

A OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA E AS REPERCUSSÕES NA EDUCAÇÃO DE 0 A 3 ANOS

*Julcimara Trentini¹
Rosânia Campos²*

Resumo

O presente trabalho é um recorte da pesquisa que procurou analisar como o atendimento da educação de 0 a 3 anos está sendo organizado em nove municípios da Região Nordeste de Santa Catarina, a partir da lei 12.796/2013. Os dados coletados em diferentes sítios como IBGE, INEP, FNDE e secretarias municipais de educação, indicam a parcialização do atendimento e o conveniamento com instituições filantrópicas e privadas como principais estratégias para atender a demanda e cumprir as exigências legais. Essas estratégias, segundo indicações da pesquisa, contribuem tanto para o fortalecimento da histórica segmentação entre creches e pré-escolas; quanto consolidação da relação público – privado seguindo a lógica público não estatal.

Palavras-chave: Política para educação; Infantil; Educação Infantil; Creche.

As discussões referentes as políticas públicas para educação infantil em nosso país são recentes, no entanto, nas últimas décadas, é perceptível que essa temática de discussão ganhou espaço e, embora ainda de maneira tímida e insuficiente, as discussões tem demonstrado preocupação com as políticas destinadas a infância e ao atendimento da faixa etária de 0 a 5 anos. Essas preocupações tornam-se ainda mais relevante e, as pesquisas mais necessárias, a luz das modificações legais observadas nos últimos anos, sobretudo,

¹ Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

² Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

¹ Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

² Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

após a ampliação do ensino fundamental e da obrigatoriedade da matrícula a partir dos 4 (quatro anos).

Para além desses aspectos legais, no Brasil, as últimas décadas são também marcadas pelo crescente progresso nas pesquisas e discussões sobre a função da educação infantil, e pela notória demanda das famílias à educação infantil, a qual embora não sendo novidade, configurou e configura como agenda de discussão na área de políticas. No entanto, ainda que se guarde esses avanços, é possível observar que o atendimento em creche (de 0 a 3 anos) é diferenciado do atendimento na pré-escola (4 e 5 anos). Isso se materializa, tanto na diferença numérica entre o atendimento nesses níveis, quanto na própria produção de pesquisas e dados relativos a educação de 0 a 3 anos.

Mesmo estando claro que a educação é dever do Estado, no caso da educação básica, e com isto está incluso o atendimento em creches, a análise dos dados indica a priorização do atendimento na faixa etária que está mais próxima da escolarização. Esse fato não é novidade no cenário nacional e sempre foi tratado de modo não equitativo, tanto que na Lei Nº 10.172 / 2001, que implementava o antigo Plano Nacional de Educação (2001 – 2010) e indicava como sua primeira meta:

Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos (BRASIL, 2001).

Esse cenário não foi alterado pelo atual Plano Nacional de Educação (Lei Nº13.005/2014) que define sua primeira meta como:

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; grifos nossos).

Conforme é possível observar, a ênfase está na pré-escola, de modo que a universalização desse atendimento foi definida como meta, enquanto que a meta de atendimento na educação de 0 a 3 anos permaneceu sem grandes alterações, posto que a única alteração foi o fato de indicar que o atendimento deve ser no *mínimo* de 50% até final dos três primeiros anos de vigência do Plano. No entanto, cabe perguntar e até o final do plano qual é a meta que os municípios devem alcançar? Esse cenário ganhou novos contornos quando em 2013 foi aprovada a Lei N° 12.796 que definiu como obrigatória a matrícula aos 4 (quatro) anos de idade.

A partir dessas considerações foi desenvolvida uma pesquisa, do tipo documental, em nove municípios de abrangência da Associação dos Municípios da Região Nordeste de Santa Catarina – AMUNESC, com o objetivo analisar a situação de atendimento em creches, após a implementação da Lei 12.796/2013. E, ainda que seja uma lei recente, sua indicação prescreve desde 2007, o que seguindo a tradição histórica na área de educação infantil, no que diz respeito a atendimento, poderá repercutir em um recrudescimento no atendimento de 0 a 3 anos e em outras estratégias para conseguir atender a faixa etária da obrigatoriedade. Assim, para esse artigo, optou-se em discutir as estratégias adotadas pelos municípios em estudo procurando inferir suas repercussões, tanto na formulação das políticas locais, quanto no atendimento na educação infantil propriamente.

