, até o ano de 2015, esteve organizada no sistema de ciclos. Com a reformulação realizada no ano de 2016, o ensino fundamental voltou a ser organizado sob o regime seriado, cuja correspondência ao sistema de ciclos é, respectivamente: 1º ano – 1º Ciclo Inicial; 2º ano – 1º Ciclo Intermediário; 3º ano – 1º Ciclo Final; 4º ano – 2º Ciclo Inicial; e 5º ano – 2º Ciclo Final.

Como exposto anteriormente, o processo de “enturmação” teve desdobramentos tanto nas escolas de ensino fundamental quanto em instituições de educação infantil e paralelo a essa ação, a SEDUC/CG implantou um sistema de matrícula informatizado possibilitando, assim, o acesso aos dados dos alunos matriculados na rede e em cada turma específica. Essa iniciativa denota a adoção de mais um princípio de cunho gerencial, a racionalização de recursos, o que acarretou o fechamento de escolas, afetando até mesmo aquelas que já possuíam um número considerável de alunos matriculados (RODRIGUES; OLIVEIRA, 2016).

Em meio à adoção dessas medidas que redesenham a gestão pública, pautadas pela concepção gerencialista, Campina Grande se viu na necessidade de elaborar o Plano Municipal de Educação (PME) para atender às determinações do II PNE (2014-2024). Esse fator foi determinante para os rumos da educação em âmbito municipal e acabaram contribuindo para delinear novos contornos para a política de educação infantil e, de modo particular, para a política de universalização da pré-escola, assunto abordado no capítulo a seguir.

4. POLÍTICA DE “UNIVERSALIZAÇÃO” DA PRÉ-ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE/PB: OS (DES)CAMINHOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Este capítulo focaliza a política de “universalização” da pré-escola na Rede Municipal de Campina Grande/PB, elegendo como ponto de partida o PME (2015-2025). Este documento, segundo a SEDUC/CG, norteou (e norteia) os delineamentos traçados para a educação infantil no âmbito municipal, no tocante à universalização do atendimento às crianças de quatro e cinco anos. Além disso, analisa os dados obtidos na pesquisa de campo, mais especificamente, dados quantitativos e qualitativos resultantes das entrevistas realizadas com as professoras e as gestoras das escolas de ensino fundamental que tiveram o atendimento à pré-escola criado e/ou ampliado no período de 2014 a 2017.

4.1 Processo de elaboração do Plano Municipal de Educação em Campina Grande/PB: de uma iniciativa inócua a novos direcionamentos para a educação infantil

A elaboração do Plano Municipal de Educação de Campina Grande (2015-2025) envolve dois processos e momentos distintos⁷⁴. O primeiro, no início da década de 2000, se desenvolveu pela aprovação do PNE (2001-2010), e o segundo, correspondente ao decênio 2015-2025, decorre da exigência imposta pelo PNE (2014-2024) para que as unidades subnacionais, tanto as estaduais quanto as municipais, adequassem a formulação e a aprovação de seus respectivos planos, em consonância com o texto em vigor na esfera nacional.

Com a aprovação do Plano Nacional de Educação (2001-2010), pela Lei nº 10.172/2001, Campina Grande iniciou o processo de formulação de um Plano de Educação em nível local. Assim como ocorreu na capital do Estado, João Pessoa, foi instalado, neste município, o Fórum Municipal de Educação, com o objetivo de construir uma proposta para o PME. Iniciado no dia 15 de maio de 2003, o Fórum foi coordenado, em primeira instância, pela então presidente do Conselho Municipal de Educação (CME),

⁷⁴ A discussão acerca dos primeiros movimentos evidenciados na tentativa de elaboração de um Plano Municipal de Educação no município de Campina Grande-PB, está ancorada nos apontamentos feitos por Rodrigues e Oliveira (2017).

professora Margarida da Mota Rocha e pelo seu sucessor, professor José Marcos Gonçalves Viana. Na ocasião, estavam presentes o presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores, o representante da Prefeitura Municipal, representantes de instituições educacionais e de entidades da sociedade civil.

Neste encontro ficou definida a composição das comissões para a elaboração do PME e seus respectivos membros, a saber: 1) Comissão de Sistematização, constituída por membros do Conselho Municipal de Educação ou personalidades convidadas; 2) Comissão Temática de Educação de Jovens e Adultos, composta por representantes da 3ª Região de Ensino, da SEDUC/CG, da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e do Sistema 4S; 3) Comissão Temática de Ensino Fundamental, contendo representantes da SEDUC/CG, do Sindicato das Escolas Privadas, da UFCG, da UEPB e um gestor de escola municipal; 4) Comissão Temática de Educação Infantil, com representantes da SEDUC/CG, da UFCG, da Curadoria da Infância e Juventude, do Sindicato dos Trabalhadores, da UEPB e uma gestora de Creche Municipal; 5) Comissão Temática de Gestão Democrática, com representantes do Sindicato dos Trabalhadores (SINTEP) e Conselhos (FUNDEF); 6) Comissão Temática de Estrutura Física e Padrões Mínimos, com representação da Secretaria de Serviços Urbanos e diretores de escolas municipais; e 7) Comissão Temática de Projeto Político Pedagógico, com representação da UEPB, do SINTEP, um gestor municipal e um gestor estadual.

Em momento posterior, a Comissão Temática de Educação Especial foi constituída em decorrência da reivindicação das pessoas com deficiências e, em contrapartida, a Comissão de Estrutura Física foi absorvida pelas demais comissões, isto nas primeiras reuniões da Comissão de Sistematização.

No tocante à sistemática de trabalho definida pelas comissões temáticas, de uma forma geral, foi evidenciado o seguinte processo: a) elaboração de um documento preliminar acerca das respectivas temáticas; b) reuniões para a discussão com os representantes das escolas municipais, realizadas nos polos nos quais as instituições da rede municipal estavam aglutinadas; e c) sistematização, por cada comissão, do documento que seria discutido nas audiências públicas.

Quanto à Comissão de Sistematização, no decurso desse processo, aconteceram cinco reuniões nas quais ocorreram as apresentações dos relatos provenientes das

comissões temáticas e as tomadas de decisões concernentes aos encaminhamentos necessários para darem prosseguimento ao processo de elaboração do PME.

Como resultado dos trabalhos realizados no âmbito das comissões temáticas, foram realizadas quatro audiências públicas no mês de dezembro de 2003, nas quais procederam as discussões relativas aos documentos elaborados em cada comissão que, reunidos num documento básico, seriam discutidos na Conferência Municipal de Educação⁷⁵, realizada no dia 26 de maio de 2004, no Teatro Municipal Severino Cabral, cuja pauta foi composta por eixos correspondentes às referidas comissões constituídas para a elaboração do PME.

No que concerne ao processo de discussão, o primeiro passo contemplou a leitura das propostas encaminhadas à Comissão de Sistematização, feita pela equipe de coordenação dos trabalhos, “sendo essa leitura o único momento em que a plenária tomou conhecimento de tais propostas, das quais não foram distribuídas cópias aos participantes da Conferência” (RODRIGUES; OLIVEIRA, 2017, p. 1814).

Rodrigues e Oliveira (2017) destacam que algumas das propostas lançadas em plenário foram aprovadas, enquanto outras foram consideradas já contempladas no documento inicial. Segundo as autoras, a precariedade das contribuições advindas das propostas apresentadas pode ser decorrente do fato do conteúdo presente nos documentos terem sido conhecidos pelos participantes apenas no momento das audiências públicas, sendo que, nestas, prevaleceu a participação de pessoas vinculadas à Rede Municipal de Ensino, além de contar com um número reduzido de pessoas presentes.

Em consonância com o Regimento Interno da Conferência, foi atribuída à Comissão de Sistematização a responsabilidade pela organização do documento final e posterior encaminhamento ao CME. Neste ínterim, o presidente do Conselho, que acumulava a presidência da Comissão de Sistematização, se comprometeu a não modificar o documento aprovado na Conferência. Contudo, alguns fatores colaboraram para que a tramitação do PME não tivesse continuidade, dentre eles, a alteração na composição do CME e mudanças na Gestão Municipal. Desse modo, o processo só foi

⁷⁵ A Conferência Municipal de Educação foi realizada das oito às 17 (dezessete) horas, iniciando com o credenciamento dos delegados. Atingindo um total de 218 participantes, dos quais 144 eram delegados que representavam 86 organismos de instituições educacionais – escolas municipais, estaduais e Instituições de Ensino Superior, órgãos governamentais – Secretarias e Conselhos Municipais, e entidades da sociedade civil – sindicatos, entidades representativas e assistenciais e pastoral da criança. (RODRIGUES; OLIVEIRA, 2017).

retomado em dezembro de 2012, quando o Plano foi aprovado no Conselho Municipal de Educação, mas não foi encaminhado pelo prefeito – que estava no final de seu governo – à Câmara de Vereadores.

Com a assunção de uma nova gestão municipal, em janeiro de 2013, o projeto do PME foi considerado ultrapassado em virtude da iminência da aprovação de um novo Plano Nacional de Educação. Desse modo, novas linhas foram traçadas até a aprovação do PME (2015-2025).

Analisando o processo de criação desta primeira proposta de PME, Rodrigues e Oliveira (2017) afirmam que,

[...] de modo geral, identificam-se, [...] limitações no pretense caráter democrático desse processo. Em primeiro lugar, destaca-se a ausência de outros segmentos governamentais e não-governamentais, bem como da sociedade civil. Apesar da aparência de democratização das decisões, todo o processo de elaboração dos documentos ficou restrito a alguns membros das Comissões Temáticas, descaracterizando o caráter de construção coletiva. Dessa forma, a participação da maioria dos integrantes das Comissões e dos presentes aos eventos realizados reduziu-se a um simples referendo das decisões tomadas no âmbito restrito das Comissões (p. 1814).

Além disso, Rodrigues e Oliveira (2017) chamam a atenção para “a subordinação do processo à Secretaria Municipal de Educação” (p. 1815), uma vez que além das pessoas diretamente vinculadas à Rede Municipal atuarem como coordenadores das comissões temáticas, todo o processo que envolveu a elaboração dessa proposta ficou sujeita à estrutura física e do pessoal de apoio da SEDUC/CG, “do que decorre o condicionamento do seu ritmo aos interesses do Executivo municipal” (p. 1815).

Conforme o MEC, o Plano Nacional passou a ser considerado como articulador do Sistema Nacional de Educação, de modo que a elaboração dos planos estaduais, distritais e municipais deveriam ser construídos e aprovados consoante as disposições do PNE. Assim, através de uma atuação conjunta com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), foi criada uma rede de assistência técnica que visava orientar as comissões coordenadoras locais no trabalho de elaboração e aprovação dos planos desenvolvidos por cada esfera federativa, desde que estes apresentassem metas articuladas às metas nacionais.

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)⁷⁶ foi o órgão do MEC responsável por instituir a Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, cujo objetivo era fornecer subsídios para as comissões coordenadoras dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Para tanto, cada ente federado conheceu a metodologia de trabalho a ser desenvolvida nesse processo e, posteriormente, assinou um termo de adesão à Assistência Técnica da SASE/MEC, assistência esta que incluía as etapas de processo formativo, coleta de informações e acompanhamento das ações desenvolvidas durante a vigência do PNE.

Foi a partir desse cenário mais amplo que o município de Campina Grande, via SEDUC/CG, elaborou o seu Plano Municipal de Educação, com vigência decenal (2015-2025), sancionado pela Lei nº 6.050, de 22 de junho de 2015. O ponto de partida deste Plano foi a constituição da Comissão Coordenadora e Técnica para Sistematização, Elaboração, Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação, instituída pela Portaria nº 091, de 01 de dezembro de 2014, na qual constava uma lista nominal dos membros que iriam compor as equipes técnica e de coordenação.

A análise da Portaria supracitada permite perceber que, assim como ocorreu no processo de elaboração do primeiro PME – embora este não tenha sido implementado –, as Comissões Coordenadora e Técnica do Plano ora vigente foram compostas quase que exclusivamente por pessoas que faziam parte da SEDUC/CG.

No que tange ao processo de elaboração e de discussão do texto-base do PME, a PMCG informou que após a composição da Comissão Coordenadora e Técnica, no primeiro semestre de 2015, foram realizadas audiências públicas e seminários nos quais se fomentou o debate acerca deste Plano. Consoante a PMCG, este movimento transcorreu mediante um processo democrático e participativo, uma vez que teria envolvido a sociedade civil e diversos setores que compõem o sistema de educação no território do município, entre entidades públicas e privadas. Dentre essas iniciativas de participação estaria a realização, na Câmara Municipal, de quatro audiências públicas para apresentação e debate do referido texto (CAMPINA GRANDE, CODECOM, 2015).

⁷⁶ Consoante o Ministério da Educação, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) foi criada em 2011 para atender a uma demanda da CONAE 2010, que requeria uma ação mais efetiva do MEC na coordenação de trabalhos voltados à instituição de um Sistema Nacional de Educação. Nesses termos, este órgão teria como função precípua o desenvolvimento de ações que culminassem na criação de um Sistema Nacional de Educação, cujo prazo final foi delimitado no artigo 13 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (que aprovou o Plano Nacional de Educação).

Contrapondo-se ao que foi veiculado pela Prefeitura Municipal, Rodrigues e Oliveira (2017) pontuam que esses momentos foram “limitantes e pouco divulgados” (p. 1814), sem muito envolvimento por parte da sociedade. Apesar do que ocorreu no seu processo de elaboração, uma vez aprovado, o Plano Municipal de Educação se tornou um documento norteador das ações que envolveram (e envolvem) a “universalização” da pré-escola na Rede Municipal de Campina Grande/PB, como é possível verificar no próximo tópico.

4.2 PME (2015-2025): norteamentos para a “universalização” da pré-escola na Rede Municipal de Campina Grande/PB

Na tentativa de compreender a política de “universalização” da pré-escola implementada pela Rede Municipal de Campina Grande/PB, buscou-se identificar os princípios que vêm balizando as ações da SEDUC/CG. Desse modo, analisando mais a fundo o PME (2015/2025), foi possível constatar que, elaborado em consonância com o PNE (2014-2024), apresenta a mesma meta no tocante à universalização do atendimento na educação infantil para as crianças de quatro e cinco anos e à ampliação da oferta desta em creches, para as crianças de até três anos, apresentando, como primeira estratégia:

1.1- Ampliar vagas para matrículas na pré-escola em Unidades Educacionais da Rede Municipal, a partir de 2015, em vista da universalização para as crianças de 4 e 5 anos de idade até 2016, segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais, vinculadas ao financiamento da União e Município (CAMPINA GRANDE, 2015, grifo nosso).

Analisando o disposto na estratégia supracitada, o fato de não definir quais as unidades educacionais atenderiam à pré-escola já pode dar indícios da intencionalidade do poder público municipal de direcionar as matrículas desse segmento para as escolas de ensino fundamental.

Não obstante o avanço evidenciado pela orientação na esfera nacional, o processo de universalização da pré-escola no município de Campina Grande acabou tomando um rumo próprio e bem específico, subvertendo, em nossa ótica, as especificidades da educação direcionada a esta etapa. Enquanto o PNE orienta sobre a necessidade de “estimular o acesso à educação infantil em **tempo integral, para todas as crianças de 0**

(zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil” (BRASIL, 2014, grifo nosso), o PME de Campina Grande (2015-2025), define nas estratégias 1.13 e 1.14, a necessidade de

1.13 – **Garantir** em regime de colaboração com a União, o **atendimento** em tempo integral em Unidades de Educação Infantil para crianças na idade de 0 a 3 anos de idade, e **de 4 a 5 anos nas Escolas**, conforme estabelecem as Diretrizes Curriculares Nacionais desta etapa da Educação Básica, até a vigência desse Plano;

1.14 – Priorizar a oferta da matrícula de 0 a 3 anos nas Unidades de Educação Infantil da Rede Municipal de Educação, atingindo 50% de atendimento de crianças nessa faixa etária, até o final da vigência deste Plano e **atender igualmente a população de 4 a 5 anos nas Escolas**, considerando o que determina a meta do PNE (CAMPINA GRANDE, 2015, grifos nossos).

Ao comparar a redação desses documentos, é possível perceber que há um direcionamento da Rede Municipal de Ensino do Município de Campina Grande em fomentar as matrículas das crianças de quatro a cinco anos em escolas públicas municipais, agora não mais de forma velada, como a redação da primeira estratégia do PME (2015-2025) pode denotar. Assim, sob a justificativa de estar pautada pela exigência de universalização do atendimento a crianças de quatro e cinco anos, a SEDUC/CG passou a fomentar a matrícula dessas crianças nas escolas que atendem os anos iniciais do ensino fundamental em detrimento daquelas que oferecem, exclusivamente, a educação infantil. Esse fato que pode ser corroborado a partir da análise de dados coletados junto à SEDUC/CG⁷⁷, referentes à oferta da pré-escola em instituições de educação infantil e em escolas do ensino fundamental, expressas na tabela a seguir.

Tabela 3 - Número de crianças matriculadas na pré-escola na Rede Municipal de Campina Grande/PB (2014/2017)

Ano	Instituições de educação infantil	Escolas de ensino fundamental	Total
2014	1.682	2.855	4.537
2015	951	4.055	5.006
2016	994	3.607	4.601
2017	980	3.584	4.564

Fonte: A autora, 2018. Tabela elaborada a partir dos dados fornecidos pela SEDUC/CG.

⁷⁷ A Secretaria de Educação e Cultura do município de Campina Grande/PB foi procurada visando a coleta dos dados referentes ao número de crianças matriculadas na pré-escola. Após encaminhamento à Gerência de Ensino Infantil, descobriu-se que havia apenas os dados de matrícula desta fase educacional nas instituições de educação infantil. Para os dados referentes à matrícula nas escolas, foi necessário recorrer à Gerência de Ensino Fundamental.

A Tabela 3 permite notar que houve um crescimento considerável na matrícula das crianças de quatro e cinco anos nas escolas de ensino fundamental, em comparação com as matrículas evidenciadas nas instituições de atendimento exclusivo à educação infantil. No que tange aos dados referentes ao ano de 2017, evidencia-se um total de 4.564 crianças matriculadas na pré-escola ofertada pela Rede pública Municipal, sendo 980 crianças nas instituições de atendimento exclusivo à educação infantil e 3.584 nas escolas de ensino fundamental.

A tabela 4 apresenta o número de matrículas na pré-escola, dividido por faixa etária.

Tabela 4 - Matrículas de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos no município de Campina Grande/PB (2017)

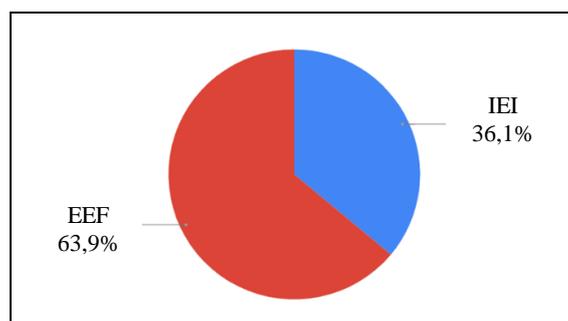
Faixa etária	Instituições de educação infantil	Escolas de ensino fundamental
4 anos	709	1.257
5 anos	271	2.327
TOTAL	980	3.584

Fonte: A autora, 2018. Elaboração a partir de dados fornecidos pela Gerência de Ensino Infantil, SEDUC/CG.

