



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO

ELAINE SUANE FLORÊNCIO DOS SANTOS

A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO
DE CARUARU: AVANÇOS E DESAFIOS NOS ÚLTIMOS
10 ANOS- 2009 A 2019

RECIFE
2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO

ELAINE SUANE FLORÊNCIO DOS SANTOS

A política de Educação Infantil no município de Caruaru: avanços e desafios nos últimos 10 anos-2009 a 2019

TESE apresentada como requisito para obtenção do título de Doutora, pelo Programa Pós- Graduação em Educação, pela Universidade Federal de Pernambuco/UFPE. Na área de concentração: Educação

Orientadora Prof.^a Dr.^a: Janete Maria Lins de Azevedo.

RECIFE
2022

Catálogo na fonte
Bibliotecária Natália Nascimento, CRB-4/1743

S237p

Santos, Elaine Suane Florêncio dos.

A política de educação infantil no município de Caruaru: avanços e desafios nos últimos 10 anos – 2009 a 2019. / Elaine Suane Florêncio dos Santos. – Recife, 2022.

215 f.: il.

Orientadora: Janete Maria Lins de Azevedo.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2022.

Inclui Referências e Apêndices.

1. Educação infantil. 2. Educação – políticas educacionais. 3. Educação – Pernambuco - Caruaru. I. Azevedo, Janete Maria Lins de. (Orientadora). II. Título.

370 (23. ed.)

UFPE (CE2022-078)

ELAINE SUANE FLORENCIO DOS SANTOS

**A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE
CARUARU: AVANÇOS E DESAFIOS NOS ÚLTIMOS 10 ANOS- 2009 A 2019**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Aprovada por *videoconferência* em: 18/08/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Janete Maria Lins de Azevedo (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco
[Participação por videoconferência]

Prof.^a Dr.^a Patrícia Maria Uchoa Simões (Examinadora Externa)
Fundação Joaquim Nabuco
[Participação por videoconferência]

Prof.^a Dr.^a Conceição Gislane Nobrega Lima de Salles (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco
[Participação por videoconferência]

Prof.^a Dr.^a Ana Lúcia Felix dos Santos (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco
[Participação por videoconferência]

Prof.^a Dr.^a Luciana Rosa Marques (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco
[Participação por videoconferência]

DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado aos profissionais que contribuíram significativamente para que essa pesquisa acontecesse.

AGRADECIMENTOS

O que direi ao Senhor por tudo que ELE tem feito em minha vida?

Início meus agradecimentos com essa reflexão, pois diante da dimensão do agir de Deus em todos os momentos da minha vida, me sinto grata ao Senhor por seu imenso amor e cuidado. Agradeço a Jesus Cristo por me dar forças nessa trajetória, que por tantas vezes pensei que não iria conseguir, que estive cansada, desanimada, mas o Senhor me ajudou.

Agradeço a todos os meus familiares pelo apoio e suporte, especialmente, a minha vó Maria das Dores, minha mãe Marcioneide Florêncio e minha irmã Tatiane.

A minha orientadora Janete Maria Lins Azevedo, por todo cuidado e apoio em todos os momentos de orientação, em cada detalhe observado, pela atenção e afeto nessa trajetória que trilhamos juntas em parceria orientadora e orientanda.

Agradeço à banca avaliadora, desde a qualificação e na avaliação final, por todo cuidado e atenção na leitura e na avaliação do meu trabalho. Gratidão pela leitura cuidadosa e atenciosa deste trabalho e por fazerem parte de minha trajetória de estudos nessa caminhada do doutoramento.

A Patrícia Maria Uchôa Simões e a Juceli Bergent por me acolher, me ensinando sobre essa temática que nos é tão cara, a Educação Infantil. A cada pessoa que representa o grupo GPIEDUC, por compartilhar comigo dessa trajetória acadêmica. A Riva Resnick e a Karla Wanessa pela parceria e partilha nessa trajetória.

A Conceição Gislane Nobrega Lima de Salles, que contribuiu significativamente desde meus primeiros passos no Curso de Pedagogia, através de suas aulas despertou em mim o desejo de estudar, pesquisar e com afeto e profissionalismo ser professora da primeira infância.

A professora Ana Lúcia Felix, por me acolher em seu grupo de estudo e contribuir de forma significativa para que eu adentrasse nessa jornada, desde seus ensinamentos em minha formação na graduação até o doutorado.

Agradeço com muito carinho a Pompeia Villanchan-Lyra, a Emmanuelle Chaves e ao grupo Ninapi por enriquecer a minha vida profissional e humana, por tornar essa trajetória tão proveitosa, cheia de aprendizagens e conquistas.

Meu agradecimento também a minha amiga querida Maria Aparecida Vieira de Melo, por me ouvir, compartilhar comigo tanto conhecimento, alegrias, lágrimas durante toda minha trajetória de mestrado e doutorado como uma amiga-irmã.