Para tanto, foi realizada inicialmente uma revisão teórica referente ao tema, e na sequência uma revisão documental. No processo de sistematização dos dados dois procedimentos básicos foram utilizados: a) análise de documentos legais:

¹ Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

² Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

mandatórios e orientadores, tanto do Ministério da Educação (MEC), como das secretarias municipais de educação dos municípios pesquisados; b) busca, análise e sistematização de dados estatísticos obtidos nos anuários do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. O período demarcado para efetuar o levantamento de dados foi de 2007 a 2014, que corresponde à instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, lei nº 11.494 de 2007 e com a aprovação do Plano Nacional da Educação, lei 13.005 de 2014.

Para auxiliar na compreensão do processo de política, optamos em utilizar o Referencial de Análise de Políticas, desenvolvido por Stephen Ball, e apresentado aos pesquisadores brasileiros por Jefferson Mainardes (2006; 2009 e 2011). Este referencial, segundo Mainardes (2006) nos permite verificar o contexto no qual uma política foi formulada, sua implementação e os resultados dessa política na coletividade. Em outras palavras, a abordagem do Ciclo de Políticas pode

ser considerado um método de pesquisa de políticas que permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até sua implementação no contexto da prática e seus efeitos (MAINARDES, 2006, p.48).

Assim, de acordo com Mainardes, Ferreira e Tello (2011, p.157), o

processo de formulação de políticas é considerado como um ciclo contínuo, no qual as políticas são formuladas e recriadas. Os três ciclos principais do ciclo de políticas são o contexto de influência, de produção de texto e o contexto de prática. Esses contextos são intimamente ligados e inter-relacionando, não têm dimensão temporal nem sequencial e não constituem etapas lineares. Cada deles apresenta arenas, lugares e grupos de interesse que envolvem disputas e embates.

Assim, procuramos apreender o contexto da prática e da estratégia política dos municípios no que se refere a universalização do acesso à educação infantil, bem como os efeitos da obrigatoriedade e suas implicações no atendimento à creche. Importante ainda ressaltar que a análise dos dados deu-se ao longo de todo o processo da pesquisa, uma vez que os dados necessitavam de análise para construção de categorizações, as quais por sua vez auxiliavam nas relações com a produção de conhecimento já realizada pela área, bem como oportunizavam avançar para além do fenômeno aparente, isto é, para além dos dados numéricos simplesmente.

Para tanto, o presente artigo está organizado em três sessões, sendo inicialmente discutido o que implica compreender a educação infantil como direito. Na sequência procuramos apresentar os dados obtidos e as respectivas análises. Finalizamos com algumas reflexões as quais procuram potencializar o debate e tencionar estratégias que já figuram como “normais” na área.

O ATENDIMENTO EM CRECHES COMO DIREITO PÚBLICO

Iniciamos nosso trabalho de pesquisa questionando o que fundamenta o atendimento as crianças de zero a três anos na região da AMUNESC, o direito à educação ou o direito a “creche”, sendo o termo “creche” aqui compreendido como designação para uma política focal, isto é, como auxílio do Estado às famílias que necessitam tendo em vista sua situação econômica, ter um lugar para as crianças ficarem enquanto os pais trabalham fora de casa.

E, embora que com a LDB 9.394/96 esse sentido tenha sido alterado designando de creche o atendimento de crianças de 0 a 3 anos, independente do turno: integral ou parcial, e como direito das crianças; no contexto da prática, observamos que os efeitos da lei são diversos. Assim, observamos diferentes estratégias para efetuar matrícula nesse segmento educativo,

¹ Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

² Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

desde a comprovação de que ambos os pais exercem atividade laborativa extra lar até análise de perfil socioeconômico, o que configura não a efetivação de um direito universal.

Assim, discutir o atendimento das crianças de zero a três anos na perspectiva do direito, significa dizer que embora a configuração inicial da creche tenha sido de assistir famílias e que, no passar dos anos foi bandeira política dos movimentos feministas na luta das mães trabalhadoras pelo seu direito de emancipação, atualmente não pode ser concebida com essas únicas finalidades. A creche continua sendo um direito da mãe trabalhadora, mas também é um direito da criança. Pensar a creche apenas sob a necessidade da família implica dizer que qualquer modelo de instituições que cuide das crianças é suficiente, desse modo diferentes modelos de atendimento podem ser aceitos, como espaços adaptados e atendimentos nos moldes de creches domiciliares. Por outro lado, entender a creche como direito da criança, é superar essa perspectiva histórica de local de “atender” as famílias e perceber que independente da família trabalhar ou não, a criança tem o direito de se desenvolver em um ambiente coletivo, de qualidade, com profissionais habilitados, com garantia de equidade no atendimento, com as mesmas garantias de acesso que as demais etapas de educação básica.