Como é possível constatar nos dados da Tabela 4, a diferença em relação ao número de crianças matriculadas em instituições de educação infantil em comparação ao quantitativo de matrículas efetuadas em escolas de ensino fundamental é bastante acentuada. A maior disparidade é evidenciada nas turmas que atendem às crianças de cinco anos de idade, totalizando 2.056 crianças a menos matriculadas nas unidades que ofertam exclusivamente a educação infantil.

Os Gráficos 2 e 3 propiciam uma melhor visualização da situação em destaque.

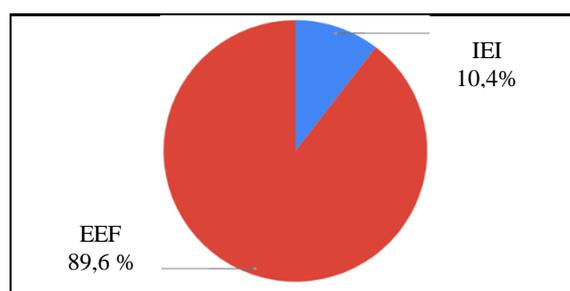
Gráfico 2 - Rede Pública Municipal de Campina Grande/PB (2017): percentual de matrículas das crianças de 4 anos em Instituições de Educação Infantil (IEI) e em Escolas de Ensino Fundamental (EEF)



Fonte: A autora, 2018. Elaboração a partir de dados fornecidos pela Gerência de Ensino Infantil, SEDUC/CG.

Conforme os dados expressos no Gráfico 2, no ano de 2017 o percentual de crianças da pré-escola na faixa etária de quatro anos, matriculadas nas escolas de ensino fundamental, é superior ao valor relativo às matrículas efetuadas nas instituições de educação infantil, totalizando 63,9% contra 36,1%.

Gráfico 3 - Rede Pública Municipal de Campina Grande/PB (2017): percentual de matrículas das crianças de 5 anos em Instituições de Educação Infantil (IEI) e em Escolas de Ensino Fundamental (EEF)



Fonte: A autora, 2018. Elaboração a partir de dados fornecidos pela Gerência de Ensino Infantil, SEDUC/CG.

O Gráfico 3 revela que a ampliação de matrículas das crianças da pré-escola nas escolas de ensino fundamental foi ainda mais significativa considerando a faixa etária de cinco anos de idade, atingindo 89,6%, enquanto as instituições de educação infantil registraram somente 10,4% das matrículas. Esses dados servem para ilustrar a realidade que vem sendo delineada e, a partir da qual, a discrepância no quantitativo de matrículas nas instituições municipais vem sendo acentuada. Esses números são reflexo da política adotada pelo município que, conforme já anunciado, tem priorizado as matrículas em escolas de ensino fundamental em detrimento das instituições de educação infantil.

Segundo a Gerência de Ensino Infantil, as ações para a “universalização” da pré-escola desenvolvidas pela SEDUC/CG consistiram em levar, por nucleação, as crianças de quatro e cinco anos para as escolas de ensino fundamental e, em contrapartida, ampliar o acesso para as crianças de dois e três anos de idade⁷⁸, nas creches. O Quadro 9 apresenta a quantidade de instituições de atendimento exclusivo à educação infantil que atendiam à pré-escola no período de 2014 a 2017.

⁷⁸ A despeito da importância desta informação, não houve a possibilidade de investigar a possível ampliação do atendimento às crianças na faixa etária de dois e três anos na Rede Pública Municipal de Campina Grande/PB devido à insuficiência de dados fornecidos pela SEDUC/CG que propiciassem uma análise mais acurada dessa situação.

Quadro 9 - Instituições de educação infantil com atendimento a turmas de pré-escola na Rede Municipal de Campina Grande/PB (2014 a 2017)

INSTITUIÇÕES	PERÍODO	2014	2015	2016	2017
1. Creche Alcide Cartaxo Loureiro					
2. Creche Amenaíde Santos					
3. Creche Ana Paula					
4. Creche Anita Cabral					
5. Creche Áurea Moura Ribeiro					
6. Creche Beatriz Hamad Gomes					
7. Creche Caic José Jóffily					
8. Creche Carla Medeiros					
9. Casa da Criança Dr. João Moura					
10. Creche Cotinha Carvalho					
11. Creche Elza Almeida					
12. Creche Félix Araújo					
13. Creche Galba Farias Pimentel					
14. Creche Galdina Barbosa Silveira					
15. Creche Isabele Barbosa da Silva					
16. Creche Izaura Gomes de Farias					
17. Creche Karine da Silva					
18. Creche Lenise Medeiros					
19. Creche Lourdes Loureiro					
20. Creche Maria Amélia					
21. Creche Maria Ceci					
22. Creche Maria Emília Cordeiro Pedrosa					
23. Creche Maria Rosa da Silva					
24. Creche Maria Tereza Nepomuceno					
25. Creche Nenzinha Cunha Lima					
26. Creche Nila Dunga					
27. Creche Passinha Agra					
28. Creche Severino Cabral					
29. Creche Sinhazinha Celino					
30. Creche Soraya Magnólia					
31. Creche Tereza Gioia					
32. Creche Vaneuza Rodrigues					
33. Creche Vânia Figueiredo					
34. Creche Vovó Adalgisa					
35. Creche Vovó Clotilde					
36. Creche Walnyza Borborema					
37. Creche Zeferina Galdêncio					

Fonte: A autora, 2018. Quadro elaborado a partir das informações fornecidas pela Gerência de Ensino Infantil, SEDUC/CG.

Segundo a gerente de ensino infantil, algumas creches municipais continuam atendendo à pré-escola nos casos em que as escolas não sejam suficientes para receber essas crianças. Embora o Quadro 9 demonstre que a maioria das instituições municipais de educação infantil de Campina Grande ofereceu atendimento às crianças da pré-escola

nos anos de 2014 a 2017, há um dado que ela não revela, que é a retração desta oferta com a diminuição de turmas nestas instituições.

Considerando os dados numéricos fornecidos pela Gerência de Ensino Infantil, no ano de 2017, 24 das 37 instituições municipais de educação infantil matricularam crianças na faixa etária de quatro e/ou cinco anos, contudo, apenas três ofereceram quatro turmas de pré-escola (duas em cada turno), 10 ofertaram duas turmas e nove ofereceram apenas uma turma. Até fevereiro de 2018, os dados revelaram um decréscimo nessa oferta no tocante à quantidade de instituições que matricularam crianças dessa fase educacional. Das 23 creches municipais (62% do total de instituições) com atendimento à pré-escola, apenas duas ofereceram quatro turmas de pré-escola, 14 ofereceram duas turmas e seis formaram somente uma turma.

Em sentido oposto, a matrícula das crianças da pré-escola nas escolas de ensino fundamental vem sendo ampliada. Segundo informações da SEDUC/CG, das 108 escolas municipais existentes no município de Campina Grande atualmente, 91 atendem crianças de quatro e cinco anos.

Cumprе lembrar que em meio ao processo de elaboração do Plano Municipal de Educação (2015-2025), a educação infantil de Campina Grande/PB se deparou com a exigência da municipalização das 10 creches e pré-escolas estaduais localizadas neste município, processo finalizado no ano de 2014. Em conformidade com notícias veiculadas na imprensa local, ainda no ano de 2012, o Ministério Público da Paraíba solicitou a municipalização das creches que pertenciam à rede estadual de ensino. O pedido foi encaminhado pelo Procurador da Infância e Juventude, Herbert Targino, que enviou um ofício à Secretaria Municipal de Educação.

Em novembro de 2013, a Promotoria de Justiça de Defesa da Educação de Campina Grande realizou uma audiência no intuito de intermediar a transferência para a Prefeitura Municipal das creches mantidas pelo governo do Estado da Paraíba, no município. Na audiência, realizada no dia 4 de novembro, estavam presentes o promotor de Justiça Guilherme Câmara, o prefeito Romero Rodrigues, a então secretária de Educação Verônica Bezerra de Araújo, o Procurador-Geral do município, José Fernandes Mariz, e o assessor jurídico da SEDUC/CG, Rodolfo Gaudêncio.

Ao término do encontro, ficou acordado que a absorção dessas instituições seria feita de maneira gradativa. Segundo os jornais da época, a PMCG reconheceu que a transferência das creches era necessária como forma de atender à municipalização da

educação infantil. Desse modo, visando tornar viável a materialização desse processo, propuseram que fosse realizado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a Prefeitura e o Estado, referente aos encargos financeiros relacionados ao pagamento de pessoal.

Outro alvo de preocupação dos representantes do município era a precariedade das instalações físicas dos prédios onde funcionavam as creches estaduais localizadas em Campina Grande, que, segundo a atual gerente de ensino infantil da SEDUC/CG, não teriam passado por manutenções ou reformas nos 10 anos anteriores.

Concluindo a pauta de discussões referentes à municipalização das creches estaduais, o prefeito Romero Rodrigues solicitou um prazo para que o TAC entre a Prefeitura e o Estado fosse elaborado, no qual haveria a inclusão de uma planilha alusiva à recuperação das unidades educacionais e à especificação dos procedimentos a serem adotados para a absorção dos funcionários que atuavam nessas instituições. Assim, ficou acordado que o processo de transferência ocorreria em três etapas: primeiramente haveria a municipalização de duas creches; num segundo momento, outras quatro instituições passariam a fazer parte da Rede Municipal, sendo, por último, transferidas as quatro restantes, seguindo o seguinte cronograma: 1) no ato da assinatura do termo de compromisso, de 2013, seriam repassadas as creches Anita Cabral e Maria Amélia; 2) no primeiro semestre de 2014, a partir do dia 01/01/2014, as creches Isaura Gomes, Vanusa Figueiredo, Maria Teresa Nepomuceno e Ana Paula; 3) no segundo semestre do ano de 2014, a partir do dia 01/07/2014, as quatro creches remanescentes, creches Maria Rosa da Silva, José Joffily, Carla Medeiros e Teresa Gióia (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA. PROMOTORIA DA EDUCAÇÃO DE CAMPINA GRANDE/PB, 2013).

O Termo de Ajustamento de Conduta nº 03/2013, composto por 13 cláusulas, foi firmado no dia 09 dezembro de 2013, tendo como Compromitente o Ministério Público do Estado da Paraíba, representado pelo Procurador-Geral de Justiça da Paraíba, Dr. Bertrand Araújo Asfora, e pelo Promotor de Defesa da Educação de Campina Grande, Dr. Guilherme Costa Câmara. Como Compromissários estavam o Governo do Estado da Paraíba e o Município de Campina Grande, o primeiro, representado pelo Procurador-Geral do Estado, Dr. Gilberto Carneiro da Gama, e pela Secretária de Educação do Estado, Professora Márcia de Figueiredo Lucena Lira, e o último, representado pelo Procurador-Geral do Município, Dr. José Fernandes Mariz e a Secretária de Educação,

Professora Verônica Bezerra de Araújo Galvão (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA. PROMOTORIA DA EDUCAÇÃO DE CAMPINA GRANDE/PB, 2013).

Quanto aos profissionais que trabalhavam nessas instituições, inicialmente houve a permanência de todo o quadro funcional, continuando o Estado responsável pelos encargos salariais provenientes do pagamento dos gestores⁷⁹ e do pessoal de apoio. Um ano depois, segundo a gerente de ensino infantil da SEDUC/CG, houve o desligamento das pessoas que trabalhavam nessas instituições e todas as despesas passaram a ser de responsabilidade da Rede Municipal. É importante destacar, que a gerente não revelou se todas as pessoas foram substituídas nem quem, porventura, teria assumido esses cargos. No que tange aos prédios, passaram para a administração da Prefeitura Municipal, em regime de comodato.

4.3 Política de “universalização” pré-escola da Rede Municipal de Campina Grande/PB: entre a obrigatoriedade da oferta e o constrangimento do direito à educação

Além da coleta de dados com as Gerências de Ensino Infantil e de Ensino Fundamental, a pesquisa de campo desenvolvida neste estudo procurou ouvir alguns dos sujeitos diretamente ligados à implementação da política de “universalização” da pré-escola desenvolvida pela Rede Municipal de Ensino de Campina Grande/PB. Para tanto, partiu-se do princípio de que a apreensão da fala desses sujeitos

[...] só é possível a partir de uma compreensão dialética das relações parte/todo que constituem a realidade, isto é, a partir de um amplo conjunto de elementos objetivos e subjetivos que a configuram e determinam seu movimento (AGUIAR; SOARES; MACHADO, 2015, p. 74).

Cabe reiterar que, embora o foco do estudo não estivesse na análise dos dados provenientes das entrevistas, a captação da visão desses sujeitos possibilita o adensamento da compreensão do fenômeno, assim como uma maior aproximação aos

⁷⁹ O provimento ao cargo das gestoras que atuavam nas creches estaduais se deu via indicação, pelo Governo do Estado. Este fator foi destacado pela gerente de ensino infantil ao reportar-se sobre o processo de municipalização dessas instituições.

aspectos que o cercam. Para tanto, em respeito ao referencial teórico que subjaz a realização do estudo ora apresentado, a ideia fundante é a de que

A função do pesquisador deve incidir [...] em não apenas descrever as formas de significação do sujeito, mas, sobretudo, revelar as contradições que as engendram. É somente nas relações sociais e, portanto, humanas, que a contradição se constitui, de modo que, para explicitar a negação de um fato como fenômeno aparente e, assim, a abstração de suas multideterminações, exige-se do pesquisador um olhar que remeta ao todo social para que não se distancie da conjuntura da realidade (AGUIAR; SOARES; MACHADO, 2015, p. 73).

Partindo desse princípio, a análise das entrevistas foi estruturada em três blocos, a saber: 1) perguntas direcionadas às gestoras das escolas municipais de ensino fundamental; 2) perguntas direcionadas exclusivamente às professoras que atuam nas turmas da pré-escola; e 3) perguntas direcionadas às professoras e às gestoras educacionais, concomitantemente. Em alguns momentos, as respostas referem-se a um ou a outro sujeito, em outros elas se entrecruzam.

Quanto ao perfil das três gestoras entrevistadas, possuem 37, 55 e 61 anos, todas são funcionárias com vínculo de trabalho efetivo, possuem formação mínima no nível de pós-graduação⁸⁰ *lato sensu*, na área de educação, atuam na Rede Pública Municipal há 10, 18 e 23 anos e, como gestoras de escolas, há 5, 6 e 8 anos. Duas delas atuam exclusivamente na gestão das instituições pesquisadas e apenas uma exerce outro cargo em uma fundação estadual que atua com crianças e adolescentes infratores. Antes de atuarem como gestoras, duas delas exerceram a função de professoras nas instituições pesquisadas.

Os Quadros 10, 11 e 13 apresentam, de forma sintética, o panorama do atendimento à pré-escola nas instituições pesquisadas – Pré I, para as crianças de quatro anos, e Pré II, para as crianças de cinco anos – no período de 2014 a 2016 e foram elaborados a partir dos dados fornecidos pelas gestoras dessas instituições. Para facilitar a exposição, as informações foram agrupadas por escola e analisadas separadamente.

⁸⁰ As gestoras entrevistadas possuem especialização em Psicopedagogia (G1), em Atendimento Educacional Especializado (G2) e em Educação e Socioeducação (G3).

Quadro 10 - Perfil de atendimento à pré-escola na Escola 1

Instituição	Professores atuantes na pré-escola			Número de turmas de pré-escola		Número de crianças matriculadas	
	Quantidade	Formação	Vínculo de trabalho	Pré I	Pré II	Pré I	Pré II
Escola 1	2014						
	1	Superior	Efetivo	-	1	-	30
	2015						
	2	Pós-Graduação (<i>lato sensu</i>) Superior	Efetivo	1	1	25	28
	2016						
	3	Pós-Graduação (<i>lato sensu</i>) Superior	Efetivo Contrato Contrato	1	1	24	37

Fonte: A autora, 2018. Quadro elaborado a partir das informações fornecidas pela entrevistada G1.

A Escola 1, localizada no bairro Santa Cruz, atende turmas de pré-escola desde sua fundação, há cerca de 30 anos. Contudo, houve uma ampliação na oferta a partir de 2015, pois até 2014 a escola ofertava apenas o Pré II. No início de 2018, porém, devido à diminuição da procura por matrículas para as crianças de quatro anos, a escola ofereceu apenas uma turma de Pré II, com 28 crianças matriculadas. Nessa turma, há duas professoras com formação no nível de pós-graduação *lato sensu*, a primeira com vínculo de trabalho efetivo e a segunda, com contrato temporário.

Em relação às professoras, apesar de haver uma funcionária efetiva da Rede Municipal, seu vínculo com o município é para atuação no ensino fundamental e não na educação infantil⁸¹, prática recorrente nas turmas da pré-escola atendidas nos anos anteriores à formulação do PME em grande número de escolas municipais e que ainda persiste atualmente.

⁸¹ Quando admitidas via concurso público, as professoras que atuam na Rede Municipal de Ensino de Campina Grande/PB recebem uma Portaria que especifica sua atuação na Educação Infantil ou no Ensino fundamental, conforme a vaga na área que pleitearam no concurso.

Referente à retração na procura de matrículas no Pré I, uma possível causa pode ser a localização geográfica dessa instituição. Isto porque, além dela, nas imediações há mais quatro escolas municipais e duas instituições de educação infantil. Todavia, no segundo semestre deste ano, a escola voltou a atender a essa turma, com a realocação de crianças que estavam matriculadas numa das instituições de educação infantil que não está mais atendendo à pré-escola.

Quadro 11 - Perfil de atendimento à pré-escola na Escola 2

Instituição	Professores atuantes na pré-escola			Número de turmas de pré-escola		Número de crianças matriculadas	
	Quantidade	Formação	Vínculo de trabalho	Pré I	Pré II	Pré I	Pré II
Escola 2	2014						
	-	-	-	-	-	-	-
	2015						
	-	-	-	-	-	-	-
	2016						
	3	Superior	Efetivo Contrato	2	1	25 25	25

Fonte: A autora, 2018. Quadro elaborado a partir das informações fornecidas pela entrevistada G2.

A Escola 2, também localizada no bairro Santa Cruz, começou o atendimento à pré-escola no ano de 2016. Inicialmente, ofertou três turmas, sendo duas de Pré I, com 25 crianças matriculadas em cada turno, e uma de Pré II, também com 25 crianças matriculadas. Atualmente, oferece duas turmas da pré-escola, uma de Pré I e uma de Pré II, nas quais atuam duas professoras e uma cuidadora, com formação nos níveis de pós-graduação *lato sensu* e superior, uma com vínculo de trabalho efetivo e duas contratadas. No total, há 55 crianças matriculadas, 28 no Pré I e 27 no Pré II, dentre estas, há três alunos especiais.