A Vivian e Vanessa, amigas-irmãs de longa data, por todo apoio e torcida com tanto carinho. A Manuela que conheci ao longo do caminho dessa jornada pelas partilhas e por todo apoio.

A Daniella Jackelyne minha amiga querida, que sempre estava disposta a me ajudar e a compartilhar seu conhecimento e sua amizade. A Danilla, Kathia, Lindemberg, Jéssica e Renata, um grupo de amigos que o doutorado possibilitou e que pude compartilhar tantas inquietações e alegrias. Agradeço a todos que embora não estejam citados aqui, mas que contribuíram direta e indiretamente ao longo de toda trajetória.

Agradeço a FACEPE pelo suporte financeiro sem o qual eu não poderia me dedicar com intensidade a todo o estudo que realizei nessa tese.

Gratidão aos profissionais da Secretaria de Educação do Município de Caruaru, a professoras, gestoras, coordenadoras, a equipe da formação de Educação Infantil e a equipe do Programa Criança Feliz/Pela Primeira Infância de Caruaru da Secretária de Desenvolvimento Social e Direito Humanos, por me receberem e contribuírem de forma significativa com o desenvolvimento dessa pesquisa, por explanar suas percepções, e contribuir para refletirmos sobre os avanços e as necessidades presentes em nosso campo de trabalho, a Educação Infantil.

Sou grata a Deus por cada vida que fez parte dessa história.

RESUMO

Essa pesquisa se volta para o estudo da política de Educação Infantil tendo por foco a realidade do município de Caruaru (PE) e a centralidade que essa etapa assumiu na política educacional brasileira há pouco mais de uma década, quando se reconheceu e se reafirmou, nas regulamentações, sua importância para os processos de escolarização e formação humana e se previu recursos para o seu financiamento. Considerando a responsabilidade constitucional das municipalidades com essa etapa, a pesquisa buscou tratar de seus alcances e limites por meio da análise específica da política de Educação Infantil de Caruaru, tomada como prioritária nas definições para a política educacional dos últimos dez anos, 2009 a 2019. Partiu-se do questionamento a respeito das características que vem assumindo essa política em Caruaru, tendo em vista o atendimento das crianças de zero a cinco anos enquanto direito, conforme prescrevem as regulamentações nacionais e local. Como perspectiva teórico-analítica, a pesquisa foi embasada na abordagem do Ciclo de Política de Stephen Ball e Richard Bowe, aliada a elementos da Análise Crítica do Discurso de Norman Fairclough e alguns construtos de Pierre Bourdieu. A investigação, de ordem qualitativa, abarcou o mapeamento e análise da política de Educação Infantil no Brasil, de uma perspectiva histórico-analítica, como meio de contextualização do objeto, apoiado em estudo bibliográfico e análise documental. Essa última foi igualmente utilizada no exame de documentos concernentes à política de educação do município. Também foi realizado o levantamento e a análise, dos dados provenientes da realização de entrevistas semiestruturadas com professoras, gestoras e coordenadoras de unidades escolares, e com membros das equipes da Secretaria de Educação e da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e, portanto, com pessoas responsáveis pela prática da política. Além disso, as observações assistemáticas por meio de pesquisa exploratória por meio de visitas às unidades escolares. O exame desses dados, a partir da análise dos discursos, permitiu a apreensão dos significados da política para atores encarregados da sua implementação, repercussões desses significados no desenvolvimento de suas ações e ainda, permitiram informações para compreensão de elementos da própria política. A análise do conjunto dos dados, entre outros elementos, apontou que a política de expansão para o atendimento das crianças em Caruaru deveu-se, sobretudo, ao programa Proinfância do governo federal, que duplicou o quantitativo de unidades educativas nos últimos dez anos, sendo, no entanto, insuficiente para atender o conjunto da demanda. Reformas procedidas em unidades antes existentes que não atendiam as exigências arquitetônicas, além do atendimento se realizar também em casas inadequadas. Uma estratégia de ampliação identificada foi o aumento de crianças por turmas, sobrecarregando as salas e os professores. Observou-se também a ausência de profissionais com formação adequada para o trabalho com os bebês, a defasagem de materiais didáticos, jogos e brinquedos, a ausência de profissionais auxiliares, profissionais de apoio, a sobrecarga de trabalho para os profissionais atuantes, a desvalorização salarial, o maior quantitativo de contratos temporários em detrimento da contratação por meio de concurso público ao longo dos dez anos, situações que explicitam divergências entre a política proposta no contexto do texto e a política vivenciada no cotidiano da prática. Por fim, os discursos mostraram que ao longo de uma década houve o fortalecimento do olhar para a criança enquanto sujeito de direito, e a defesa por uma educação pautada na integração entre o cuidar e o educar.

No entanto, a perspectiva da assistência (que historicamente norteou a Educação Infantil) especialmente para os bebês, se fazia presente nos discursos das pessoas entrevistadas, bem como a concepção da pré-escola como predominantemente uma etapa de preparação para a escolarização, em contraposição às orientações mais avançadas para essa etapa que a preconizam como direito e formação humana.