Compreender a creche na perspectiva do direito é ainda, conforme Rosemberg (2013), compreender que as crianças que a frequentam as creches são sujeitos em desenvolvimento que, independentemente de sua origem socioeconômica, compartilham experiências em instituições coletivas, em ambientes que precisam ser organizados, com a supervisão e cuidado de profissionais habilitados que lhes proporcionem experiências diversas que favoreçam o seu desenvolvimento.

E, ainda que se reconheça o direito conquistado das famílias, de modo especial, das mulheres trabalhadoras, não é possível fazer a discussão referente a creche apenas a partir dessa lógica. Antes é colocar a discussão na arena das discussões políticas educativas e, como tal, direito das crianças que, no

Brasil, vem se constituindo histórica e muito tardiamente, visto que o atendimento da primeira infância a muito pouco tempo passou de objeto da iniciativa privada e da igreja para o âmbito das políticas públicas. E nesse sentido, é urgente integrar os direitos das crianças à educação e os direitos dos pais/mães ao trabalho, numa perspectiva que valoriza a educação infantil como direito da criança, mas que também entende a necessidade da mãe trabalhadora (ROSEMBERG, 2013).

Seguindo essa perspectiva, interessante observar que apesar do direito à educação infantil ter sido garantido na CF/1988 e reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, são décadas de luta, conforme já indicado, pelo reconhecimento efetivo desse direito, principalmente para as crianças menores. Mesmo com os avanços legais na construção dos direitos das crianças garantir que todas tenham direito à educação ainda é um desafio a ser alcançado, principalmente quando analisados os textos legais que priorizam o atendimento da faixa etária da educação obrigatória, como o Art. 5º da LDB 9394/96 que diz que o

§ 2º. o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais. (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Isto é, nos próprios documentos legais observamos contradições em relação a garantia desse direito as crianças menores de 3 (três) anos, pois se ora em alguns documentos legais figura a educação como direito de todas as crianças brasileiras; em outros documentos, como o exposto acima, acaba por priorizar o atendimento das crianças acima de 4 (quatro) anos. Assim, ao se considerar esses aspectos: históricos e legais é pertinente perguntar: como os municípios compreendem essas discussões? Ou ainda, como as políticas referente a educação infantil são apropriadas no contexto local? E de modo específico, como os municípios estão

¹ Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

² Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

efetivando esse direito? Essas e outras questões direcionaram a investigação que segue na sequência.

AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO EM CRECHES: UM DESAFIO PARA OS MUNICÍPIOS

Desde a Constituição Federal de 1988, quando pela primeira vez no Brasil foi reconhecido o direito das crianças de 0 a 6 anos a frequentarem um espaço educativo, a educação infantil tem figurado entre as políticas públicas mais desafiantes para alguns estados³ e municípios que buscam estratégias para dar conta de atender a demanda em cumprimento às exigências legais.

Ao delegar competência aos municípios e seus respectivos Sistemas de Ensino para organização e controle social da demanda, a LDB 9394/96 dá autonomia para complementarem a legislação nacional por meio de normas próprias, específicas e adequadas às características locais, podendo atender faixas etárias diversas; em jornada diária integral ou parcial; em diferentes instituições. Mais recentemente com a Lei 13.005/2014, os municípios têm a obrigatoriedade de consolidar seus SME – Sistemas Municipais de Ensino, e elaborar até final de um ano da publicação, da lei, nesse caso 2014, seus respectivos Planos Municipais de Educação, estabelecendo metas e estratégias para a educação municipal. Ainda sob delegação dessa lei, os municípios receberam como meta expandir suas respectivas redes públicas de educação infantil, de modo a universalizar até 2016 o atendimento das crianças de 4 e 5 anos e atender 50% das crianças de 0 a 3 anos, atendimento esse, seguindo os padrões

³ Por conta do indicativo legal presente na Constituição Federal na qual os municípios devem atender prioritariamente a Educação Infantil e o ensino fundamental, a maioria dos estados brasileiros já municipalizou esse atendimento, e no caso do estado em estudo, toda a educação infantil já é municipalizada, isto é, não há nenhum tipo de atendimento em educação infantil sob responsabilidade do estado de Santa Catarina.

nacionais de qualidade e considerando as particularidades locais.