Em relação ao número de crianças matriculadas, tanto na Escola 1 quanto na Escola 2, chama a atenção a quantidade de crianças por professor, que ultrapassa o estabelecido na Resolução nº 001/2013, do Conselho Municipal de Educação de Campina Grande, que trata da educação infantil. No Artigo 9º, a Resolução do CME determina que “os parâmetros para a organização de grupos decorrerão das especificidades da proposta

pedagógica, considerando o seguinte quadro organizacional de relação professor de educação infantil/criança” (CAMPINA GRANDE, 2013c):

Quadro 12 - Relação professor de educação infantil/número de crianças segundo a Resolução de Educação Infantil do CME de Campina Grande/PB (Resolução nº 001/2013)

FAIXA ETÁRIA	NÚMERO DE CRIANÇAS POR PROFESSOR DE EDUCAÇÃO INFANTIL
Crianças de zero a um ano	Seis crianças para um professor de educação infantil
Crianças de um a dois anos	Oito crianças para um professor de educação infantil
Crianças de dois a três anos	Doze crianças para um professor de educação infantil
Crianças de quatro a cinco anos	Vinte a vinte e cinco crianças para um professor de educação infantil

Fonte: Resolução de Educação Infantil do Município de Campina Grande/PB - Resolução nº 001/2013 (Adaptação da autora).

Ao contradizer o exposto na própria legislação local como parâmetro a ser seguido, verifica-se um indício de desrespeito às especificidades da educação infantil, como pode ser constatado no depoimento a seguir, referente a uma outra escola municipal de Campina Grande na qual a entrevistada P2 trabalha e que embora não tenha sido foco dessa pesquisa, ajuda a problematizar a questão ora discutida:

Lá o Pré II tá com 29 alunos e é uma professora só. O Pré I tem 26 alunos e também é uma professora só. Uma loucura. A professora do Pré I, ela tá tomando quatro calmantes. As crianças são super agitadas e só ela *pra* tudo. Criança foge, criança vai ao banheiro, foge. Já pegaram cada caso lá de criança esse ano [...] E não tem ninguém que dê um suporte. Aconteceu essa semana um caso desse: uma criança dela fugiu, aí lá os portões da frente, sabe, são mais ou menos assim [gesto indicando a largura do portão], aí a criança é pequena, se espremeu, passou, fugiu! De repente chegou a avó dele, veio pegar ele e ele não *tava*. Aí, lá vem o menino correndo, descalço. Aí a professora foi né, ela [a avó] meu Deus como é que pode, vocês deixarem uma criança fugir? A professora foi falar com a diretora e a diretora disse: a culpa é sua. Porque você é *pra tá* com essas crianças até cinco horas dentro da sala. Foi justamente na hora que faltavam cinco minutos *pras* cinco. Ela foi fazer a filhinha com os meninos, né, *pra* levar eles, assim, *pra* uma calçadinha que tem [...] *pra* deixar eles sentados esperando e aí esse menino fugiu. Aí ela [a professora] disse: e como era que eu ia fazer? Eu ia sair correndo atrás do menino e deixar os vinte e pouco? Iam fugir também os outros, né, porque não é só um que tem assim. A gestora disse: mas é irresponsabilidade sua, porque até cinco horas os meninos estão sob a sua responsabilidade e se fugiu a culpa é sua. Aí ela [a

professora] disse: então arrume outra pessoa *pra* ficar comigo porque não tem condição. Aí ela [a diretora] disse: não vai vir ninguém não [...] sabe o que é que você faz? Bota a chave na porta. E a professora disse: como é que eu vou ficar, a sala quente, porque nem ventilador tem lá na sala, com 26 crianças trancadas? E quando essas crianças quiserem ir ao banheiro? (P2).

A fala anterior revela uma relação desproporcional, considerando a quantidade de crianças para um só professor e denota uma medida de cunho gerencial, qual seja, a racionalização de recursos, uma vez que delega a apenas um funcionário a atribuição de realizar um trabalho cuja execução competiria a dois trabalhadores.

Além de trazer consequências negativas para a qualidade da educação ofertada a essas crianças, tal sobrecarga coloca em risco a sua segurança e também reflete a precarização do trabalho docente. De uma forma geral, as instituições de educação infantil contavam com a presença de duas professoras à frente de cada turma para atender a 25 crianças, um número considerado adequado pelas profissionais que atuavam nessas instituições. Essa realidade é oposta ao que ocorre nas escolas de ensino fundamental, nas quais se evidencia um número elevado de matrículas, sobretudo, pelo direcionamento para que sejam formadas turmas com a quantidade máxima de alunos por professor, número que, muitas vezes, chega a ultrapassar o estabelecido nos documentos que norteiam essa etapa educacional.

Quadro 13 - Perfil de atendimento à pré-escola na Escola 3

Instituição	Professores atuantes na pré-escola			Número de turmas de pré-escola		Número de crianças matriculadas	
	Quantidade	Formação	Vínculo de trabalho	Pré I	Pré II	Pré I	Pré II
Escola 2	2014						
	8	Superior	Efetivo	2	2	22 22	23 23
	2015						
	8	Superior	Efetivo	2	2	23 23	23 23
	2016						
	8	Superior	Efetivo	2	2	23 23	24 24

Fonte: A autora, 2018. Quadro elaborado a partir das informações fornecidas pela entrevistada G3.

Assim como a Escola 1, a Escola 3 também atende a turmas de pré-escola desde sua fundação, com o aumento da oferta a partir de 2014 pelo acréscimo de uma turma. Localizada no bairro do Catolé, atualmente oferece quatro turmas da pré-escola, duas de Pré I e duas de Pré II, nos turnos manhã e tarde. Nas referidas turmas, há duas professoras com formação em nível superior e duas com pós-graduação *lato sensu*, todas possuem vínculo de trabalho efetivo com a Rede Municipal. Quanto ao número de matrículas, há 23 crianças nas turmas do Pré I e 24 nas turmas do Pré II.

A partir de agora, as discussões apresentadas resultam do entrelaçamento de algumas respostas apresentadas pelas gestoras durante as entrevistas. Nesse sentido, primeiramente se procurou saber de que instituições originam-se as crianças que se matricularam na pré-escola. Todas afirmaram que a maioria vem das creches municipais e que algumas nunca estudaram em nenhuma instituição.

Quando questionado se houve alguma mudança na instituição de origem dessas crianças as respostas também foram na mesma direção: “Acho que fecharam algumas creches. Em outras fecharam a pré-escola e ficaram apenas os maternais. Passaram os *Prés* para as escolas” (G1); “Teve uma lei que a partir de quatro anos a educação infantil poderia ser na escola, aí migraram, não passaram a ser mais período integral nas creches” (G3).

É possível observar, na resposta da entrevistada G3, a alusão ao Plano Municipal de Educação aprovado no ano de 2015, cujo direcionamento é para que as matrículas na pré-escola sejam realizadas nas escolas municipais de ensino fundamental.

Quando perguntado se as gestoras teriam participado da decisão de transferência da pré-escola para as escolas de ensino fundamental, as respostas foram todas negativas. Assim sendo, foi questionado como e quando foram informadas dessa transferência. A entrevistada G2 afirmou que foi informada quando entrou na direção da escola e, como a gestora da creche municipal mais próxima conhecia a gestora adjunta da escola, entrou em contato, se encontraram na SEDUC/CG e entraram num consenso de que a creche permaneceria com o atendimento aos menores de quatro anos. G3, por sua vez, indicou que não foi consultada, se houve reunião não lembra e que soube através da mídia. A outra resposta foi a seguinte:

Foi num dos encontros no CTE [Centro de Tecnologia Educacional]:
– Vocês abram as portas das escolas que os *Prés* estão chegando!

Tinha escolas que não funcionava [a Pré-escola]. A diretora não podia dizer que não ia receber por não ter estrutura. A gente só ouve as novas regras e tem que aceitar. Ninguém deu opinião não. Veio lá de cima [...] a ordem. Quando vêm os pacotes, vêm lá de cima mesmo. Os que estão em baixo é para atender e pronto (G1).

A resposta em destaque reforça a análise apresentada por Rodrigues e Oliveira (2017) acerca do processo de elaboração do Plano Municipal de Educação, segundo a qual, não houve uma ampla participação da comunidade educacional e da sociedade em geral na formulação deste documento que, segundo a SEDUC/CG, fundamenta o remanejamento da pré-escola para as escolas municipais.

Um outro questionamento direcionado às gestoras foi se gostariam de ter participado dessa decisão. Destacam-se duas afirmações:

- 1) Não. Foi até bom porque encheu a escola. Pra mim, tanto faz (G3).
- 2) Se eu gostaria? Claro! Para poder dizer minha opinião. Vamos ajeitar as rampas. Vamos tirar os batentes. Já pedi tanto para colocar uma grade. Os engenheiros vêm, tiram foto, medem, mas só fica na história. Até hoje não vieram [...]. Já levei retrato de menino com pé quebrado, o sangue descendo. Um menino fez uma cirurgia. Corrimão é pior, disseram, porque os meninos sobem e pulam, fazem de escada. Na minha primeira gestão dei a sugestão de aterrar para diminuir o espaço [...] (G1).

O destaque às falas anteriores se faz na busca de manter a coerência com o referencial adotado, buscando identificar nas entrelinhas do dito (e também no não dito) qual é a visão dos sujeitos referente ao fenômeno estudado e/ou à situação apresentada, lembrando que a postura das gestoras pode revelar o resultado das relações que estabelecem com a política educacional de maneira mais ampla.

Nessa direção, quando G3 afirma que para ela “foi bom porque encheu a escola”, pode demonstrar que já tenha vivenciado problemas decorrentes da insuficiência de verbas para administrar a instituição, o que pode ter sido minimizado com a chegada de mais crianças e, conseqüentemente, com a injeção de recursos.

Por outro lado, a resposta de G1 remete a uma outra questão bastante significativa relacionada à estrutura das escolas para receber as crianças de quatro e cinco anos. Quando questionadas sobre quais as adaptações realizadas nas escolas, as respostas foram bastante semelhantes e convergem nos seguintes aspectos: construção de banheiros na sala de aula e mobiliário fornecido pelo MEC.

Esse dado revela a concepção que permeia a política educacional deste município quanto à qualidade na educação infantil, prevalecendo a ideia de que as crianças necessitam apenas de um banheiro na sala de aula e de carteiras apropriadas à sua idade – argumento questionável, tendo em vista os depoimentos obtidos e expressos em momento posterior –, desconsiderando os demais aspectos apontados pelos estudiosos da área bem como constantes nos pré-requisitos delineados nos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil que, dentre outros elementos, destacam a necessidade de se ampliar os olhares sobre o espaço visando

[...] construir o ambiente físico destinado à Educação Infantil, promotor de aventuras, descobertas, criatividade, desafios, aprendizagem e que facilite a interação criança-criança, criança-adulto e deles com o meio ambiente. O espaço lúdico infantil deve ser dinâmico, vivo, “brincável”, explorável, transformável e acessível para todos (BRASIL, 2006, p. 8).

Ao questionar quais os ambientes da escola que as crianças do pré-escolar costumam frequentar e se há algum ambiente que não é apropriado para essas crianças, apenas a entrevistada G3 respondeu que todos os ambientes da escola são adequados, com exceção dos banheiros externos à sala de aula. G1 e G2 apontaram o pátio como o ambiente preferido das crianças e quanto à adequação/inadequação dos espaços, G2 afirmou:

Eu acho que lá atrás [não é adequado] porque tem muito pedregulho. A rampa. A escola é muito acidentada. Tem grades altas sem proteção e fica perigoso para as crianças. [Elas] ficam na rampa. Tem os ferros, mas se o aluno for por baixo, pode cair e é alto. Tem um muro e um espaço sem proteção.

Cabe ressaltar que, durante a entrevista realizada com G3, não houve a possibilidade de observação *in loco*, pois, o encontro com a entrevistada ocorreu em outro local, em virtude de sua agenda. De modo diferente, além de obter as respostas das entrevistadas G1 e G2 foi possível observar os problemas elencados. Assim, G2 fez questão de mostrar o espaço da escola e os aspectos apontados, além de acrescentar outros elementos sobre o processo de absorção da pré-escola na instituição em que trabalha:

Aqui tinha que colocar e não tinha espaço, era uma sala de vídeo e teve que colocar um *bocado* de aluno. A sala que colocou não é adequada. A escola não tem um depósito, aí se coloca na sala do pré-escolar livros

e mesas em excesso que sobraram da sala da diretoria. Melhorou, mas não está adequado. Falta fraldário, porque tem criança especial que usa fralda. A gente adapta com uma mesa grande e coloca um colchonete na área do chuveiro e isso foi indicado pela Seduc. A gente adaptou a sala multifuncional onde ficam secretaria, sala de direção, sala do professor, tudo com verba da própria escola. O banheiro das crianças ainda não está adaptado, o vaso não é adaptado nem a pia, porque a pia é alta. É só *pra* dizer que tem banheiro. Eles queriam que a escola comprasse o vaso adequado às crianças do Pré (G2).

A realidade exposta anteriormente não corresponde ao que é fixado pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009), no tocante ao expresso no Art. 8º, inciso VII, que determina que as instituições de educação infantil devem propiciar “a acessibilidade de espaços, materiais, objetos, brinquedos e instruções para as crianças com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação” (BRASIL, 2009, p. 20). Além disso, também não é compatível com o que regem as Diretrizes Nacionais para a Educação Básica (2013), quando definem que

[...] as instituições de Educação Infantil devem tanto oferecer espaço limpo, seguro, voltado para garantir a saúde infantil quanto se organizar como ambientes acolhedores, desafiadores e inclusivos, plenos de interações, explorações e descobertas partilhadas com outras crianças e com o professor. Elas ainda devem criar contextos que articulem diferentes linguagens e que permitam a participação, expressão, criação, manifestação e consideração de seus interesses (BRASIL, 2013, p. 91).

G1 já havia se pronunciado quanto às condições do espaço físico da escola, quando questionada se gostaria de ter sido ouvida no processo de decisão de focalizar as matrículas da pré-escola nas escolas municipais de ensino fundamental. Além de apontar os elementos que não são compatíveis com a presença de crianças de quatro e cinco anos nesse espaço, a gestora reproduziu um dos diálogos que teve com representantes da SEDUC/CG, ao reivindicar melhorias na infraestrutura física da instituição, a saber:

[SEDUC/CG]: Lá vem a *pidona*. Tu não *almoça* não? Não vai para casa não?

[G1]: Eu deixei outro ofício, quero a resposta.

[SEDUC/CG]: Você viu o tanto de ofício que *tava* em cima do seu?

[G1]: Eu peço porque não é *pra* mim. Eu não tenho vergonha de pedir *pra* escola.

[SEDUC/CG]: Mas tu é fogo!

[G1]: Eles têm direito [...].

O posicionamento da entrevistada G1, ao insistir junto à SEDUC/CG para a melhoria do espaço físico da instituição, se coaduna com uma das recomendações dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (2006), direcionada especificamente aos gestores e aos demais funcionários de instituições que atuam nesta etapa da educação básica: “encaminhar às autoridades competentes quadro de necessidades e solicitações dos itens básicos para a construção ou reforma da sua unidade” (BRASIL, 2006, p. 13). A mesma postura não é evidenciada pelos responsáveis pela formulação/implementação das políticas públicas para esta etapa em âmbito local, uma vez que desconsideram muitos aspectos preconizados nos documentos norteadores em nível nacional e em nível municipal. Um exemplo que corrobora essa afirmação pode ser encontrado na discrepância entre o que é definido na Resolução de Educação Infantil do município (2013c) e o que se observa na prática, pois na letra da lei está expresso, no Art. 13, que:

[...] Os espaços serão projetados de acordo com a proposta pedagógica da instituição de educação infantil, a fim de observar o desenvolvimento das crianças de zero a cinco anos, respeitadas as suas necessidades e capacidades.

Parágrafo Único - **Em se tratando de turmas de educação infantil, em escolas de ensino fundamental e/ou médio, alguns destes espaços de verão ser de uso exclusivo das crianças de quatro e cinco anos**, podendo outros, serem compartilhados com os demais níveis de ensino, desde que a ocupação se dê em horário diferenciado e respeitado a proposta pedagógica da escola (CAMPINA GRANDE, 2013c, grifo nosso).

Apesar de haver a recomendação de que as escolas que ofertam turmas de educação infantil possuam espaços de uso exclusivo das crianças da pré-escola, conforme destacado no excerto anterior, não é o que ocorre nas escolas pesquisadas. A fala que segue confirma essa ausência, ao mesmo tempo que demonstra um outro ponto preocupante no que concerne às especificidades da educação infantil, que é a garantia do espaço para a brincadeira:

Agora, a questão do grupo não tem condição. Imagina aí você pegar uma turma com 25 crianças e levar para o pátio para fazer brincadeira, corre-corre ou outras coisas, enquanto isso havendo aula nas outras turmas, de 1º ano, de 2º [...] não tem condição de você fazer sempre do jeito que quer. Porque **não há um espaço preparado só pra pré-escola**. Se houvesse no grupo o espaço preparado só pra Pré-escola aí não teria problema. [...] Se você [...] tirar sua criança da sala, ah vamos

brincar ali [...] enquanto a professora tá ali dando aula, vamos dizer, de matemática, os meninos *tão* brincando aqui. E criança brinca gritando, gritando, correndo, pulando. Criança não brinca em silêncio e a gente também não pode impedir. Aí eu não acho que é a mesma coisa não, não dá certo não (P1).

Neves, Gouvêa e Castanheira (2011) acompanharam a trajetória de um grupo de crianças em sua transição da educação infantil para o ensino fundamental, no município de Belo Horizonte/MG, e perceberam que a inserção dessas crianças na segunda etapa da educação básica foi marcada por um hiato entre as experiências vividas na educação infantil e as práticas educativas desenvolvidas na nova escola. Desse modo, o brincar, apontado pelas autoras como um dos elementos centrais da cultura de pares e do cotidiano da educação infantil, foi situado em segundo plano no contexto da sala de aula investigada.

Em Campina Grande, essa mesma realidade foi apontada por uma das pessoas entrevistadas e pode ser observada no relato a seguir:

A professora do primeiro ano, a forma dela trabalhar é assim [...]. Aí os meninos saíam do Pré naquela dinamização que os meninos tinham, aí chegavam no primeiro ano, uma coisa. Teve até Layla⁸² que saiu daqui, a mãe tirou, botou em outra escola, porque a menina chorava, chorava, se tremia todinha. A mãe veio conversar com a gente e aí disse: Professora, Layla disse que não *tá* gostando, que a professora é muito séria, que ela não faz nada, nada, uma acolhida com as crianças, nada. Já era sabe? Caderno e lápis, caderno e lápis o tempo todinho. Eu acho assim, primeiro ano tudo bem *né*, é a alfabetização, mas eu acho assim, pelo menos no comecinho, os dois primeiros meses [...]. E ainda são muito pequenos não é? *Pra* já ser tão sério assim (P2).

Com a ampliação do ensino fundamental para nove anos, decorrente da promulgação da Lei Federal nº 11.274 (BRASIL, 2006) e a extensão da obrigatoriedade escolar para a faixa dos quatro aos 17 anos (EC nº 59/2009), muito tem se discutido sobre a articulação entre a educação infantil e a etapa subsequente, motivando investigações sobre os efeitos na educação das crianças.