E seguindo as indicações legais, observamos um intenso processo de municipalização dessa etapa de ensino, bem como, da criação de novos programas para auxiliar os municípios nessa tarefa, como o Programa Brasil Carinhoso⁴ e o Pró-infância⁵ os quais tiveram significativa repercussão na educação infantil. As repercussões desses programas podem ser observadas, entre outros fatores, nas taxas de matrículas, assim, ao final de 2007, 17,1% das crianças entre 0 e 3 anos eram atendidas em creches, índice que em 2014 atingiu um percentual de 24,35% de crianças sendo atendidas.

Não obstante, apesar da significativa melhora nos índices, quando analisamos especificamente os números observamos que os municípios estão distantes de alcançarem a meta de atenderem 50% da população dessa faixa etária no prazo estipulado pelo novo Plano Nacional de Educação. Ao mesmo tempo, ao analisarmos os atuais índices de atendimento em creche, 24,35%, em contraposição ao índice de atendimento em pré-escola, 80,35%, esta tarefa se torna ainda mais árdua. Isto porque, conforme já indicado anteriormente, os municípios possuem também o prazo de até 2016 universalizarem o atendimento de 4 e 5 anos, fato que nos leva novamente a questionar: quais estratégias estão sendo

⁴ O programa Brasil carinhoso compõe o “Plano Brasil sem miséria” e segue uma agenda de atenção básica à primeira infância. E, no que diz respeito a educação esse programa garante: a) Antecipação do custeio (Fundeb) para creches e pré-escolas de rede própria ou conveniada com o objetivo de estimular a abertura de novas vagas pelas prefeituras, que antes levavam até um ano e meio para receber o repasse; b) Complementação equivalente a R\$ 1.362 por ano para cada criança do Bolsa Família matriculada em creche, dinheiro que pode ser utilizado em manutenção e compra de fraldas, por exemplo; c) Aumento em 66% do valor repassado para alimentação escolar, em creches e pré-escolas.

⁵ Programa caracterizado por prestar assistência técnica e financeira, ao Distrito Federal e municípios, para construção e aquisição de equipamentos para creches e pré-escolas públicas.

¹ Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

² Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

desenvolvidas pelos municípios para conseguirem atenderem os ditames legais?

Dessa forma, ao analisarmos o cenário local, em termos de ampliação de matrículas na educação infantil, temos o seguinte cenário na região da AMUNESC:

Quadro 1: Ampliação das matrículas na Educação Infantil nos municípios da AMUNESC em 2007 e 2008.

MUNICÍPIO	CRECHE			PRÉ-ESCOLA		
	2007	2008	%	2007	2008	%
Araquari	146	375	157%	216	310	43,5%
Barra do Sul	62	86	39%	142	205	44,3%
Campo Alegre	96	153	59%	110	194	76,3%
Garuva	66	100	52%	220	381	73,1%
Itapoá	132	303	130%	272	445	63,6%
Joinville	726	2075	186%	4060	6886	69,6%
Rio Negrinho	365	604	65,5%	336	628	86,9%
São Bento do Sul	784	1037	32,3%	1057	1593	50,7%
São Francisco do Sul	577	748	29,7%	393	732	86,2%

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema de consulta de matrículas INEP.

É possível perceber que no período definido, o atendimento na educação infantil ampliou muito nas duas etapas, no entanto visivelmente a creche teve o maior incremento. Nos municípios de Joinville, Itapoá e Araquari, o aumento na creche ultrapassou os 150%. Entretanto, com exceção dos municípios citados, em todos os demais o aumento na pré-escola foi maior; e quando analisamos especificamente os municípios cujos índices de aumento de matrículas na creche ultrapassou os índices da pré-escola, temos um outro quadro quando analisamos as matrículas em números absolutos. Isto é, quando analisamos os municípios de Joinville e Itapoá, as vagas na pré-escola tiveram um aumento maior do que as vagas registradas na creche. Desse modo, somente o município de

Araquari, no período analisado acima, indica um real aumento de vagas em sua educação infantil para a etapa creche.

Necessário considerar que, em 2008 os municípios já contavam com o FUNDEB, fundo que diferentemente do FUNDEF, considerava as matrículas em creche e pré-escola. Outro fator que deve ser considerado é que esse período é marcado também pela matrícula aos 6 anos no ensino fundamental (Lei 11.114/2005) e sua posterior ampliação (Lei 11.274/2006). Assim, diante dos números apresentados que demonstram a ampliação no atendimento à creche no período é possível pensar que a ampliação ocorreu muito mais em virtude de uma reorganização da educação, do que efetivamente em uma opção dos governos municipais em incrementar o atendimento nessa etapa.

Esses dados apresentam nova configuração quando analisados no período entre 2011 e 2012, conforme pode-se observar no quadro abaixo:

Quadro 2: Ampliação das matrículas na Educação Infantil nos municípios da AMUNESC em 2011 e 2012.

MUNICÍPIO	CRECHE			PRÉ-ESCOLA		
	2011	2012	%	2011	2012	%
Araquari	516	700	35,7	738	734	-0,54
Barra do Sul	68	0	-100	229	293	27,9
Campo Alegre	183	194	6,0	265	278	4,9
Garuva	222	242	9,0	443	456	2,9
Itapoá	289	311	7,6	356	394	10,6
Joinville	4515	4773	5,7	6432	6033	-6,2
Rio Negrinho	744	759	2,0	988	984	-0,4
São Bento do Sul	1622	1721	6,1	1664	1729	3,9
São Francisco do Sul	995	1022	2,7	894	977	9,3

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema de consulta de matrículas INEP 2007 e 2008.

De acordo com o observado, nesse período o aumento nas matrículas em creche, com exceção do município de Barra do Sul que deixa de atender nessa etapa, foi efetivamente

¹ Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

² Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

superior das apresentadas na pré-escola. O fato novo desse período é a instituição do Programa Federal PROINFÂNCIA⁶, o que parece ter tido um impacto positivo no fomento das políticas locais. Assim, a média de ampliação em creche na região foi de 9,3%, fenômeno também observado em nível nacional, de modo que, a média nacional foi de 10,5%.

Desse modo, é possível pensar que a melhora nas taxas de atendimento em creche, parece indicar que a estratégia de diminuir vagas na creche para atender a pré-escola não é ainda adotada pelos municípios. No entanto, quando observamos esses dados agora desdobrados no tempo de atendimento, temos a seguinte situação, conforme pode ser observado no quadro 3.

Quadro 3: Evolução do atendimento em Creches no período Integral e Parcial

MUNICÍPIO	CRECHE % PARCIALIZAÇÃO					
	2007			2014		
	Integral	Parcial	%	Integral	Parcial	% Ano
Araquari	146	0	0	761	61	7,4%
Barra do Sul	0	62	100%	0	0	0
Campo Alegre	96	0	0	246	0	0
Garuva	66	0	0	367	0	0
Itapoá	125	7	5,3%	238	210	46,8%
Joinville	668	58	7,9%	3605	1256	25,8%
Rio Negrinho	348	17	4,6%	820	12	1,4%
São Bento do Sul	784	0	0	1949	14	0,71%
São Francisco do Sul	577	0	0	1123	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema de consulta de matrículas INEP 2007 e 2008.

Conforme é possível observar, parece que uma das estratégias utilizada pelos municípios para ampliação do atendimento é a parcialização do mesmo evidenciando uma observação de Aquino (2015) quando afirma que os princípios da educação integral têm sido cada vez mais desprezados nas

⁶ Segundo informação dos municípios nesse período foram construídas novas unidades de centros de educação infantil via o programa PROINFÂNCIA.

políticas municipais de educação infantil, mesmo que a 17^a estratégia da Meta 1 do PNE/2014 defina “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, PNE, 2014).

E, ainda que a parcialização seja divulgada como uma política emergencial, para dar conta de atender a um número maior de matrículas, essa é uma estratégia política perigosa para as crianças e famílias, posto que em nosso país historicamente esse nível educativo não foi prioridade. Fatores como desigualdade social, fragmentação de políticas, investimentos públicos insuficientes, têm comprometido a equidade de acesso nas diferentes configurações de educação infantil. Quando se fala de jornada ampliada, discute-se tanto o direito da criança de estar frequentando um espaço de interações educativas, quanto a igualdade de condições de acesso para todas as crianças, seja integral ou parcial, em creches ou pré-escolas, conforme o desejo e/ou necessidade da família.