Conforme os relatos obtidos nesta pesquisa, além do processo de escolarização da infância marcar a entrada das crianças na segunda etapa da educação básica, essa prática tem se evidenciado já na educação infantil, com a ida precoce das crianças da pré-escola

⁸² O nome da criança exposto no relato da entrevistada P2 é fictício, visando preservar o anonimato da fonte.

para as escolas de ensino fundamental, o que tem acarretado situações nas quais a brincadeira tem sido cada vez mais secundarizada e restrita a alguns momentos no recreio ou na sala de aula.

A segunda parte das análises envolve temas direcionados somente às professoras. No tocante ao perfil dessas profissionais, duas possuem 35 anos e uma tem 56 anos, as três trabalham também em outras escolas municipais de ensino fundamental e, nas instituições pesquisadas, uma atua no Pré I e as outras duas no Pré-II. Apenas uma delas é funcionária efetiva da Rede Municipal, possui formação acadêmica no nível de pós graduação *lato sensu*, em Língua e Literatura Brasileira, atuando como professora de educação infantil há 15 anos. As demais têm formação em nível superior, em Pedagogia, atuando na educação infantil municipal há 3 anos e meio e 4 anos, respectivamente, e estão vinculadas por meio de contratos temporários.

Destaca-se, aqui, um elemento para a reflexão subjacente às contratações temporárias que revelam que, assim como tem ocorrido com os trabalhadores de forma geral, o trabalho docente tem sofrido precarização nos aspectos concernentes às relações de emprego (OLIVEIRA, 2004).

Questionadas sobre os cursos de formação continuada oferecidos pela SEDUC/CG, P1 destacou o Letramento na visão sociohistória, o Curso Linux e as formações mensais com a equipe da SEDUC/CG, além das formações desenvolvidas pelo Paralapracá, do Instituto C&A). P2 e P3 apontaram os encontros mensais do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), promovido pela SEDUC/CG.

Dois fatores são percebidos no que tange à formação continuada. O primeiro diz respeito à formação da equipe docente via “parceria” público-privado, assunto já discutido em momento anterior. O segundo reflete que a concepção de educação infantil do município, assim como suas ações, vem acompanhando o direcionamento da política nacional, que a partir de 2017 incluiu a educação infantil no PNAIC. Essa postura tem atrelado ainda mais a pré-escola à ideia de período propício para práticas de alfabetização e vem culminando num processo de escolarização precoce, o qual será analisado posteriormente.

As professoras foram questionadas se já haviam trabalhado em instituições municipais de atendimento exclusivo à educação infantil, com a pré-escola, se foram remanejadas para a escola e, em caso positivo, quando e como souberam do remanejamento. Uma delas (P2) já havia trabalhado em turmas de berçário e maternal,

mas não tinha sido remanejada para a escola. Duas das professoras (P1 e P3) responderam que já haviam trabalhado nas creches municipais com turmas de pré-escola e que foram remanejadas.

P1 foi remanejada no ano de 2015, ao pedir transferência após ter trabalhado 11 anos na mesma instituição. Indagada sobre o motivo, respondeu ter sido uma escolha porque a escola ficava mais próxima de sua casa e, por isso, ela achou melhor, além do fato de que na creche municipal onde trabalhava só ficaria um professor por turma, como era nas escolas. “No começo, quando cheguei na escola, estranhei muito, foi bem difícil. Depois fui me adaptando” (P1).

O que aparentemente pode parecer uma opção por parte dessa professora, uma vez que, ao passar a trabalhar mais próximo de sua residência isso poderia significar um ganho, pode não necessariamente representar uma escolha ou ser a menos danosa. Nessa perspectiva, o resultado dessa decisão pode ter trazido efeitos negativos na identidade docente e desperta alguns questionamentos, tais como: se não houvesse essa mudança na política municipal que fomentou a ida do pré-escolar para as escolas municipais, essa professora teria saído da instituição na qual trabalhou por 11 anos? Se as turmas de pré-escola fossem mantidas nas creches e/ou permanecessem dois professores por turma, essa professora “escolheria” ser realocada para uma escola municipal?

Obter respostas para essas questões é algo complexo, contudo, esse movimento dialético de busca pelos não ditos pode auxiliar na problematização do que está por trás das falas da entrevistada. Ademais, com o fechamento das turmas de pré-escola nas unidades que atendem exclusivamente a educação infantil, muitas professoras tiveram que ser transferidas para outras instituições, o que acarretou o rompimento do vínculo que estabeleciam com a comunidade educacional na qual estavam inseridas, afetando, inclusive, a sua identidade, enquanto categoria profissional que cada vez menos reconhece sua capacidade de mobilização por se ver cada vez mais cingida nos processos de embate em prol de assegurar direitos conquistados a duras penas. Cumpre ressaltar que a identidade aqui é concebida

[...] como um processo de construção social de um sujeito historicamente situado. Em se tratando da identidade profissional, esta se constrói com base na significação social da profissão, de suas tradições e também no fluxo histórico de suas contradições (IZA *et al*, 2014, p. 275).

P3, por sua vez, foi chamada na Secretaria de Educação e Cultura do município:

Como a demanda de alunos foi maior, fui remanejada para as escolas no ano de 2016. Ligaram da Seduc. Disseram que iria para o pré-escolar da escola, os dois horários. [...] Antes trabalhava na mesma creche, trabalhava o dia todo e ficava no soninho⁸³. Pegava dois ônibus. [...] A rotina ficou mais complicada. O tempo ficou muito corrido e o estresse de ter que pegar mais ônibus e o gasto com o transporte. Se pudesse ficar num lugar só, seria bem melhor (P3).

Analisando esta situação, é possível perceber elementos caracterizadores da precarização das condições de trabalho e da remuneração docente (OLIVEIRA, 2004). Este fenômeno é visível no fato dessa profissional que antes cumpria jornada dupla numa mesma instituição passa a ser obrigada a se deslocar para mais de uma escola, localizadas em bairros distantes entre si. Isso acarreta, além do esforço físico ocasionado pelo deslocamento, alterações de cunho financeiro, elementos que interferem diretamente na qualidade de vida dessa trabalhadora. Além disso, trata-se de uma funcionária contratada que, para trabalhar na Rede Municipal, leva desvantagem em relação aos efetivos, a quem é dada a prioridade em caso de concorrência direta por vagas nas instituições educacionais.

As questões de cunho pedagógico foram direcionadas tanto para as professoras quanto para as gestoras e buscaram informações relativas ao planejamento, à rotina, ao acompanhamento do trabalho desenvolvido pelas professoras com e para as crianças da pré-escola.

Quanto ao planejamento, todas as professoras afirmaram seguir os eixos temáticos definidos pela SEDUC/CG e duas (P1 e P3) destacaram que a realização dos planejamentos bimestrais é feita juntamente com os professores do ensino fundamental. Dessas, uma (P1) pontuou que no momento em que se reúne com a outra professora da pré-escola que atua na mesma instituição, com o objetivo de adequar as orientações da SEDUC/CG com a realidade das turmas com as quais trabalham, não há a participação da supervisão escolar, ocorrendo apenas quando estão com o restante da equipe docente da escola, no planejamento geral.

⁸³ Soninho é o nome utilizado na Rede Municipal de Campina Grande em referência aos casos em que os professores ficam no dormitório das creches municipais, entre um turno e outro, acompanhando o horário de descanso das crianças que permanecem na instituição em horário integral, compreendendo, geralmente, o período das 11 às 13 horas.

As respostas das gestoras também foram nesse sentido. Duas delas (G1 e G2) pontuaram a utilização das horas departamentais para a realização dos planejamentos. G2 afirmou que, quando isso ocorre, envolve apenas os efetivos, pois os contratados não teriam a obrigação de participar fora do horário de trabalho. Esse dado suscita uma interrogação quanto ao envolvimento das professoras das turmas de pré-escola no planejamento, uma vez que, nesta instituição, duas delas não pertencem ao quadro de funcionários efetivos, embora, como já dito anteriormente, não é possível afirmar que este posicionamento ocorra da mesma forma em todas as escolas da Rede Municipal.

Em relação ao mobiliário, apesar de haver uma certa consonância entre as entrevistadas quanto à sua adequação para a idade, quatro delas (G1, G2, P1 e P2) se posicionaram contrárias à mudança recente evidenciada na Rede Municipal⁸⁴ em ao menos algum aspecto. É importante ressaltar seus pontos de vista, sobretudo, porque são as pessoas que estão mais diretamente ligadas a seu uso e o observam *in loco*. Dessa forma, destacam-se três respostas que foram agrupadas a seguir.

Quadro 14 - Notas sobre a adequação do mobiliário utilizado na pré-escola das escolas públicas municipais de Campina Grande/PB

ENTREVISTADAS	AVALIAÇÃO REFERENTE À ADEQUAÇÃO DO MOBILIÁRIO UTILIZADO NAS SALAS DA PRÉ-ESCOLA DAS ESCOLAS MUNICIPAIS
P1	A gente sempre lidou com aquelas mesinhas e aquelas cadeirinhas. Aquelas mesinhas que ou você juntava ou separava, né, e as cadeirinhas. Mas entregaram umas cadeiras esse ano [...] e eu não achei aquilo muito adequado não. Parece carteirinha mesmo como uma sala de aula comum, normal . Eu não acho aquilo muito adequado para <i>criança pequena</i> não. Até <i>pra</i> você juntar não dá uma mesa [...]. Eu achei que não ficou muito bom aquilo não. [...] Elas são do tamanho adequado <i>pra</i> eles [para a idade deles], mas você sabe que no pré I tem criança grande e tem criança pequenininha. Eu tinha muitas crianças pequenininhas [...] e aí [antes] a gente já procurava a cadeirinha mais alta para as crianças poderem ficar na altura adequada nas mesas. Nem sempre o mobiliário é bom não.

Continua

⁸⁴ Na metade do ano de 2017, escolas municipais de ensino fundamental receberam mobiliário novo para as salas que atendem à educação infantil: mesas e carteiras individuais, semelhantes às utilizadas pelas turmas do ensino fundamental, em substituição às mesas com quatro cadeiras que eram utilizadas nas turmas da pré-escola. Segundo a Gerência de Ensino Infantil, o processo de remanejamento das crianças de quatro e cinco anos atendidas em creches se deu para as escolas mais próximas, de modo que algumas delas já receberam adequações em sua estrutura física e mobiliário, e outras encontram-se em execução, sem, contudo, indicar o número exato nem especificar quais instituições.

ENTREVISTADAS	AVALIAÇÃO REFERENTE À ADEQUAÇÃO DO MOBILIÁRIO UTILIZADO NAS SALAS DA PRÉ-ESCOLA DAS ESCOLAS MUNICIPAIS
P2	Eu acho que não seja tão adequado não, eu acho que teria que ser mais direcionado para eles mesmo, que são pequeninhos. Eles agora estão com umas carteiras grandes desde o meio do ano. Veio lá da Secretaria. Até pra gente fazer uma rodinha tá complicado porque a sala está superlotada, tem carteira e cadeira. Eu acho que não é apropriado. Não tem uma interação.
G1	A professora do Pré da tarde não gostou de tirarem as mesinhas. [...] O formato da mesinha em grupinho é melhor. [...] Não pesquisaram se preferiam as mesinhas ou cadeiras individuais. A pessoa pensa que são baixinhas mas não são tão baixinhas não. Quando chegou eu me espantei. As crianças do Pré I são pequenas demais. As carteiras tomam o espaço todo. A professora ficou sem poder se mexer na sala. Ela não gostou dessa mudança.

Fonte: A autora, 2018. Quadro elaborado a partir das respostas das entrevistadas P1, P2 e G1.

Além de se mostrarem insatisfeitas com a alteração do mobiliário pela inadequação em relação à altura/tamanho das crianças, os argumentos das professoras caminham na direção do próprio fazer pedagógico e da concepção subjacente a um formato de sala mais propício para turmas de pré-escola, como quando P1, que trabalha com crianças de quatro anos, ressalta o fato da nova carteira deixar o ambiente parecido com “uma sala de aula comum, normal” e P2, cujas crianças têm cinco anos, reclama sobre a superlotação do espaço, fator que dificulta a formação das rodas de conversa e a interação, elementos tão caros à educação infantil.

Documentos norteadores desta etapa educacional têm indicado a roda de conversa como uma importante ferramenta para o trabalho pedagógico e para a expressão infantil, cumprindo papéis diversificados, como espaço para a alternância de posições nas trocas comunicativas, para o desenvolvimento da linguagem oral e para expressão de sentimentos, dentre outros.

O Referencial Curricular para a Educação Infantil (1998) insere a discussão sobre as rodas de conversa no eixo Linguagem oral e escrita, apontando-a como uma estratégia que vem se tornando comum nas instituições de educação infantil e que marcam um momento definido na rotina, em que as crianças sentam em roda com o professor para conversar. Além disso, este documento frisa que a ampliação das capacidades de comunicação oral ocorre num processo contínuo, de forma gradativa, “por meio de um processo de idas e vindas que envolve [...] a participação das crianças nas conversas

cotidianas” (BRASIL, 1998, p. 127). Assim, sinaliza que as instituições e profissionais de educação infantil devem organizar sua prática pedagógica de maneira a propiciar, dentre outros aspectos, a capacidade de “participar de variadas situações de comunicação oral, para interagir e expressar desejos, necessidades e sentimentos por meio da linguagem oral, contando suas vivências” (BRASIL, 1998, p. 131).

As Diretrizes Curriculares para Educação Infantil da Rede Municipal de Campina Grande/PB (2013a), por sua vez, remetem-se às rodas de conversa quando tratam da organização de tempo e do espaço para os cuidados das crianças nos contextos de educação infantil. Nesse sentido, ressaltam a importância do planejamento respeitar a individualidade de cada criança e, ao mesmo tempo, a subjetividade do grupo. Assim, reiteram que é preciso garantir que se favoreça a interação social e a oportunidade das crianças fazerem escolhas, desenvolvendo a sua autonomia, “momento em que o professor (a) deve dar vez e voz para a criança” (CAMPINA GRANDE, 2013a). Diante disso, questiona-se: como proporcionar vez e voz para tantas crianças? Como propiciar rodas de conversa em salas superlotadas, sem espaço e mobiliário adequado para essa prática? Não é impossível, mas, nesse contexto, torna-se uma tarefa muito mais difícil de se concretizar.

Referente às possibilidades de interação das crianças da pré-escola com outras crianças que estudam nas instituições, o Quadro 15 destaca a resposta de uma professora (P1) que mostra a diferença entre a convivência das crianças de quatro anos nas unidades de educação infantil e nas escolas municipais de ensino fundamental.

Quadro 15 – Notas acerca da convivência das crianças de quatro e cinco anos com as demais crianças das instituições educativas no município de Campina Grande/PB

CONVIVÊNCIA DAS CRIANÇAS DA PRÉ-ESCOLA COM CRIANÇAS DE OUTRAS TURMAS
Instituição de educação infantil <i>versus</i> escola de ensino fundamental
Na creche era mais fácil, havia [a convivência]. A gente tinha momentos que juntava todos. Ia fazer um momento e ali ficavam todos juntos. Mas as idades deles eram muito próximas. Um tinha três, o outro quatro, o outro cinco, pronto. Aí dava certo, mas no <i>grupo</i> não tem condição porque são meninos grandes. Na entrada eles convivem, no recreio pode ser que não. O convívio maior é nesses momentos: entrada, saída ou quando tem um evento. Inclusive, assim, você tem que pensar também na segurança da criança. Menino grande correndo junto com uma criança de quatro anos não tem condição.

Continua

CONVIVÊNCIA DAS CRIANÇAS DA PRÉ-ESCOLA COM CRIANÇAS DE OUTRAS TURMAS
Escola de ensino fundamental <i>versus</i> instituição de educação infantil
<p>É o seguinte. Eu vou falar da minha turma porque eles são muito pequenos, [...] começam o ano com quatro anos e é a turma menor da escola, assim, em questão de idade. A próxima turma no meu horário de trabalho que não é o Pré II, a idade mais próxima, no caso, é o primeiro ano e [...] já são mais velhos do que eles. O horário do recreio não podia coincidir com meninos muito grandes, então eles brincavam com os do primeiro ano que é a idade mais próxima. Mesmo assim, aqui e acolá você sabe, que o menino mais velho pode derrubar, pode numa brincadeira machucar, a gente tinha muito cuidado porque <i>pra</i> mim eles eram muito crianças. Eu <i>tava</i> acostumada na creche, que o maternal brincava com o maternal, <i>né</i>, o Pré brincava com o Pré. Aí quando eu fui <i>pra</i> escola eu senti essa dificuldade, eu fiquei com medo, <i>né</i>, da criança se machucar [...]. Eu tinha um cuidado muito grande porque a idade deles não correspondia com a idade do mais próximo que seria o Pré II, mas o Pré II não estava lá.</p>

Fonte: A autora, 2018. Quadro elaborado a partir da resposta da entrevistada P1.

O Quadro 15 possibilita a visualização de dois importantes aspectos característicos da educação infantil: as interações e as brincadeiras. O Artigo 9º das DCNEI (2009) apontam tais aspectos como eixos estruturantes da prática pedagógica desta etapa e, no inciso I, preconiza a garantia de oportunidades que possam promover o conhecimento de si e do mundo que as cerca por intermédio da “ampliação de experiências sensoriais, expressivas, corporais que possibilitem movimentação ampla, expressão da individualidade e respeito pelos ritmos e desejos da criança” (BRASIL, 2009). A Base Nacional Comum Curricular (2017), também se refere a esse tema. Consoante este documento,

A interação durante o brincar caracteriza o cotidiano da infância, trazendo consigo muitas aprendizagens e potenciais para o desenvolvimento integral das crianças. Ao observar as interações e a brincadeira entre as crianças e delas com os adultos, é possível identificar, por exemplo, a expressão dos afetos, a mediação das frustrações, a resolução de conflitos e a regulação das emoções (BRASIL, 2017).

Como é possível perceber, esses dois elementos são fulcrais para o desenvolvimento das crianças, contudo, as falas dos sujeitos apontaram que, apesar de haver uma relação afetuosa entre as crianças da educação infantil e as do ensino fundamental nas escolas, esses aspectos têm sido cada vez mais restritos tanto pela quase inexistência de um contato entre essas crianças, devido à diferença de idade que as separa, quanto pelo reduzido tempo destinado ao brincar.

Um outro ponto abordado pelas entrevistadas foi em relação à recepção e à saída das crianças de quatro e cinco anos nas escolas municipais. Segundo as professoras, há um crachá que é entregue aos responsáveis por essas crianças ao deixarem-nas nas creches municipais e devolvidos às professoras na hora em que vão buscá-las e todas sinalizaram para a importância desse documento. Segundo a entrevistada P2, a ausência desse dispositivo nas instituições de ensino fundamental “ainda é uma negligência por parte da escola, do sistema, em relação à educação infantil nas escolas, porque na creche tem” (P2). P1 também teceu considerações acerca dessa situação:

Na creche tinha. Quando vinha deixar a criança, [o responsável] recebia o crachá que era feito e na volta ele tinha que trazer o crachá para a gente poder entregar a criança, mas na escola não tem não. Inclusive, quando eu vim para a escola pedi que fizesse porque você não conhece todo mundo e principalmente no início do ano [...]. A preocupação da gente no início do ano não é essa: saber quem é a criança, o nome da criança e quem é o responsável pela criança? Isso eu senti uma diferença muito grande porque uma coisa é você ter um documento com a foto da criança, quem é pai e quem é mãe e saber que é o pai que veio trazer, é a mãe ou é a tia e todo dia é aquela pessoa, entrega o documento, leva para casa, traz de volta e só entrega a criança com o documento e outra é não ter (P1).