Outro aspecto que chamou atenção foi a ampliação de matrículas via conveniamento, de modo especial, no maior município da região, no qual no período de 2007 a 2014 ampliou em 20,1% o atendimento via conveniamento. Essa estratégia, adotada, conforme dito, sobretudo pelo maior município, nos inquieta sob dois aspectos: a) no cenário de discussão e implementação de políticas é um movimento comum, municípios menores seguem estratégias de municípios maiores. Assim, a adoção dessa estratégia pelo maior município da região, e maior rede pública do estado, pode ser um forte indutor desse tipo de política; b) essa não é uma estratégia nova, historicamente esse é um procedimento comum em vários momentos do percurso de ampliação da educação infantil e sempre resultou em vários problemas com relação a qualidade. Tanto que, em 2002, diante da preocupação da criação de duas redes de atendimento, o

¹ Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

² Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

MEC elaborou um documento para subsidiar a criação dos convênios, no qual chama atenção para o fato de que a

convivência de duas redes – a municipal e a conveniada – com profissionais, salários e direitos diferenciados, com formas de acompanhamento e supervisão distintas e com infraestrutura e condições de trabalho desiguais, dentro de um mesmo sistema, constitui um grande problema a ser superado. (BRASIL/MEC 2002. p. 84)

Essa preocupação com a criação de outra rede de atendimento reside no fato de que além dos problemas com a qualidade, já que a lógica é reduzir o custo, a ampliação da rede de conveniadas fortalece a desobrigação do Estado com a construção de novas instituições. Embora a lei 11.494 de 2007, estabeleça um tempo para que os convênios com pré-escola sejam estabelecidos, para a creche, não há nenhuma indicação ou prazo para o fim dessa política. Assim, conforme Art. 8º da lei do FUNDEB.

§ 1º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos.

§ 3º Admitir-se-á, pelo prazo de 4 (quatro) anos, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei (BRASIL, 2007, sem grifos no original).

Assim, a partir dos dados analisados nos parece que duas estratégias apontam como apostas dos municípios: parcialização do atendimento e conveniamento com instituições privadas

quer sejam filantrópicas, confessionais ou comunitárias. E, se considerarmos que, ainda segundo os dados, os municípios não conseguirem até 2016 universalizar a pré-escola, é possível que ocorra um endurecimento dessas estratégias. Mesmo que, conforme dados da pesquisa, a estratégia adota por todos os municípios em estudo para a pré-escola seja sua parcialização compulsória. Mesmo assim, os municípios enfrentam a falta de espaço físico em suas redes para essa ampliação.

O ATENDIMENTO EM CRECHE: ANTIGAS ESTRATÉGIAS PARA UM NOVO DESAFIO

As análises até aqui desenvolvidas indicam novos/ antigos desafios para educação infantil, como por exemplo, o fortalecimento da segmentação entre creche e pré-escola. Nossa hipótese inicial motivadora dessa pesquisa foi que a obrigatoriedade de atendimento para as crianças a partir dos quatro anos, fosse indutora de estratégias que excluíssem as crianças de zero a três anos. No entanto, consoante com os dados, até esse momento, esse fato não foi concretizado, mas por outro lado, as análises dos dados também não indicam a consolidação de políticas para educação de 0 a 3 anos em conformidade com o previsto nas Diretrizes Nacionais e no Plano Nacional de Educação, posto que, para avançar no atendimento observamos um avanço nas estratégias de parcialização e de conveniamento.

Essas estratégias, antigas conhecidas na área de educação infantil, parecem ganharem novos contornos tendo em vista a obrigatoriedade das matrículas para as crianças a partir dos 4 (quatro) anos. De modo especial, a estratégia de parcialização, velha conhecida no atendimento em pré-escola, desponta como algo inovador na creche. E, com adoção dessas estratégias novos desafios surgem, como por exemplo: quais serão as famílias que terão atendimento ao período integral? Como será organizado o cotidiano dessas instituições? Onde ficarão as crianças no período oposto ao atendido nas instituições públicas? Como as famílias estão se organizando para continuar no mercado de

¹ Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

² Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

trabalho? E, ainda: será que a parcialização no atendimento é apenas uma política emergencial para dar conta de atender a obrigatoriedade e após a acomodação da lei serão repensadas as estratégias instituindo gradativamente o atendimento integral como opção da família? Ou é este um novo funcionamento para educação de 0 a 3 anos?

Esses e outros questionamentos conduzem para novas reflexões, afinal conforme lembra Campos e Barbosa (2015, p.09),

as discussões referentes ao tipo de atendimento, se parcial ou integral, figura como discussão fundamental na educação infantil, uma vez que, diferentemente da organização do ensino fundamental, a educação infantil surge no entrecruzar das políticas de assistências e dos movimentos reivindicatórios das mulheres numa perspectiva de se conquistar e garantir direitos fundamentais para homens e mulheres, mães e pais seguindo a lógica de igualdade de gênero.

Em outras palavras, e de acordo com o já discutido nesse texto, o direito à educação infantil constituiu-se na intersecção de dois campos de políticas de direitos: a) políticas discutidas no âmbito dos direitos das mulheres; b) políticas públicas para educação no âmbito dos direitos das crianças. Dessa forma, o atendimento em tempo integral não é apenas uma questão de política de assistência, é além disso um direito das crianças a frequentarem espaços coletivos específicos, exclusivos claramente diferenciados das salas padrões do ensino fundamental, de modo que oportunizem diversas e diferentes experiências físicas, sociais, sensoriais e relacionais (BARBOSA, 2006).

Outrossim, importante lembrar que tanto o espaço, quanto o tempo constituem concepções e valores que são outorgados à infância (FORNEIRO apud ZABALZA, 1998). Isto é, de acordo com Horn (2004, p.61),

As escolas de educação infantil têm na organização dos ambientes uma parte importante de sua proposta pedagógica. Ela traduz as concepções de criança, de educação, de ensino e aprendizagem, bem como uma visão de mundo e de ser humano do educador que atua nesse cenário.

Nesse sentido, é possível questionar se a parcialização do atendimento em creches em nada alterará as propostas e cotidianos dessas instituições. Esse fato ganha relevância se considerarmos que a outra estratégia adotada pelos municípios é o desenvolvimento de políticas de conveniamento. Isto porque, historicamente o conveniamento dessa área da educação sempre foi pautado pela lógica de precarização dos trabalhos, dos locais e dos profissionais. E, ainda que a lei referente ao FUNDEB indique cuidados no procedimento desses convênios, no contexto da prática o que é possível observar é a constituição de redes distintas para atender as crianças.

E, se a estratégia de conveniamento não é uma ação recente, no entanto, o que observamos é que, com a lei da obrigatoriedade da matrícula aos 4 anos ela foi incrementada. E esse fato gera vários questionamentos, entre eles: como ocorrerá o acompanhamento pedagógico dessas instituições? Qual proposta curricular irão seguir? Como serão contratados os professores/as? Quais as condições físicas desses espaços?

Além desses aspectos, Campos e Barbosa (2015) chamam atenção para o fato de que, os chamados atendimentos alternativos para infância, são constantemente indicados nos documentos gestados por organismos internacionais, sobretudo para países denominados emergentes. Essa é uma alternativa considerada interessante porque tanto amplia, conforme podemos observar nos dados, os números de atendimentos, quanto desonera o Estado, ainda que essa redução não implique em desoneração às famílias e garantia de uma educação seguindo critérios de qualidades especificados nos documentos nacionais.

¹ Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

² Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

Dessa forma, os dados analisados indicam a urgência em se desenvolver políticas de acompanhamento, isto porque, conforme Ball (apud MAINARDES, 2006) as políticas produzem não apenas resultados, mas também efeitos os quais denominou efeitos de primeira ordem, e efeitos de segunda ordem. Os efeitos de primeira ordem, dizem respeito as mudanças na prática ou na estrutura do sistema. Os efeitos de segunda ordem dizem respeito aos impactos da política nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social.