Em relação a inexistência das carteiras de identificação, as três gestoras afirmaram que já haviam tentando implantar nas escolas municipais em que trabalham, mas que esse processo não logrou êxito. Desse modo, acabaram responsabilizando as famílias pelo fracasso, segundo as quais, não cumpriam os combinados estabelecidos e/ou perdiam esse documento e, por esse motivo, prevalece a prática da identificação visual.

Diante desse dado é possível questionar: por que as instituições de atendimento exclusivo à educação infantil conseguem manter esse sistema em funcionamento e as escolas municipais de ensino fundamental não conseguem? Quais problemas podem ser enfrentados pelas famílias quando as escolas delegam a crianças de quatro e/ou cinco anos a responsabilidade de identificar seus responsáveis, como indica a fala de uma das gestoras ao afirmar que “a mãe chega, diz o nome do aluno, a criança reconhece o pai ou a mãe e [os profissionais da escola] liberam” (G1)? São questões para as quais, no momento, não se tem respostas, mas que requerem um olhar mais criterioso e uma postura mais contundente na direção de preservar a segurança e a integridade das crianças que estudam nessas instituições.

Outra questão importante suscitada a partir da fala de duas das gestoras (G1 e G2) diz respeito à alimentação nas instituições que ofertam a pré-escola. Nas creches municipais as crianças que estudam em tempo integral fazem quatro refeições: café da manhã, por volta das oito horas; almoço, em torno das 10 horas e 40 minutos; lanche, por volta das 14 horas e 30 minutos; e jantar, em torno das 16 horas e 40 minutos. Em contrapartida, as escolas municipais só oferecem uma refeição por turno: pela manhã, às nove horas e à tarde, às 15 horas. Referente a isso, G2 assinalou: “aqui não tem tanta alimentação como na creche. Aqui só tem merenda”. G1, por sua vez, afirmou que “boa parte [das crianças] traz o lanche de casa”.

Cumprе lembrar que o público atendido por essas instituições é constituído, em grande maioria, por pessoas de baixa renda que, ao terem que tirar seus filhos das creches municipais e matricular nas escolas, são duplamente afetadas: por um lado, pela diminuição na quantidade de refeições as quais as crianças tinham direito e, por outro, pela pressão que sofrem pelas próprias crianças que, ao verem seus colegas trazendo o lanche de casa - por vezes mais atrativos a seus olhos, apesar de menos saudáveis que os oferecidos na escola -, solicitam aos pais que lhes permitam fazer o mesmo. Muitas famílias acabam cedendo aos apelos das crianças e sacrificando uma parte do orçamento, já tão comprometido, para providenciar o lanche desejado por elas.

Para o Estado, de outro modo, essa situação acaba sendo conveniente, pois mais uma vez lhe é assegurada a possibilidade de redução de custos, tendo em vista que passa a fornecer apenas uma refeição por turno nas escolas, em substituição às duas que fornecia nas creches municipais.

Em relação ao acompanhamento do trabalho desenvolvido pela instituição com a pré-escola, as respostas foram convergentes. As entrevistadas G1 e G2 mencionaram que há o acompanhamento feito pela SEDUC/CG, através do Grupo de Apoio Pedagógico (GAP), sendo que este acompanhamento é mais direcionado para as turmas do 1º ao 5º ano e que não há um específico para a pré-escola. Sobre isso, G1 ainda acrescentou que

[...] a preocupação maior é com o saber ler e escrever, com a alfabetização. [Nome da representante da SEDUC/CG], do GAP, ano passado começou a participar e fazer reuniões na escola com preocupação em cima da alfabetização e faz questão que as professoras do Pré estejam presentes. Diz que a alfabetização começa do Pré.

Passava os resultados da Prova Brasil e do SAMA⁸⁵ para a professora do Pré [...]. Depois da parceria com a Fundação Lemann⁸⁶ começou a dupla gestora e a fazer grupos para acompanhar as pessoas nas escolas, os resultados.

Ao tratar sobre as políticas direcionadas à expansão da obrigatoriedade Dourado (2010) alertava para os riscos da escolarização da educação infantil e da desobrigação dos entes federados, sobretudo os municípios, referente à melhoria e à expansão da oferta da educação de zero a três anos. Analisando a situação das crianças da pré-escola nas escolas de ensino fundamental que fizeram parte dessa pesquisa, percebe-se que este risco é iminente, tendo em vista que as ações direcionadas ao ensino fundamental aos poucos tem enredado a educação infantil.

Esse movimento foi percebido quando questionado sobre a diferença relacionada ao trabalho desenvolvido com a pré-escola nas instituições de educação infantil e nas escolas de ensino fundamental. Nesse sentido, P1 afirmou:

Na escola é mais direcionado, assim, ao ensino mesmo, a conteúdo mesmo. [...] Na educação infantil a ludicidade eu acho que se encaixa mais. [...] Na escola não tem muito espaço para a ludicidade, creche tem mais espaço *pra* isso. Na escola não tem, até assim, por parte mesmo, eu acho, do gestor, da equipe técnica e tudo, eles não deixam as crianças do Pré [...], que o professor trabalhe mais à vontade com elas. Porque, *né*, eles já cobram muito a alfabetização dessas crianças sem eles estarem nesse nível ainda, nessa faixa etária de ser alfabetizada. Mas agora eles cobram muito isso: tem que aprender, tem que aprender, tem que sair sabendo, tem criança do Pré que já lê. E eu acho que Pré, educação infantil, eu acho que não é *pra* ser assim não (P2).

A fala anterior demonstra um impasse entre o respeito às especificidades da educação infantil e a não garantia destas quando a pré-escola é inserida num espaço escolar que prioriza a prontidão para a alfabetização e a antecipação do processo de escolarização das crianças. A declaração a seguir revela a percepção dessa mesma

⁸⁵ O Sistema de Avaliação Municipal da Aprendizagem (SAMA), foi criado na gestão do prefeito Romero Rodrigues com o objetivo avaliar o desempenho dos alunos do ensino fundamental.

⁸⁶ A Fundação Lemann, que iniciou uma parceria com a Prefeitura Municipal de Campina Grande no ano de 2016, se apresenta como uma organização familiar, sem fins lucrativos, que há 15 anos colabora e trabalha em prol de uma educação pública de qualidade para todos, apoiando pessoas e organizações que dedicam suas vidas a solucionar os principais desafios sociais do Brasil. Em 2015 esta Fundação integrava o Movimento pela Base Nacional Comum e encabeçou um relatório elaborado por 150 especialistas brasileiros e estrangeiros, no qual criticavam a não inclusão da alfabetização na educação infantil na proposta de base nacional comum curricular proposta pelo MEC.

professora quanto ao acompanhamento pedagógico realizado dentro da própria instituição e contribui para ratificar a preocupação ora levantada:

O acompanhamento realizado na escola é mais próximo. Conversa com os professores. Planejamento. Reforço para os alunos feito pela supervisora [...]. Reforçava [o trabalho realizado com algumas crianças] com o alfabeto móvel, jogos matemáticos. Queriam que chegassem pré-alfabetizadas. Criticavam se a criança chegasse no primeiro ano sem saber o alfabeto. Era para a criança do pré-escolar saber ler palavras simples (P2).

A resposta anterior acabou suscitando uma pergunta que não estava presente no roteiro de entrevista e surgiu da inquietação diante do fato das crianças da pré-escola estarem recebendo “reforço escolar”, tendo em vista que nenhum documento norteador da educação infantil aponta para a necessidade disso, uma vez que a aprendizagem, sobretudo nesta etapa, deve ser vista como algo processual. Na própria legislação local consta que “a educação infantil é um direito de todas as crianças, sem requisito de seleção” (CAMPINA GRANDE, 2013c), fator que também deve ser respeitado no que tange ao ingresso dessas crianças no ensino fundamental.

Quando solicitado que explicasse melhor a questão do “reforço escolar” para as crianças da pré-escola, P2 reiterou que “agora eles querem que a criança do Pré já saia semialfabetizada”. Dada a resposta, foi questionado o que apontavam como lacuna de aprendizagem da criança para justificar essa prática. Consoante P2:

[...] Elas diziam que tinha muitas crianças que chegavam no 1º ano, saíam do Pré e não sabiam o alfabeto todo, não sabiam ler nada, nem palavras simples. Elas alegavam isso e diziam que agora a criança do Pré já era *pra* saber o alfabeto todo, já era *pra tá* bem adiantada (P2).

P2 atua em duas instituições, numa com o Pré II e na outra com uma turma do ensino fundamental, onde também observa o que ocorre com a pré-escola. Na concepção dessa profissional a postura denunciada na fala anterior é equivocada, pois, para ela

[...] na educação infantil a gente não tem nenhuma obrigação de alfabetizar a criança. Claro que a criança tem que ter uma noção [...], mas alfabetizar não, alfabetizar é para o primeiro ano. Então educação infantil é *pra* gente deixar os meninos aprenderem brincando [...]. Mas a gente chega na escola e... não funciona assim. Às vezes a gente levava os meninos aqui *pro* campo [e ouvíamos]: minha gente, não é hora do recreio não. Fazendo isso porque os meninos estavam brincando e não

era, era *pra tá* aprendendo, entendeu? **Limitava o espaço da brincadeira.** Porque os meninos eram para chegar no primeiro ano já fazendo muita coisa, praticamente sabendo ler (P2).

Percebe-se que nas escolas de ensino fundamental a ideia de escolarização acaba prevalecendo mesmo quando se trata das turmas da educação infantil. As crianças menores que adentram nesse espaço, em vez de contagiarem as práticas destinadas aos maiores com a ideia de que o brincar ajuda na aprendizagem, ocorre o contrário. A lógica que rege o trato com as crianças maiores, pautada pela rigidez de um processo de ensino-aprendizagem que prioriza a prescrição de se ter que aprender a ler, a escrever e a dominar habilidades básicas da matemática, acaba se sobrepondo às experiências que deveriam ser vivenciadas na educação infantil.

No estudo intitulado “*Is Kindergarten the New First Grade?*” ou seja, “É o Jardim de Infância a nova primeira série?”, Bassok, Latham e Rorem (2016), fizeram uma comparação entre as salas de aula dos jardins de infância de escolas públicas dos Estados Unidos, nos anos de 1998 a 2010. Os autores diagnosticaram mudanças significativas em cinco dimensões basilares das experiências vividas no jardim de infância, quais sejam: crenças dos professores da pré-escola sobre prontidão escolar, tempo dispensado aos conteúdos acadêmicos e não acadêmicos, organização da sala de aula, abordagem pedagógica e prática de avaliações.

Pautada pelos estudos que mostravam que a incidência de pressões por *accountability* estavam invadindo as primeiras séries do ensino fundamental e os jardins de infância, trazendo como características a focalização em habilidades acadêmicas em detrimento de oportunidades para a vivência de brincadeiras, a investigação apontou que os professores do jardim de infância tinham expectativas acadêmicas muito mais altas para as crianças, tanto antes da entrada nesta fase como no decorrer do ano em que a frequentavam. Sendo assim, os docentes dedicavam um tempo maior na exploração de conteúdos avançados de alfabetização e de matemática, nos comandos direcionados pelos próprios professores e nas avaliações. Em contrapartida, o tempo reservado para atividades de arte, para música, para ciência e para atividades selecionadas pelas crianças era substancialmente menor.

Em conformidade com os relatos da entrevistada P2, essa realidade também pode ser constatada em algumas práticas adotadas em Campina Grande, como é possível verificar a partir da seguinte fala:

[...] *Pra* você ter uma ideia, lá na outra escola que eu *tô*, [...] a professora do Pré I disse que 90% das crianças já *estão* lendo. Agora isso não tem uma atividade com as crianças de brincadeira, de nada. [...] Eu digo porque minha filha *tá* lá. [...] As crianças *são* totalmente na sala de aula, carteira e mesinha, o tempo todinho, porque [querem] que as crianças já saiam lendo. [...] Não vai *pra* um pátio, só vai *pro* pátio na hora do recreio, sabe? Não tem brincadeira, não. A gente não vê nada. Essas crianças na sala de aula. A tarde todinha, trancadas na sala de aula (P2).

Uma preocupação levantada na pesquisa norte-americana e aplicável à realidade campinense é que o foco no conteúdo escolar pode excluir outras importantes formas de experiências e de aprendizado que propiciam o desenvolvimento de habilidades sociais que impactam, inclusive, na saúde física e mental das crianças, configurando preditores dos resultados que estas possam vir a alcançar a curto e a longo prazo.

As entrevistadas foram questionadas sobre qual instituição consideram mais adequada para atender às crianças da pré-escola: as instituições de educação infantil ou as escolas de ensino fundamental. As respostas apontaram uma ampla confluência de entendimento das entrevistadas, pois apenas uma das gestoras respondeu em sentido contrário às demais participantes da pesquisa, como pode ser observado no Quadro 16.

Quadro 16 - Notas acerca da instituição mais adequada para atender às crianças da pré-escola no município de Campina Grande/PB

ENTREVISTADAS	INSTITUIÇÃO MAIS ADEQUADA PARA ATENDER ÀS CRIANÇAS DA PRÉ-ESCOLA
G1	Eu acho ainda que é a creche . É direcionada diretamente para elas. Não tem avaliações externas que preocupam as pessoas. Não tem a cobrança das avaliações em cima. Todo o ambiente da creche está preparado [...]. Quando coloca o professor da educação infantil para receber os <i>impressões</i> mexe com tudo [...].
G2	A creche . A escola ainda precisa ser mais adequada: tanto mobiliário, quanto a estrutura física, quanto a parte humana para atender às crianças.
G3	A escola mesmo. Porque eles já ficam adaptados para seguir em frente, com o mesmo ambiente, a mesma equipe.

Continua

ENTREVISTADAS	INSTITUIÇÃO MAIS ADEQUADA PARA ATENDER ÀS CRIANÇAS DA PRÉ-ESCOLA
P1	Eu acho que a creche é o ideal para a criança até certa idade porque a creche <i>tá</i> toda preparada para o <i>ensino</i> infantil e as creches do município eu acho que elas são muito boas. As pessoas são preparadas para fazer aquele trabalho.
P2	Depois de tudo o que eu disse [risos] é a creche . Educação infantil deve trabalhar mais a ludicidade.
P3	A creche . Pelo espaço que tem. Pela idade, [...] a atenção maior é em creche. Faixa etária mais próxima. Gostava mais da creche, porque ficava o dia todo, tinha mais apoio, era mais junto, tinha duas professoras. E em escola fica mais <i>tipo</i> se vira. O espaço da creche é bem melhor.

Fonte: A autora, 2018. Quadro elaborado a partir das respostas das entrevistadas G1, G2, G3, P1, P2 e P3.

Além das respostas diretas a essa pergunta, tal compreensão se fez transparecer no decorrer de toda a entrevista e ficou expressa nas linhas e nas entrelinhas das falas que demonstravam as visões das professoras e das gestoras que, reiteradas vezes, manifestaram que as escolas municipais de ensino fundamental ainda não estão preparadas para acolher, a contento, essas crianças.

O Quadro 17 revela como cada uma das entrevistadas avalia a oferta da pré-escola predominantemente nas escolas de ensino fundamental.

Quadro 17 - Análise sobre a predominância das matrículas das crianças de quatro e cinco anos em escolas de ensino fundamental no município de Campina Grande/PB

ENTREVISTADAS	COMO AVALIAM A PREDOMINÂNCIA DAS MATRÍCULAS DA PRÉ-ESCOLA EM ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL
G1	É uma necessidade porque não tinha creche suficiente. Para acontecer de verdade teria que ter estrutura. É bom para as mães porque as creches não <i>tavam</i> dando conta. Tinha que haver uma contrapartida, porque a escola ainda não está preparada para receber essas crianças.
G2	Muito precário. Porque é um faz de conta, muitas vezes.
G3	E eu avalio muito bem, ótimo. É uma continuação no sistema de ensino. Quando era creche e pulava direto para a escola, para o primeiro ano, era bem complicado. O maior problema era a questão da adaptação.

Continua

ENTREVISTADAS	COMO AVALIAM A PREDOMINÂNCIA DAS MATRÍCULAS DA PRÉ-ESCOLA EM ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL
P1	Para a escola foi um ganho, [...] para a creche permanece o mesmo [...] e para a criança é uma perda [...].
P2	Negativamente. Não deveria tirar totalmente das creches.
P3	Mais negativo. Mais pelo espaço para as crianças e por causa da faixa etária. [Na escola] eles não se misturam com os outros. Eles ficam mais isolados. Porque é um Pré II de manhã e um Pré I à tarde. Eu fiz um teste para eles brincarem juntos e não deu certo porque os maiores têm um ritmo diferente.

Fonte: A autora, 2018. Quadro elaborado a partir das respostas das entrevistadas G1, G2, G3, P1, P2 e P3.

Como é possível perceber no Quadro 17, prevalecem opiniões contrárias ao predomínio das matrículas da pré-escola em escolas de ensino fundamental, marcadas por avaliações negativas nas quais está subjacente a ideia de que essas instituições ainda não estão preparadas para oferecer esse atendimento. De maneira antagônica a esta visão, para a Gerência de Ensino Infantil, essa predominância é avaliada como um sucesso, porque, consoante a gerente de ensino infantil, houve a adaptação das crianças e o investimento na formação dos professores dessas salas.

A análise da única visão favorável dentre as entrevistadas oriundas das instituições investigadas (G3) reforça a concepção de educação infantil como período preparatório para o ensino fundamental e acompanha a percepção dos formuladores dessa política ao demonstrar que a maior preocupação está não na escola adaptar-se para receber essas crianças, mas sim no contrário. Essa ideia é perceptível, por exemplo, na passagem em que G3 afirma que avalia positivamente a oferta majoritária em escolas porque representa uma continuação no sistema de ensino, diversamente do que ocorria quando a oferta se dava apenas nas creches municipais e, posteriormente, as crianças seguiam para as escolas, no primeiro ano do ensino fundamental, configurando, em seu entendimento, uma situação bem complicada, na qual a questão da adaptação é o maior problema.

A mesma visão pode ser percebida em outra afirmação ainda não mostrada até o momento, na qual P1 indicou que “[...] a criança pequena tem que se adequar àquela estrutura que a escola apresenta”, referindo-se às diferenças por ela percebida no trabalho

desenvolvido com a pré-escola em instituições de educação infantil comparadas às escolas de ensino fundamental.

Ainda referente à avaliação sobre a predominância das matrículas das crianças de quatro e cinco anos nas escolas de ensino fundamental, a fala de P1 é bastante pertinente e elucidativa para a compreensão do processo de realocação vivenciado por essas crianças:

De uma certa forma, no geral, eu acho que **a escola ganhou** porque o pessoal diz que a pré-escola é a porta de entrada de uma escola para se ter aluno e é mesmo. Você faz uma turma de Pré I com 20 alunos, aqueles 20 alunos continuam na escola o ano que vem no Pré II, já aumenta. As turmas de Pré II geralmente são maiores. Aquela turminha já continua na escola. Eu acho que a escola ganhou nisso, **em questão de quantidade** de alunos. [...] Eu acho que **as crianças tiveram mais perdas**. Como eu digo, o trabalho de uma creche é todo voltado pra criança, para aquela fase, a idade. Tudo que a gente faz é pensando nisso, *né*. Já no *grupo* não, porque o *grupo* tem várias crianças, têm crianças com outras dificuldades, têm crianças já grandes e com problemas de dificuldade de aprendizado. Aí já tem que ter um trabalho direcionado àquela criança. A creche a gente não percebe muito isso, porque é diferente, o trabalho é outra coisa (P1, grifos nossos).