As análises apresentadas, indicam já alguns efeitos de primeira ordem a partir da obrigatoriedade da matrícula aos 4 anos, sendo que esses efeitos, em concordância com o que procuramos discutir, já indicam sérios problemas para área. Em relação aos efeitos de segunda ordem, por ser ainda recente a implementação da política de ampliação da obrigatoriedade, não são ainda tão notórios, o que instiga a continuidade de investigação e acompanhamento. Pois, os indícios indicam que se corre o risco de se passar de um direito subjetivo, para uma forma de prestação de serviço por meio de programas e espaços alternativos. Seguindo essa perspectiva, Campos e Campos (2012, p.10), ressaltam que

não há dúvidas sobre a necessidade de universalização do atendimento na pré-escola; no entanto, é questionável que isso ocorra apoiando-se em estratégias que podem fragilizar e mesmo precarizar ainda mais o atendimento educativo das crianças de 0 a 3 anos.

Em tempo, sempre interessante lembrar que, historicamente, as estratégias alternativas criadas no país para ampliar e potencializar o atendimento de 0 a 3 anos nunca foram forjadas a partir da lógica de construção de um projeto educativo coletivo comum; pelo contrário, a marca dessas estratégias sempre resultou na precarização do atendimento e na desvalorização dos profissionais, bem como, a formas distintas de atender a um mesmo direito afastando-se assim da marca própria do Estado democrático, o qual, nas palavras de Cury (2008, p.25) deve oportunizar uma educação a partir de uma

Estratégia de atuação comum, sem ser uniforme, diversificada, sem ser dispersiva, unificada e federativa ao mesmo tempo, que atenda não só a aspectos mais amplos das políticas educacionais, mas atue no âmbito da oferta de material didático que, sob o regime de colaboração, possa oferecer e assegurar a os educandos o atendimento de uma formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes meios para progredirem no trabalho e em estudos posteriores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Ligia Maria Leão de. Educação Infantil em tempo integral: infância, direitos, e políticas de educação infantil. ARAUJO, Vania Carvalho de, (et all). Educação infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas. Brasília DF; MEC. Vitória: EDUFES, 2015.

BARBOSA. Maria Carmem. **Por amor e por força:** rotinas da educação infantil. Porto Alegre: Artmed, 2006

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília. DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22/02/2015.

_____. **Lei 9.394/1996.** Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em 13/03/2015.

_____. **Lei 10.172/2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação. 2001 -2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso: 12/12/2015.

_____. **Lei 11.114/2005.** Torna obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm. Acesso em: 10/01/2016.

¹ Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

² Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

_____. **Lei 11.274/2006.** Institui o ensino fundamental de 9 anos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 13/11/2015.

_____. **Lei 11.494/2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB Disponível em: Acesso em: 22/02/2015.

_____. **Lei 12.796/2013.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 13/11/2015.

_____. **Lei 13.005/2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 13/03/2015.

Plano Nacional de Educação. 2001 -2010. Disponível em:

_____. **Orientações sobre convênios** entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil. MEC/SEB. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index>. Acesso em: 12/01/2016.

CAMPOS, Rosânia e BARBOSA, Maria Carmen Silveira. Obrigatoriedade de matrícula aos 4 anos: ampliação ou recuo do direito? IN revista **Textura**, 2015. [no prelo].

CAMPOS, Roselane Fatima e CAMPOS, Rosânia. Políticas para educação infantil e os desafios do novo Plano Nacional de educação: similitudes e divergências entre experiências brasileiras e de outros países latino americanos. In FARIA, Ana Lúcia Goulart e AQUINO, Ligia Maria Leão de. (org). **Educação infantil o PNE: questões e tensões para o século XXI.** Campinas, SP: Autores associados, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Um novo movimento da educação privada. IN ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera

(org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

HORN, Maria da Graça Souza. **Sabores, cores, sons, aromas**. A organização dos espaços na Educação Infantil. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas**: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 12/06/2015.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos.; TELLO, César. IN BALL, Stephen e MAINARDES, Jefferson (org.). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **CONTRAPONOTOS**. http://www.nupe.ufpr.br/Dia18_1.pdf. Volume 9 n° 1 pp.4-16. Itajaí, jan/abr, 2009. Disponível em: acesso em abril 10/11/2015.

ROSEMBERG. Fúlvia. **Políticas de Educação Infantil e Avaliação**. Scielo: 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 22/03/2014

ZABALZA, Miguel A. **Qualidade em Educação Infantil**. Trad. Beatriz Afonso Neves. Porto Alegre: Artmed, 1998.

¹ Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

² Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