A fala da entrevistada P1 revela um dado extremamente importante sobre o processo analisado neste estudo. Não obstante outros aspectos indutores da qualidade na educação infantil – como a formação dos professores, as propostas pedagógicas, as práticas educativas, as condições de funcionamento e a relação com as famílias – é possível afirmar que a oferta de uma educação que prioriza a quantidade em detrimento da qualidade apresenta similitudes com a realidade vivenciada, no Brasil, ao final da década de 1970 e na década de 1980. Nesse período, a qualidade da educação oferecida nas instituições de educação infantil ficou relegada a segundo plano, tendo em vista que a ampliação do atendimento em creches ocorreu, sobretudo, mediante o repasse de recursos públicos a entidades filantrópicas e/ou comunitárias. Estas, na maior parte das vezes, atendiam em condições precárias e a ampliação da oferta de vagas nas pré-escolas municipais, em muitos casos, se deu a partir da colocação de um maior número de crianças por turma e/ou pela extensão do número de turnos de funcionamento diário (CAMPOS; FÜLGRAFF; WIGGERS, 2006).

Ainda é possível perceber, a partir das avaliações feitas por P1 e também por G1, quando esta afirma que as instituições de educação infantil não sofrem as pressões e as cobranças das avaliações externas, que, mesmo tendo turmas de pré-escola, o pensamento e as ações desenvolvidas pela escola são mais voltadas ao ensino fundamental. Consoante

P1 esse fato pode ser comprovado nos encontros que envolvem o corpo docente e técnico da escola. Segundo ela,

A gente vê pelo planejamento, *né*: quais são as crianças que têm problema de aprendizagem? Na pré-escola a gente não vai dizer ah fulano tem problema de aprendizagem. É um caso assim, existe, mas não são tão ... porque a gente sabe que a criança está evoluindo, ela não aprendeu isso hoje mas no final do ano ela pode já saber [...] Geralmente *o grupo*, até o 5º ano, ele tá preocupado com outras coisas: assunto, matéria, passar na Prova Brasil... tem essas outras coisas. Eu não acho que tem como *um grupo* ficar se preocupando só com o lado do infantil não [...]. **Eu acho que [a pré-escola] perde quando vai para o grupo.** Fica muito assim, aquela coisa muito escola mesmo [...] (P1, grifo nosso).

Diante da fala da entrevistada P1 e das reflexões suscitadas pela análise aqui apresentada, pode-se fazer uma conexão com quatro possíveis formas de relacionamento entre a educação infantil e o ensino fundamental indicadas por Moss (2011). A primeira corresponde a uma relação de subordinação e de pressão do ensino fundamental sobre a educação infantil, na qual aquele, inquestionavelmente, figura como o parceiro dominante e a tarefa da educação é definida pela garantia de que “a criança fique pronta para os requisitos do sistema escolar. A educação infantil deve alinhar-se a este último, de maneira a preparar as crianças para a escola e sua cultura há tanto tempo estabelecida” (MOSS, 2011, p. 148).

A segunda forma de relação é caracterizada pelo distanciamento entre essas duas etapas educacionais, de modo que a relação entre ambas pode ser marcada por um certo teor de antagonismo, “com a educação infantil tentando defender-se e a suas crianças do que percebe como sendo uma abordagem estritamente didática da educação, vista como típica da escola” (MOSS, 2011 p.149).

A terceira, por sua vez, “parte de um questionamento mais crítico da escola tradicional, inquirindo se não deveria mudar, para atender tanto às necessidades das crianças quanto as de um mundo em rápida transformação” (MOSS, 2011, p. 151), significando, em termos práticos, a preparação das escolas para receber as crianças com a adoção de práticas oriundas da educação infantil pelas escolas de ensino fundamental.

A quarta, preconiza uma articulação entre as duas etapas, a ser consubstanciada por uma convergência pedagógica baseada na aceitação das diferenças que as

caracterizam, na busca conjunta pela elaboração de novas concepções, valores e práticas partilhadas e marcada pelo respeito mútuo, diálogo e construção conjunta (MOSS, 2011).

A análise dos tipos de relações entre a educação infantil e o ensino fundamental suscita algumas reflexões e questionamentos sobre qual o modelo que vem sendo adotado no município de Campina Grande/PB, quais os efeitos que têm acarretado na educação das crianças hodierna e futuramente e quais as concepções de criança, de instituições educativas e de educação que ancoram suas práticas.

Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006a) sublinham que os requisitos necessários para uma educação infantil de qualidade envolvem a possibilidade do desenvolvimento integral da criança até os cinco anos de idade, considerando os aspectos físico, psicológico, intelectual e social. Para que isso seja possível, é necessário que o atendimento voltado para essas crianças respeite esses pressupostos. Ademais,

[...] o direito à educação inclui também a exigência de qualidade e o respeito às necessidades da criança em cada fase do seu desenvolvimento: o direito à brincadeira, à atenção individual, ao aconchego e ao afeto, ao desenvolvimento da sociabilidade, assim como o direito à aprendizagem e ao conhecimento. Em cada faixa etária, as condições necessárias que devem estar presentes na creche, na pré-escola e na escola são diversas: a proporção adulto/criança, a arrumação dos ambientes, as necessidades de proteção, de cuidados com o corpo, de alimentação, os materiais pedagógicos e de arte, os brinquedos. Não se garante, portanto, o direito à educação para crianças de 4 anos em diante apenas colocando-as em uma sala com uma professora e um quadro-negro, reproduzindo o mesmo modelo de uma escola tradicional, já superada até para os alunos mais velhos (CAMPOS, 2010, p. 13-14).

Nessa perspectiva, a análise dialética realizada neste estudo propicia o entendimento de que a política de “universalização” da pré-escola adotada pela Rede Municipal de Campina Grande/PB, ao passo que assegura o acesso das crianças de quatro e cinco anos às unidades educativas, ao fazê-lo a partir da desconsideração de fatores importantes para esta etapa educacional – tal qual evidenciado nas falas dos sujeitos acerca do processo de remanejamento das crianças das instituições de educação infantil para as escolas do ensino fundamental –, acaba cerceando o direito à educação infantil em sua plenitude, ao comprometer o respeito às especificidades desta etapa da educação básica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar a política de “universalização” da pré-escola que vem sendo implementada na Rede Municipal de Ensino de Campina Grande/PB. Neste intuito, o estudo procurou contextualizar a educação infantil brasileira e campinense, situando-as na conjuntura histórico-política nacional, assim como aludir à legislação para esta etapa da educação básica, além de trazer algumas reflexões referentes à afirmação do atendimento de crianças em creches e em pré-escolas como um direito público subjetivo e um dever do Estado, discutindo sobre o processo de institucionalização desse atendimento nos âmbitos federal e municipal.

Na busca por compreender a lógica que rege as ações governamentais e as políticas públicas nacionais, o estudo analisou elementos referentes ao Estado neoliberal e à adoção do paradigma gerencial na administração pública brasileira, mais notadamente, as repercussões do gerencialismo na esfera educacional e suas implicações para a educação infantil. A partir dessa discussão mais ampla, as reflexões foram direcionadas ao município de Campina Grande/PB, aludindo à análise de dados quantitativos e qualitativos referentes à educação ofertada pela Rede Municipal de Ensino, com foco na educação infantil.

A análise do processo de institucionalização desta etapa educacional, no país, revela um processo marcado pela omissão do Estado, uma vez que durante muito tempo este não assumiu, de forma concreta, a responsabilidade por sua oferta. Desse modo, sua atuação se deu muito mais de forma indireta, calcada pelo incentivo à filantropia e ao voluntariado.

A história dessa etapa da educação básica demonstra que, em muitos momentos, as iniciativas do poder público foram – e ainda são – pautadas pelo desenvolvimento de ações nas quais a educação infantil, enquanto direito social, vivenciou um paradoxo: enquanto se ensaiava a expansão do atendimento, concomitantemente, era evidenciada a sua precarização, tendo em vista que para tal ampliação eram adotadas medidas de baixo investimento.

As discussões acerca das políticas públicas nacionais para a educação infantil estão permeadas pela análise do que preconizam a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, bem como outros dispositivos regulatórios que regem esta etapa da educação básica e apontam para a configuração de

um novo cenário para a educação das crianças, fomentando alguns avanços não apenas de cunho legal, mas que envolvem também outros aspectos relacionados aos vieses social, político, econômico e conceitual.

Todavia, a mudança nos pressupostos legais precisa estar atrelada a uma política educacional que fomente a democratização do atendimento, não somente em termos quantitativos, mas, sobretudo, considerando e respeitando os aspectos qualitativos. Para que esse direcionamento se torne viável, urge que sejam adotadas medidas que promovam alterações concretas na organização, na gestão e na concepção que permeia as políticas públicas desenvolvidas no cenário educacional do país, rompendo o divórcio que há entre a legislação e as ações efetivas no âmbito da educação e dos demais direitos sociais.

É necessário ressaltar que o princípio organizativo que vem regendo a sociedade nas esferas mundial e nacional, pautado pela adoção de novas formas de sociabilidade capitalista, constitui-se como um dos elementos determinantes para a conformação da política que vem sendo implementada no país e tem sido preponderante na definição de seus contornos.

Na busca pela construção de consensos e pela manutenção de sua hegemonia, estratégia basilar desse novo modelo de sociabilidade, o capital lança mão de mecanismos ideológicos de dominação e de coerção, fazendo com que as relações assimétricas, próprias das relações de produção, transcendam esta esfera e passem a vigorar nos demais âmbitos da sociedade, de modo a reeditar e perpetuar a supremacia da classe dominante frente a classe subalterna.

É em meio a concepções em disputa e diferentes projetos societários que a educação das crianças de zero a cinco anos vem se movendo, ora adquirindo feições mais compatíveis, ora mais antagônicas com respeito aos direitos e às necessidades deste público.

Nessa direção, conforme a correlação de forças vigente, são constatados avanços ou retrocessos, contudo, os ditames do capital conservam-se hegemônicos, moldando as ações estatais, sobretudo, no campo das políticas sociais, no qual se observa de forma cada vez mais evidente a restrição de sua atuação direta e o fomento à participação da sociedade civil – leia-se terceiro setor –, convocada a estabelecer “parcerias” com o Estado, de modo que este minimiza o seu papel, reservando-se à regulação e à fiscalização.

Nesses moldes, a retórica propalada pelo Estado neoliberal imputa à educação escolar um papel central e estratégico no que concerne às prerrogativas do desenvolvimento econômico e, como observado no decorrer desse estudo, esse ideário incide também no atendimento à infância no Brasil, cujas ações estão fortemente atreladas aos interesses do mercado, tendo em vista que, para a política neoliberal, investir na criança é sinônimo de preparar a base para a conformação de um adulto propenso a atender às necessidades oriundas do capital.

Essa lógica também perpassa ações, políticas e programas alusivos à educação infantil e desenvolvidos nas esferas supranacionais, como é perceptível nos pressupostos que regem as ações adotadas pela Rede Municipal de Ensino de Campina Grande/PB, na área educacional, cuja análise apontou traços de uma concepção eminentemente gerencial.

Cada vez mais assentada pelos pressupostos das políticas de *accountability* em educação, há a transferência para a gestão pública das estratégias oriundas da empresa privada, o que pode ser percebido na avaliação do desempenho discente, na definição da “qualidade” das escolas a partir de critérios meritocráticos e quantitativos e nas práticas de responsabilização, de prestação de contas e de avaliações estandardizadas, fortemente presentes na política educacional do município e em franco processo de ascensão.

Atrelado a isso, a preponderância da lógica do quase mercado tem se acentuado na administração local, denotando consonância com as estratégias fundantes da redefinição do papel do Estado no Brasil, mediatizada pelas reformas evidenciadas a partir dos anos 1990, que culminaram na implementação de políticas neoliberais em todas as áreas de atuação do Estado (em sentido estrito), inclusive no campo da educação.

Ao conceber o aluno como cliente, as práticas promovidas pelo Estado neoliberal e gerencialista acabam concorrendo para transformar esse sujeito em um ser subjugado aos ditames do capital, e a educação, sob esta perspectiva, desloca-se da área social e política, integrando-se ao mercado e adotando a lógica que nele impera.

O Estado, por sua vez, se desresponsabiliza do seu papel de provedor, acentuando sua função reguladora. Não obstante, os desdobramentos dessa lógica incidem também sobre a educação infantil que, assim como ocorre no ensino fundamental, se vê imersa num cenário no qual prevalecem os princípios da racionalização, da eficiência, da eficácia, da produtividade e da racionalização técnica e de recursos, pressupostos basilares do gerencialismo.

No que concerne à Campina Grande/PB, cumpre destacar o caráter pioneiro que marca a educação deste município, expresso, por exemplo, pela criação do Conselho Municipal de Educação (CME) em julho de 1979, um dos órgãos que compõem o Sistema Municipal de Educação do município, embora sua implantação só tenha sido efetivada anos depois, com a recriação do órgão, a partir da Lei n.º 1.108, de 03 de janeiro de 1984, cuja regulamentação e estruturação se deu através do Decreto n.º 1.240, de 30 de julho de 1984. Esse dado revela que o município se antecipou em relação à esfera nacional, tendo em vista que a criação do CME antecede o que seria preconizado pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB n.º 9.394, de 1996, quando estas instituíram os Sistemas Municipais de Educação que em Campina Grande foi criado no ano de 1999.

O pioneirismo também marca a oferta da educação infantil presente nas primeiras ações em torno da implementação e da expansão do atendimento às crianças de zero a seis anos de idade, em virtude da reivindicação de grupos de lavadeiras pertencentes às zonas periféricas do município. Considerando o contexto brasileiro, Campina Grande figura entre os primeiros locais a promover a institucionalização desta etapa educacional no final dos anos de 1970 e início da década de 1980, momento em que o cenário nacional vivenciava um forte processo de mobilização em torno da ampliação deste atendimento, ainda muito incipiente em outras localidades do país.

Contraditoriamente, paralelo ao aceno com a garantia do direito à educação infantil, a expansão do atendimento iniciada na década de 1980 apresenta-se marcada pela omissão do Estado, uma vez que, acompanhando o movimento nacional, a ampliação da oferta é caracterizada pela filantropia e pelas ações do Grupo de Voluntárias.

Analisando as fases de implementação de programas direcionados à educação infantil no município de Campina Grande/PB, no período de 1983 a 2001, ficou constatado que as ações desenvolvidas desencadearam um aumento no atendimento de crianças dessa faixa etária por meio da construção, reconstrução e/ou ampliação de unidades educativas. Com isso, o número de crianças atendidas passou de 1.200, entre 1989 a 1992, para 1.537, nos anos de 1997 a 2001. Contudo, como foi possível perceber pela análise de estratégias presentes no Projeto Educacional “Ação-Educar”, lançado no biênio 1999-2000, a ampliação do atendimento esteve fortemente atrelada à racionalização de recursos, fator que compromete a qualidade da educação ofertada.

O histórico do atendimento à educação infantil no município de Campina Grande/PB, é marcado, também, pela acentuação dos pressupostos gerenciais nas ações

do poder executivo municipal, uma das implicações decorrentes da reforma administrativa evidenciada no início dos anos 2000, pela qual a gestão municipal passou a ser norteadada pela concepção gerencial.

Na segunda década dos anos 2000, é evidenciado o aprofundamento da lógica gerencialista no âmbito mais geral da administração municipal. Para tanto, a instituição do Programa de Parceria Público Privada nos órgãos e entidades de atuação direta e indireta do município, criada pela Lei nº 5.043, de 03 de maio de 2011, que foi regulamentada pelo Decreto nº 4076, de 14 de abril de 2014, teve um papel preponderante. Aqui, mais uma vez destaca-se o pioneirismo do município de Campina Grande, que se antecipa à capital do Estado, João Pessoa/PB, cujo Programa de PPPs só foi aprovado em 27 de agosto de 2014.

Além das PPPs entre a Prefeitura Municipal e entidades ligadas ou pertencentes à iniciativa privada, foi evidenciada a tentativa de implementação da Lei nº 5.277, de 19 de abril de 2013, que instituiu o Programa de Gestão Pactuada e dispôs sobre a atuação das OS em setores estratégicos do serviço público, dentre eles, a educação.

O Art. 1º da Lei nº 5.277 traça os objetivos do Programa de Gestão Pactuada, os quais, dentre outros aspectos, preconizam a autonomia administrativa e financeira, a descentralização com controle de resultados, o redimensionamento da atuação do município no desenvolvimento das funções sociais, a ênfase nos modelos gerenciais flexíveis e no controle de resultados, com base em metas e indicadores de desempenho e a redução de custos.

Os elementos anteriormente apontados denotam a tentativa por parte do poder público municipal de desresponsabilizar-se pela prestação de serviços sociais, delegando tal atribuição às OS, via PPPs. Contudo, como foi possível aferir, o movimento de resistência que envolveu setores organizados da sociedade civil campinense foi crucial para a revogação da Lei que regulamentava o Programa de Gestão Pactuada, 14 meses após sua sanção.

A educação infantil campinense esteve imersa nessa atmosfera de adoção e de aprofundamento dos pressupostos gerencialistas na administração pública, seja via PPPs, como ocorreu com a “parceria” desenvolvida pela Prefeitura Municipal e o Instituto C&A, através da adoção do Projeto Paralapraca, no período de 2010 a 2012, seja por meio da “participação especial” no recebimento de bônus por desempenho. Tal situação foi evidenciada em 2014, quando os profissionais de uma creche municipal foram

contemplados com o 14º salário, cuja Lei determina a concessão do pagamento a trabalhadores que atuem nas escolas públicas municipais que tiverem elevado o IDEB em ao menos 20%, requisito que não se aplica a esta etapa educacional.

Quanto à “parceria” com o Instituto C&A, a despeito do incremento de materiais pedagógicos e literários nas instituições participantes, concedidos pelo Projeto Paralapraca, as ações do Instituto implicaram na não valorização docente, marcada pelo controle do trabalho e pelo desrespeito à autonomia dos professores, além de denotar o descompromisso do Estado para com a educação infantil, uma vez que as ações do Instituto C&A acabavam se sobrepondo às iniciativas da Rede Municipal, principalmente, referentes ao aspecto pedagógico.

No início de 2014, outra medida de cunho gerencial adotada pela SEDUC/CG afetou a educação infantil, qual seja, a implantação do processo de enturmação. Por meio desse processo era definida a quantidade mínima e máxima de alunos por turma e, como desdobramento, foi verificado o fechamento de turnos em algumas escolas e/ou em instituições de educação infantil, transferências compulsórias de alunos, remanejamento de professores e turmas superlotas, como consequência do grande número de grupos compostos por mais de 30 alunos.

Concomitante a esta ação, a implantação de um sistema de matrículas informatizado que permitia à SEDUC/CG o acesso aos dados de matrículas efetuadas na Rede Municipal e em cada turma específica, acarretou o fechamento de escolas. Assim, o poder público, sob a justificativa de racionalizar recursos, fechou unidades que inclusive já possuíam um considerável número de crianças matriculadas, em detrimento da escolha de famílias que haviam optado por colocar seus filhos nessas instituições.

Foi nesse contexto de reconceitualização da gestão pública que o Plano Municipal de Educação de Campina Grande (2015-2025) foi formulado. Quase um neonato, o PME (2015-2025), via definições para a educação infantil, tem sido decisivo para os novos direcionamentos referentes à política de “universalização” da pré-escola implementada por este município.

Nas estratégias 1.13 e 1.14, o PME (2015-2025) define que a garantia do atendimento às crianças de quatro e cinco anos seja efetivado nas escolas. Desse modo, assumindo uma conotação própria em relação ao que preconiza o PNE (2014-2024), a SEDUC/CG tem remanejado as turmas de quatro e cinco anos das instituições de atendimento exclusivo à educação infantil para as escolas de ensino fundamental,

utilizando as prescrições presentes nesse documento para respaldar e/ou justificar suas ações.

Acompanhando o direcionamento presente na Lei, a análise do número de crianças matriculadas na pré-escola na Rede Municipal de Ensino de Campina Grande/PB, nos anos de 2014 a 2017, revelou um crescimento das matrículas das crianças de quatro e cinco anos nas escolas de ensino fundamental e a consequente retração da oferta dessa fase em instituições de atendimento exclusivo à educação infantil.

No ano de 2017, apesar de 62% das creches municipais ainda permanecerem atendendo a turmas da pré-escola (23 dentre 37 creches), seis instituições atenderam somente à uma turma, 14 ofereceram duas turmas e duas ofertaram quatro turmas de pré-escola, totalizando 980 crianças matriculadas nas creches contra 3.584 pertencentes ao quadro das escolas municipais. De outro modo, das 108 escolas municipais de ensino fundamental existentes atualmente, 91 promovem o atendimento a crianças de quatro e cinco anos de idade.

Diante desses dados, é possível afirmar que o imperativo da racionalização figura na base que ancora o processo de “universalização” da pré-escola na Rede Municipal de Campina Grande/PB, imprimindo uma lógica no atendimento às crianças dessa faixa etária, tendo em vista que, em vez de ampliar o número de instituições de educação infantil para ofertar a creche e a pré-escola, a opção da política local foi por remover as crianças de quatro e cinco anos para as escolas de ensino fundamental, privando-as de permanecerem nas creches municipais, espaços apontados pela maioria dos sujeitos entrevistados neste estudo como os mais adequados para receber essas crianças.

A alusão à visão de alguns sujeitos que têm vivenciado o processo de realocação das turmas de pré-escola para as escolas de ensino fundamental mais contiguamente se fez necessária para que fosse possível captar o olhar desses sujeitos diante desse processo, bem como sobre os seus desdobramentos. Marcada pela escassez de um diálogo mais amplo com a comunidade educacional – sobretudo os professores, os gestores, as crianças e suas famílias –, essa mudança vem trazendo uma série de consequências que podem ser apreendidas por diversos aspectos.

No que diz respeito aos gestores escolares, os desdobramentos dessa política podem ser percebidos, dentre outros fatores, pela ausência de participação na esfera das decisões acerca dos encaminhamentos referentes às instituições cuja direção encontra-se sob sua responsabilidade. Questionadas se teriam participado da decisão de transferir as

turmas da pré-escola para as escolas de ensino fundamental, as gestoras afirmaram não terem sido previamente consultadas sobre essa mudança, apesar de conhecerem mais de perto a realidade e as necessidades dessas instituições.

Quanto aos docentes, a medida adotada pelo município tem incidido sobre a identidade desses profissionais, altamente impactada por essa política. Além disso, acentua a precarização das condições de trabalho, como no tocante à proporção professor-aluno, e afeta a remuneração docente, como quando a profissional que atuava numa mesma creche municipal em duas jornadas consecutivas, a partir da mudança ocasionada pela transferência das crianças para escolas municipais, passa a se deslocar para instituições localizadas em diferentes pontos da cidade, por exemplo.

Quanto às crianças e às famílias, embora não tenham sido diretamente ouvidas neste estudo, é possível afirmar que são as que mais sofrem com os desdobramentos dessa ação, sobretudo as crianças, tendo em vista que muitas delas têm que sair das instituições de educação infantil nas quais vivenciaram a fase da creche, locais cuja estrutura física e pedagógica se adequa bem mais às especificidades dessa etapa e cujo espaço é pensado para atender às suas características e necessidades, não desconsiderando os limites que, porventura, possam apresentar.

Em relação às adaptações realizadas pelas escolas municipais para receber as crianças da pré-escola, foi verificada uma convergência nas respostas das gestoras entrevistadas: construção de banheiros nas salas de aula e obtenção de mobiliário fornecido pelo MEC.

No tocante ao mobiliário, a maioria dos sujeitos pesquisados – tanto professoras quanto gestoras – apontou a adequação para atender às crianças da pré-escola, levando em consideração a idade, contudo, se posicionou contrária à mudança recentemente ocorrida. Como justificativa para não concordarem com a alteração do mobiliário, as entrevistadas indicaram que o mesmo era inapropriado para as crianças de menor estatura. Além disso, destacaram os limites que ele impõe à prática pedagógica pensada para as salas de aula da educação infantil, nas quais o formato adotado representa um importante mecanismo de interação entre os pares e, com o mobiliário utilizado, acaba sendo dificultada uma configuração mais adequada à essa etapa educacional.

O espaço físico das escolas municipais também foi abordado neste estudo, sendo um dos elementos mais criticados pela maioria das pessoas entrevistadas, por estas o considerarem inapropriado para receber as crianças da pré-escola, sobretudo, em

comparação com as creches municipais. Os dados levantados revelaram que o ambiente físico das escolas pesquisadas não corresponde ao que é preconizado pelos documentos nacionais e/ou municipais que norteiam a educação infantil. Dentre outros fatores, tais documentos determinam que as instituições devem propiciar um ambiente dinâmico, “brincável” e acessível (BRASIL, 2006) e oferecer espaços para uso exclusivo das crianças da pré-escola (CAMPINA GRANDE, 2013c), realidade que não se coaduna com o depoimento da maioria dos sujeitos participantes da pesquisa.

Além dos aspectos discutidos até aqui, evidencia-se, ainda, um retrocesso marcado pela cisão da educação infantil, consubstanciada pelo distanciamento entre as etapas da creche e da pré-escola, não somente no que tange aos espaços que as ofertam, mas, sobretudo, pela conformação de uma rotina pedagógica para as crianças da pré-escola, pautada muito mais pela aproximação deste segmento aos modos de pensar e de agir disseminados no ensino fundamental. Dessa forma, há uma ruptura no modelo de educação ofertado a essas crianças, pela intensificação da adoção de uma perspectiva mais escolarizante do que educativa, na qual dimensões caracterizadoras da educação infantil, que lhe imprimem uma feição particular, são desconsideradas.

Neste cenário, a análise realizada também revelou que o brincar, elemento tão caro para a educação infantil, vê-se relegado a um papel secundário – algumas vezes até meio proibido –, tendo em vista que a criança precisa estar melhor preparada para ingressar no ensino fundamental, acarretando, com isso, a criação de um ambiente propício para a antecipação da escolarização.

Desse modo, é desfeita a tríade do brincar, cuidar e educar, eixo estruturante da educação infantil. Como resultado, tem-se evidenciado a descaracterização das especificidades desta etapa educacional, uma vez que se verifica um desrespeito aos parâmetros de qualidade, notadamente perceptível pela desconsideração dos aspectos essenciais para a configuração de uma conjuntura favorável ao desenvolvimento das crianças, tanto no aspecto pedagógico quanto no tocante ao espaço físico.

Diante desse quadro, a educação das crianças de quatro e cinco anos ofertada pela Rede Municipal de Ensino de Campina Grande/PB está sendo duplamente descaracterizada: por dentro, considerando os aspectos mais intrínsecos às condições da oferta da pré-escola nas escolas municipais, e como uma etapa, porque esta fase volta a ser concebida como preparação para o ensino fundamental.

Assim, ao mesmo tempo em que no âmbito social afirma-se um direito, com a ampliação do atendimento para a pré-escola, também é evidenciada a negação deste, pois, não se pode afirmar tratar-se de fato da educação infantil. Nesses moldes, a “universalização” da pré-escola promovida pela Rede Municipal de Educação consiste numa farsa, tendo em vista a distância entre o que declara no plano legal e a efetiva garantia do direito.

A inserção do presente estudo na senda das discussões em cujo cerne está a educação infantil partiu da necessidade de compreender as particularidades da política de educação infantil implementada pela Rede Municipal de Campina Grande/PB, tendo em vista a relevância de se ampliar o debate acerca das condições do atendimento à primeira infância, na perspectiva de colaborar para dirimir a dívida histórica para com essa etapa educacional e, sobretudo, para com as crianças das classes subalternas que durante tanto tempo tiveram (e continuam tendo) os seus direitos alijados.

Decerto, as propostas do poder público municipal referentes à política de “universalização” da pré-escola não estão dissociadas das ideias basilares que marcam o cenário educacional mais amplo, e carregam consigo uma concepção de mundo, de sociedade, de educação e de criança que nem sempre fazem jus à processualidade dialética e histórica na qual se inserem as lutas pelo direito à educação das crianças menores de cinco anos. Por isso, não se pode perder de vista o caráter contraditório subjacente a essa política, que, ao ampliar o atendimento, o faz a partir de critérios que desconsideram as reais necessidades e direitos das crianças.

Bobbio (1992) ressalta que os direitos dos seres humanos, desde os mais fundamentais, são direitos históricos nascidos em determinadas circunstâncias, caracterizados por embates que visam defender novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos gradualmente, não todos de uma só vez e nem tampouco de uma vez por todas. O autor também alerta para uma questão essencial quando se trata de direitos, qual seja, como viabilizar a sua concretização e/ou garantir que sejam respeitados, factíveis e não fiquem restritos apenas ao campo da retórica, tendo em vista que o problema fundamental em relação aos direitos das pessoas, na atualidade, não implica necessariamente em justificá-los, mas em protegê-los, visto que não constituem um problema filosófico, mas político.

É importante salientar que a adoção do mesmo ideário e de estratégias que vigoram no setor privado acaba contradizendo o caráter que se pretende que configure a

práxis escolar, bem como as interações desenvolvidas no âmbito educacional, orientado para a emancipação dos sujeitos e não para sua sujeição, tampouco para o atendimento à finalidade basilar da lógica do capital. De maneira dissonante ao que ocorre na administração empresarial, a escola não deveria pautar-se por esta lógica, tendo em vista que, como Paro (1999) adverte, os objetivos buscados na empresa capitalista não são somente diferentes, mas antagônicos aos objetivos pretendidos pela escola.

O desvelamento da realidade congrega e desperta a necessidade de uma tomada de consciência e é no caráter da conscientização que reside a contradição, presente na capacidade de luta por conseguir forjar possibilidades de mudança, em meio a um contexto de adversidades. É fulcral que, diante de uma conjuntura marcada pelo desmonte das políticas públicas e pela desregulamentação dos direitos sociais – vigente ao longo da história e acentuado na atualidade –, sejam erigidas as bases para a resistência. Para tanto, é necessário a criação de uma nova hegemonia, mediada pela politização das classes subalternas que historicamente sofreram (e sofrem) pela invisibilidade que lhes é imputada.

REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, A. O direito das crianças à educação infantil. *Revista Pro-Posições*. v. 14, n. 3 (42) - set./dez. 2003. Disponível em: <<https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/42-dossie-abramowicza.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

ADRIÃO, T. PERONI, V. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, T. PERONI, V. (Org.). *O público e o privado na Educação: interfaces entre Estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

AGUIAR, W. M. J.; SOARES, J. R., MACHADO, V. C. Núcleos de significação: uma proposta histórico-dialética de apreensão das significações. *Cadernos de Pesquisa*, v.45 n.155 p.56-75 jan./mar. 2015.

ANDRADE, L. B. P. *Educação infantil: discurso, legislação e práticas institucionais* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 193 p. ISBN 978-85-7983-085-3. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 17 set. 2017.

ANTUNES, R. *Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.

ATHAYDE, S. C. R. A infância e suas concepções na sociedade e na Educação Infantil. In: FARIA, E. M. B. (Org.). *A criança e as múltiplas linguagens na Educação Infantil*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2009.

ÀVILA, M. B. FERREIRA. V. *Trabalho, tempo e direitos: um estudo com trabalhadoras domésticas*. Consultoria e relatório de pesquisa: Maria Bethânia Verônica, Revisão final: Mary Alves, Madalena Medeiros e Sheila Nascimento. Campina Grande: Centrac, 2015.

AZEVEDO, J. M. L. Plano Nacional de Educação e planejamento: a questão da qualidade da educação básica. *Revista Retratos da Escola*. Dossiê: PNE 2014-2024: desafios para a educação brasileira. Brasília, v. 8, n. 15, p. 329-352, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. CNTE, 2014.

BALBINO, R. A lavanderia do bairro do Catolé em Campina Grande (PB) como geração de renda para mulheres: um estudo sobre os desafios enfrentados no contexto de escassez de água. 2017. 28f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2017. [Artigo].

BANCO MUNDIAL. Departamento de Desenvolvimento Humano Brasil. Unidade de Gerenciamento do País Região da América Latina e do Caribe. Brasil, Desenvolvimento da Primeira Infância: foco sobre o impacto das pré-escolas. *Relatório N°: 22841-BR*. Versão original: Set. 2001. Tradução: abr. 2002. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186326902607/08Portugues.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997: o Estado num mundo em transformação*. Disponível em:

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/634101468162557539/pdf/341310PORTUGUE18213137771701PUBLIC1.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

BASSOK, D. LATHAM, S. ROREM, A. Is Kindergarten the New First Grade? In: *AERA Open*. 1(4), 1-31, DOI: 10.1177/2332858415616358. (2016). Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2332858415616358>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

BARBOSA, I.G. ALVES, N. N. L. SILVEIRA. T. A. T. M. SOARES. M. A. A educação infantil no PNE: novo plano para antigas necessidades. *Revista Retratos da Escola*. Dossiê: PNE 2014-2024: desafios para a educação brasileira. Brasília, v. 8, n. 15, p. 329-352, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. CNTE, 2014.

BARRIÁ MANCILLA, C. A. ECA, LDB e Educação Popular: perspectivas diversas para diversos fins. GT: Educação Popular. 29ª Reunião Anual da ANPED: Educação, cultura e conhecimento na contemporaneidade: desafios e compromissos. Caxambu, MG: 2016. Disponível em: <http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/trabalho_gt06.htm>. Acesso em: 28 jun. 2017.

BESERRA, Aurília Coutinho. *A inserção das creches no sistema de ensino: conquistas, perspectivas e desafios*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Educação, Mestrado em Educação, 2007.

BERNARDINO, B. S. ANDRADE, J. V. SOUSA, K. W. S. O terceiro setor e a parceria público-privado: o Instituto C&A e o Projeto Paralapraca. *PET Debate: Estratégias educativas do capital* (Mesa redonda). Universidade Federal de Campina Grande/ UAd. Campina Grande, 2013.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 11.ed. São Paulo: Editora Campus, 1992.

BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. Zahar, 2013.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 27/06/2017. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. Presidência da República. *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm#art87>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Presidência da República. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____. Presidência da República. *Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____. Presidência da República. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

_____. Presidência da República. *Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o plano nacional de educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

_____. Ministério da Educação. *Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006*. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm>. Acesso em: 11 jul. 2017.

_____. Presidência da República. *Emenda Constitucional nº 59*, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília: Senado Federal, 2009.

_____. Presidência da República. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento>> Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEB, 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*. Vol. 1,2,3. Brasília: MEC/SEF, 2001.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEB, 2009.

_____. Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. Brasília, 2006a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol2.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

_____. Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil. Brasília, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

_____. Base Nacional Comum Curricular. Brasília, 2017. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

_____. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério de Administração e Reforma do Estado, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, n. 45, p. 49-95, São Paulo: 1998.

CAMPINA GRANDE. *Lei Orgânica Municipal*, de 05 de abril de 1990. Disponível em: <<https://www.campinagrande.pb.gov.br/legislacao/lei-organica/>>. Acesso em 18 ago. 2017.

_____. Secretaria de Educação. *Plano Bienal de Educação (1999-2000)*. 1999a. Campina Grande/PB, 1999.

_____. Secretaria de Governo e Coordenadoria Política. *Lei nº 3771, de 14 de dezembro de 1999*. 1999b. Institui o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Campina Grande/PB, 1999.

_____. Secretaria de Educação. Gerência de Ensino Infantil. *Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil da Rede Municipal de Campina Grande*. 2013a. Campina Grande/PB, 2013.

_____. *Lei nº 072, de 10 de abril de 2013*. 2013b. Institui o décimo quarto salário dos profissionais da educação da rede pública municipal e dá outras providências. Semanário Oficial nº 2.338. Campina Grande, 2013.

_____. *Lei nº 5.372, de 03 de dezembro de 2013*. 2013c. Torna obrigatória a divulgação do Ideb por parte das escolas do Município na forma específica e dá outras providências. Semanário Oficial nº 2.338. Campina Grande, 2013.

_____. Secretaria de Educação. *Plano Municipal de Educação*. Campina Grande/PB, 2015.

_____. Plano Municipal de Educação é sancionado e entra em vigor. *CODECOM*. Disponível em: <<http://campinagrandepb.com.br/romero-sanciona-plano-municipal-de-educacao/>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

_____. Secretaria de Planejamento. Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB. *SIG/CG*,

Observatório da cidade Beta: Mapa Interativo. Disponível em: <<http://www.observacampina.com/sigcg/mapa.html>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. Lei Municipal nº 5.227 de 19 de abril de 2013. Institui o Programa Gestão Pactuada e dispõe sobre a qualificação de Organizações Sociais e dá outras providências. 2013.

CAMPOS, M. M. A educação infantil como direito. *Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas.* São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CAMPOS, M.M ESPOSITO, Y. L. GIMENES, N. A meta 1 do Plano Nacional de Educação: observando o presente de olho no futuro. *Revista Retratos da Escola.* Dossiê: PNE 2014-2024: desafios para a educação brasileira. Brasília, v. 8, n. 15, p. 329-352, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. CNTE, 2014.

CAMPOS, M. M.; FÜLLGRAF, J. B. G.; WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*, V. 36, nº 127, p.87-128, jan. / abr. 2006.

CAMPOS, R. F. PNE: Mais Futuro para a Educação Brasileira. In: *Retratos da Escola.* Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) – v.8, n.15, jul./dez. 2014. Brasília: CNTE, 2007.

_____. Democratização da educação infantil: As concepções e políticas em debate. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 299-311, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

CAMPOS, R. CAMPOS, R. F. *A educação das crianças pequenas como estratégia para o “alívio” da pobreza.* *Inter-Ação: Rev. Fac. Educ. UFG*, 33 (2): 241-263, jul./dez. 2008 Disponível em: < <http://gepeto.ced.ufsc.br/files/2015/03/A-educa%C3%A7%C3%A3o-das-crian%C3%A7as-pequenas-como-estrat%C3%A9gia-para-o-alivio-da-pobreza.pdf>> Acesso em: 12 fev. 2018.

CARLI, R. Práxis, consciência e individualidade na filosofia marxista. *Prometeus Filosofia em Revista.* Ano 2, n. 4 Julho/Dezembro, 2009. ISSN: 1807-3042.

CHOMSKY, N. *O lucro ou as pessoas.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

COSTA, F. L. da. *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil.* Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1998. v. 2.

_____. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 28, n. 104, p. 162-80, jul. 1998.

CURY, C. R. J. FERREIRA, L. A. M. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? *Nuances*. Presidente Prudente, Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez. 2010.

DOURADO, L. F. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 04 out. 2017.

FALEIROS, V. P. *O que é política social?* Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 2004.

_____. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (Org.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009. p. 33-96.

FARENZENA, N. A Emenda da obrigatoriedade: mudanças e permanências. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 197-209, jul./dez. 2010.

FARIAS, M. Infância e educação no Brasil nascente. In: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de (org.). *Educação da infância: história e política*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

FERREIRA, E. B. CÔCO, V. Gestão em instituições de educação infantil. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 5, n. 9, p. 357-370, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 07 set. 2016.

FILIPIM, P. V. S.; ROSSI, E. R.; RODRIGUES, E. História da institucionalização da educação infantil: dos espaços de assistência à Obrigatoriedade de ensino (1875-2013). *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, v.17, n.2 [72], p.605-620, abr.- jun., 2017.

FREIRE, P. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FRIGOTTO, G.; CIAVATA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação & Sociedade*. Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003. (Cópia impressa).

FÜLLGRAF, Jodete Bayer Gomes. *A infância de papel e o papel da infância*. 194 fls. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina. UFSC, Florianópolis, 2001.

FÜLLGRAF, J. B. G. A infância no papel é de papel: as duas faces da nova LDB. In: *Educação infantil: construindo o presente / Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil*. Campo Grande: Ed. UFMS, 2002.

GADOTTI, Moacir. *Qualidade na educação: uma nova abordagem*. Congresso de Educação Básica (COEB): Florianópolis, 2013.

GAMBOA, Silvio A. S. A dialética na pesquisa em educação: elementos do contexto. In: FAZENDA, Ivani (org). *Metodologia da pesquisa educacional*. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2000.

GERMANO, J. W. *Estado Militar e Educação no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GIDDENS, A. A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOMES, Cláudia. Em Busca do Consenso: Radicalidade democrática e afirmação de direitos. Tendências contemporâneas no Serviço Social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

GRACIANI, M. S. S. *Pedagogia Social de Rua: análise e sistematização de uma experiência vivida*. 5.ed.- São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2005.

HADDAD, S. Os Bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA JR., A. (ed.). *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil*. Brasília: Rede Brasil, 1998. p. 4152.

HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HYPÓLITO, A. M. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. *RBPAE*, Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.24, n.1, p. 63-78, jan./abr. 2008.

IZA, D. F. V. BENITES, L. C. SANCHES NETO L. CYRINO, M. ANANIAS E. V. ARNOSTI R. P. SOUZA Neto, S. Identidade docente: as várias faces da constituição do ser professor. *Revista Eletrônica de Educação*, v. 8, n. 2, p. 273-292, 2014. ISSN 1982-7199. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

KISHIMOTO, T. M. A pré-escola em São Paulo (1877 a 1940). São Paulo: Loyola, 1988.

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

KUHLMANN JÚNIOR, M. *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre Mediação, 2011.

_____. Histórias da educação infantil brasileira. *Revista Brasileira de Educação*. Nº 14. Mai./ Jun./ Jul./ Ago. 2000a. (Cópia impressa).

_____. Educação infantil e currículo. In: FARIA, A.N. G.; PALHARES, M. S. *Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios*. Campinas: Autores Associados, 2000b. p. 51-61.

LESSA, S. Trabalho, sociabilidade e individuação. In: *Trabalho, Educação e Saúde*, [online]. v. 4 n. 2, p. 231-246, 2006 ISSN 1981-7746. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462006000200002>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

LIMA, M. B. B. S. *Leituras pedagógicas das crianças com deficiência em creches e pré-escolas de Campina Grande-PB*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba. Centro de Educação, João Pessoa, 2012.

LIRA, A. C. M. DREWINSKI, J. M. A. NASCIMENTO, S. M. B. *O direito à educação e a matrícula obrigatória das crianças de 4 e 5 anos na educação infantil: avanço ou retrocesso?* Disponível em: <www3.fe.usp.br/secoes/inst/novo/agenda_eventos/inscricoes/PDF_SWF/58552.doc>. Acesso em: 14 set. 2017.

MACÊDO, L. C. *Práticas de cuidado e educação da criança de 0 a 2 anos na creche: novos olhares*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba. Centro de Educação, João Pessoa, 2005.

MARTINS, A. S. *A direita para o social: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo*. Juiz de Fora: UFJF, 2009.

MEDEIROS, S. S. *O gerencialismo na educação pública: a implementação do Sistema de Gestão Integrado (SGI) na rede municipal de Campina Grande/PB*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba. Centro de Educação, João Pessoa, 2013.

MENDONÇA, E. F. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas, SP: LaPPlanE/ FE/ Unicamp; R. Vieira, 2000.

MINAYO, M. C. S. (org). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA. PROMOTORIA DA EDUCAÇÃO DE CAMPINA GRANDE/PB. Termo de Ajustamento de Conduta N° 03/2013, de 09 de dezembro de 2013. Campina Grande, 2013.

MOSS, P. Para além do problema com qualidade. In: MACHADO, M. L. de A. (Org.). *Encontros e desencontros em educação infantil*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 17-25.

_____. Qual o futuro da relação da educação infantil e o ensino obrigatório? *Cadernos de Pesquisa*. V. 41, n° 142. Jan. – Abr., 2011.

NETTO, J. P. *Introdução ao estudo do método de Marx*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular: 2010.

NEVES, V. F. A. GOUVÊA, M.C.S. CASTANHEIRA, M.L. A passagem da educação infantil para o ensino fundamental: tensões contemporâneas. In: *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.37, n.1, 220p. 121-140, jan./abr. 2011.

OLIVEIRA, Z. M. R. *Educação Infantil: fundamentos e métodos*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

OLIVEIRA, D. A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./dez. 2004.

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1998.

PASTORINI, A. Las políticas sociales y el Servicio Social: instrumento de reversión o manutención de las desigualdades? In: MONTAÑO, Carlos. *La naturaleza del Servicio Social: um ensaio sobre su génesis, su especificidad y su reproducción*. São Paulo: Cortez, 1998.

PERONI, V. M. V. Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado. *Revista SIMPE – RS*, p. 11-33. Porto Alegre, 2007.

_____. As redefinições da relação público/ privado e implicações para a democratização da educação. *Inter-Ação*, Goiânia, v. 35, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 2010.

PIRES, D. O. O Histórico da relação Público-Privada no Brasil: O Enfoque Jurídico. In: PERONI, Vera (org). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília, Líber, 2013.

PNUD. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em 25 set. 2017.

RAMOS, M. N. O público e o privado na educação profissional: as políticas do MEC. In: ADRIÃO, T. PERONI, V. (Org.). *O público e o privado na Educação: interfaces entre Estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

REHEM, F. Q. N.; FALEIROS, V. P. A educação infantil como direito: uma dimensão da materialização das políticas para a infância. *Revista Diálogo Educacional*. Curitiba, v. 13, n. 39, p. 691-710, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20660/2/ARTIGO_EducacaoInfantilDireito.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2017.

RIZZINI, I. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória de assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2.ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.

RODRIGUES, M. M. OLIVEIRA, M. M. *Trajetoira do gerencialismo na rede pública municipal de Campina Grande-PB*. Disponível em <www.sbhe.org.br/novo/.../vi.../submissao_14712075178101472992308981.pdf>. Acesso em: 16 set. 2017.

_____. Planos municipais de educação de Campina Grande nos anos 2000. *IX CBHE História da Educação: global, nacional e regional*. Disponível em:

<<http://www.ixcbhe.com/arquivos/anais/eixo1/individual/1810-1821.pdf>> Acesso em: 14 mar. 2018.

RODRIGUES, G.S. LARA, A. M. B. Avaliação das propostas do Banco Mundial para a Educação Infantil: influências e consequências nos países periféricos. In: Estudos em Avaliação Educacional, v. 17, n. 33, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2128/2085>>. Acesso em: 14 mai. 2017.

ROSEMBERG, F. Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

SAVIANI, D. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Autores Associados, 2013.

SEGUNDO, M. D. M. JIMENEZ, S. *O movimento de educação para todos e a crítica marxista*. Rabelo, J. JIMENEZ, S. SEGUNDO, M. D. M. (Orgs.). Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015.

SHIROMA, Eneida Oto. MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. Rio de Janeiro DP&A, 2000.

SHIROMA, E. O. CAMPOS, R. F. GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*. Florianópolis, v. 23, n 2, 2005. (Cópia impressa).

SILVA, A. F. *Formação de professores para a educação básica no Brasil: projetos em disputa (1987-2001)*. Niteroi, RJ: [s. n.], 2004. 392fls. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, 2004. (Cópia impressa).

_____. Políticas de *accountability* na Educação Básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. *RBP AE* - v. 32, n. 2, p. 509 - 526 mai./ago. 2016. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/59520/38378>> Acesso em: 02 out. 2017.

SILVA, T. S. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/v7_ilse_gomes.pdf> Acesso em: 18 jun. 2017.

SILVA, A. X. SILVA, M. J. S. MATIAS T. S. C. Contrarreforma, intelectuais e serviço social: resistência ou consenso ao processo da reforma sanitária brasileira em Campina Grande/ Paraíba. In: SILVA, A. X. NÓBREGA. M. B. MATIAS T. S. C. (Orgs.). *Contrarreforma, intelectuais e serviço social: as inflexões na política de saúde* (Livro Eletrônico). EDUEPB: Campina Grande, 2017.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez; PUC-SP; Ação Educativa, 1996. p. 15-40.

TERRA, C. A. *A implementação do atendimento público de educação infantil em Belo Horizonte: processo e perspectivas*. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2008.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez; PUC-SP; Ação Educativa, 1996. p. 125-194.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenções? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

VIEIRA, L. M. F. *Creches no Brasil: de mal necessário a lugar de compensar carências rumo à construção de um projeto educativo*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Educação, Belo Horizonte, 1987.

VOGEL, A. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*, 2.ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.

WACHOWICZ, Lílian Anna. A dialética na pesquisa em educação. *Revista Diálogo Educacional* –v.2 – n.3 – p. 171 – 181. jan./jun. 2001. Disponível em: <www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/dialogo?dd1=730&dd99=view&dd98=p> Acesso em setembro de 2017.

APÊNDICE

ROTEIROS DE ENTREVISTA

• **GESTOR(A) ESCOLAR**

1. Qual é o seu nível de escolaridade?
2. Qual o seu vínculo de trabalho com o município de Campina Grande/PB?
3. Há quanto tempo trabalha na Rede Municipal de Educação deste município?
4. Há quanto tempo trabalha como gestora dessa instituição?
5. Além da atividade que exerce na escola já atuou em outra função, nessa instituição?
Em caso positivo, qual?
6. Além da função que exerce, trabalha em outra instituição? Em caso positivo, qual e em que atividade?
7. Quem são os professores que atuam na educação infantil, com a pré-escola, nessa instituição, considerando os seguintes aspectos:
 - Quantidade
 - Formação
 - Forma de admissão ao cargo/ vínculo de trabalho
8. Há quanto tempo a escola possui turmas de pré-escola?
9. A partir de 2014, aumentou o número de turmas e de crianças matriculadas na pré-escola?
10. Quantas turmas de pré-escola são atendidas na escola, atualmente?
11. Quantas turmas de pré-escola havia na escola nos anos de 2014, 2015 e 2016, nas turmas de Pré I e de Pré II?
12. Qual número de crianças matriculadas, na pré-escola, nas turmas de Pré I e de Pré II, nos anos de 2014, 2015 e 2016
13. De que instituições vêm as crianças que se matricularam na pré-escola? Houve alguma mudança na instituição de origem dessas crianças?
14. Como se organiza a chegada/ recepção das crianças da pré-escola?
15. E como se organiza a saída das crianças da pré-escola?
16. Como se organizam as atividades pedagógicas?
17. O mobiliário destinado ao uso das crianças da pré-escola é adequado à sua faixa etária?

18. Como é a convivência da criança da pré-escola com os alunos das demais turmas que estudam na escola?
19. Como é a rotina das crianças da pré-escola?
20. Qual o lugar da brincadeira na rotina das crianças da pré-escola?
21. Como funciona o planejamento feito pelos professores que atuam na pré-escola?
22. Como e por quem é feito o acompanhamento do trabalho pedagógico desenvolvido na pré-escola, nessa instituição?
23. Como é feito o acompanhamento do trabalho desenvolvido pela instituição, na pré-escola, por parte da Secretaria Municipal de Educação e Cultura?
24. Que documentos norteiam o trabalho desenvolvido pela instituição, com a pré-escola?
25. Quais foram as adaptações realizadas na escola para atender às crianças de pré-escola?
26. Quais os ambientes da escola que as crianças da pré-escola costumam frequentar?
27. Há algum ambiente da escola que não é apropriado para as crianças da pré-escola?
28. Você participou da decisão de transferência da pré-escola para as escolas de ensino fundamental? Em caso positivo, como foi essa participação? Em caso negativo, como e quando foi informada dessa transferência?
29. Qual instituição você considera mais adequada para atender às crianças da pré-escola, a creche ou a escola? Por quê?
30. Como você avalia a oferta da pré-escola predominantemente nas escolas de ensino fundamental?

• **PROFESSORA DE EDUCAÇÃO INFANTIL**

1. Qual é o seu nível de escolaridade?
2. Você participa/ participou de outros cursos na área da educação? Em caso afirmativo, quais?
3. Você participa/ participou de cursos de formação continuada desenvolvidos pela SEDUC?
4. Qual o seu vínculo de trabalho com a Rede Municipal?
5. Há quanto tempo atua profissionalmente na educação infantil, na Rede Municipal de Campina Grande?
6. Em que turno você trabalha nessa instituição?

7. Quantas horas trabalha na instituição, diariamente?
8. Há quanto tempo trabalha nessa instituição?
9. Além da atividade que exerce na escola, trabalha em outra instituição como professora? Em caso positivo, em que local e horário?
10. Exerce outra profissão além de professora? Em caso positivo, qual?
11. Com qual turma você trabalha, nesta instituição?
12. Qual é o total de crianças na turma com a qual você trabalha?
13. Como você desenvolve o planejamento de suas aulas?
14. Como é a rotina pedagógica de sua turma?
15. Existe alguma forma de acompanhamento do trabalho que você desenvolve na pré-escola? Em caso positivo, como e por quem esse acompanhamento é realizado?
16. Como é a convivência da criança da pré-escola com as demais crianças que estudam na escola?
17. Qual o lugar da brincadeira na rotina das crianças da pré-escola?
18. O mobiliário destinado ao uso das crianças da pré-escola é adequado à sua faixa etária?
19. Como se organiza a chegada/ recepção e a saída das crianças da pré-escola?
20. Você já trabalhou com a pré-escola em outro tipo de instituição pública municipal (creche)? Em caso positivo, qual foi a instituição?
21. Por quanto tempo você trabalhou nessa instituição?
22. Em que turma (s) você atuou?
23. Quando e qual foi o motivo de sua transferência para essa escola?
24. Quais as principais semelhanças e diferenças que você percebe no trabalho realizado com a pré-escola em creches e em escolas de ensino fundamental?
25. Há alguma diferença em relação ao planejamento/ rotina pedagógica desenvolvidos por você na creche e na escola? Se sim, qual/quais? Por que?
26. Há alguma diferença relacionada ao acompanhamento/suporte pedagógico recebido por você e desenvolvido pelos técnicos e/ou pelo gestor escolar, na creche e na escola de ensino Fundamental? Se sim, qual/quais?
27. Você percebe alguma diferença acerca da convivência das crianças da pré-escola com crianças de outras faixas etárias que estudam na creche e com as que estudam na escola?
28. Você foi remanejada de creche para a escola? Em caso positivo, quando e como soube do remanejamento?

29. Na sua opinião, quais foram as consequências da saída das crianças da pré-escola que estudavam na creche e passaram a estudar em escolas de ensino fundamental?
30. Qual instituição você considera mais adequada para atender às crianças da pré-escola, a creche ou a escola? Por quê?
31. Como você avalia a oferta da pré-escola predominantemente nas escolas de ensino fundamental?

• **GERENTE DE EDUCAÇÃO INFANTIL**

1. Como foi elaborada a política de educação infantil do município de Campina Grande/PB?
2. Que documentos definem essa política?
3. Como a Gerência de Educação Infantil está organizada para atender às instituições da Rede Municipal?
4. Quais são os órgãos responsáveis pela fiscalização das instituições de educação infantil no Município de Campina Grande/PB?
5. Qual é a instância da SEDUC responsável pelo acompanhamento das turmas de pré-escola que funcionam nas escolas públicas municipais de ensino fundamental? E das turmas de pré-escola das Creches Municipais?
6. A obrigatoriedade da universalização da educação infantil, a partir de 4 anos, causou algum impacto na política educacional adotada pelo município, direcionada a esse segmento?
7. Quais as ações para a universalização da pré-escola desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação do Município? E quais as razões que motivaram a adoção dessas ações?
8. Como a Gerência de Educação Infantil avalia a oferta da pré-escola predominantemente nas escolas de ensino fundamental?
9. O município de Campina Grande/PB possui uma proposta pedagógica para a educação infantil?
10. Como a Gerência coordena e acompanha a implementação dessa proposta?
11. Qual a política de formação para os professores de educação infantil implementada pelo Município?
12. Há alguma diferença nas ações de formação direcionadas aos professores que atuam em creches e em pré-escolas da Rede Municipal de Campina Grande/PB?

- **SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO**

1. Como foi elaborada a política de educação infantil do município de Campina Grande/PB?
2. Que documentos definem essa política?
3. Como a Secretaria Municipal de Educação está organizada para atender a educação infantil?
4. Quais são os órgãos responsáveis pela fiscalização das instituições de educação infantil no município de Campina Grande/PB?
5. Qual é a instância da SEDUC responsável pelo acompanhamento das turmas de pré-escola que funcionam nas escolas públicas municipais de Ensino Fundamental? E das turmas de pré-escola das Creches Municipais?
6. A obrigatoriedade da universalização da educação infantil, a partir de 4 anos, causou algum impacto na política educacional adotada pelo município, direcionada a esse segmento?
7. Quais as ações para a universalização da pré-escola desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação do Município? E quais as razões que motivaram a adoção dessas ações?
8. Como a Secretaria avalia a oferta da pré-escola predominantemente nas escolas de Ensino Fundamental?
9. Qual a política de formação para os professores de Educação Infantil implementada pelo Município?
10. Há alguma diferença nas ações de formação direcionadas aos professores que atuam em creches e em pré-escolas da Rede Municipal?