Palavras-chave: Políticas de Educação Infantil. Caruaru-PE. Atendimento.

ABSTRACT

This research concentrates on the study of early childhood education policy, focusing on the reality of the city of Caruaru (PE) and the focal point that this educational segment took on in Brazilian educational policy in the last decade or so, when its importance for schooling and human development was recognized and reaffirmed, in regulation, and resources were provided for its financing. Taking into consideration the constitutional responsibility of the municipalities with this educational segment, this study seeks to address the scope and limits of the early childhood education policies, through the specific analysis of Caruaru's early childhood education policy, taken as a priority in the definitions for the educational policy of the last two governments of the municipality in focus. We start questioning with respect to the characteristics that this policy has been assuming in Caruaru, as per the right for childcare from ages zero to five years old, granted by national and local regulation. The theoretical-analytical perspective of the study was based on Stephen Ball and Richard Bowe's Policy Cycle approach, combined with elements of Norman Fairclough's Critical Discourse Analysis and some constructs by Pierre Bourdieu. The investigation, of a qualitative nature, encompassed the mapping and analysis of the Early Childhood Education in Brazil, from a historical-analytical perspective, as a means of contextualization of the object, supported by a bibliographic study and document analysis. That last one was also used to examine documents of the municipality's education policy. We analyzed data from semi-structured interviews conducted with people responsible for the practice of politics, that is, teachers, managers and school units' coordinators, as well as with team members from the Municipality's Office of Education and the Municipality's Office for Social Development and Human Rights. In addition we carried out unsystematic observations in schools, through exploratory research. The examination of the data, from discourse analysis, permitted the apprehension of the meaning of the policy for the ones in charge of its implementation, the investigation of the repercussions of these meanings in the development of their actions and also provided information to understand elements of the policy itself. The analysis of the data set, among other elements, pointed out that the expansion of the childcare policy in Caruaru was due, above all, to the federal government's Proinfância program, which doubled the number of educational units in the last ten years, being, however, insufficient to meet the total demand. The renovations of previously existing units did not meet the architectural requirements in addition to the care also being carried out in inadequate homes. An identified expansion strategy was to increase the amount of children per class, overloading classrooms and teachers. We also observed the absence of professionals with adequate training to work with babies, the lack of teaching materials, games and toys, the absence of auxiliary staff and support staff, work overload for the assigned professionals, wage devaluation and that in the last ten years there has been a greater number of temporary contracts to the detriment of contracting through public tender, these situations explain divergences between the policy proposed in the context of the text and the policy experienced in everyday life. Finally, the discourses showed that over a decade there was a strengthening of looking at the child as subject of law, entitled to rights, and the defense of an education based on the integration between care and education. However, in the perspective of assistance (which historically guided early childhood education) especially for babies, was present in discourses of the people interviewed, as well as the notion that preschool is predominantly a stage of preparation

for schooling, as opposed to the more advanced orientation of this educational segment that advocate it as a right and human development process.

Keywords: Early childhood education policy. Caruaru-PE. Service education.

RESUMEN

Esta investigación se centra en el estudio de la política educativa de la primera infancia centrándose en la realidad del municipio de Caruaru (PE) y la centralidad que esta etapa asumió en la política educativa brasileña hace poco más de una década, cuando se reconoció y se reafirmó, en los reglamentos, su importancia para los procesos de escolarización y formación humana y los recursos para su financiamiento. Considerando la responsabilidad constitucional de los municipios con esta etapa, buscamos abordar sus alcances y límites a través de un análisis específico de la política de educación inicial de Caruaru, tomada como prioridad en las definiciones para la política educativa de los dos últimos gobiernos del municipio en enfoque. Partimos del cuestionamiento sobre las características que esta política viene asumiendo en Caruaru, en vista del cuidado de los niños de cero a cinco años como un derecho, en la forma prescrita por las normas nacionales y locales. Como perspectiva teórico-analítica, nos basamos en el enfoque del Ciclo de Política de Stephen Ball y Richard Bowe, combinado con elementos del Análisis Crítico del Discurso de Norman Fairclough y algunas construcciones de Pierre Bourdieu. La investigación, de carácter cualitativo, abarcó el mapeo y análisis de la política de Educación Infantil en Brasil, desde una perspectiva histórico-analítica, como medio de contextualización del objeto, apoyado en estudio bibliográfico y análisis documental. Este último también se utilizó en el examen de documentos relacionados con la política educativa del municipio. También relevamos y analizamos datos de entrevistas semiestructuradas con docentes, gerentes y coordinadores de unidades escolares, y con miembros del equipo del Departamento de Educación y el Departamento de Desarrollo Social y Derechos Humanos e. por tanto, con personas responsables del ejercicio de la política. Además, realizamos observaciones asistemáticas en las escuelas, a través de una investigación exploratoria. El examen de estos datos, a partir del análisis de los discursos, permitió aprehender los significados de la política para los actores encargados de su implementación, las repercusiones de esos significados en el desarrollo de sus acciones y también, permitió comprender en la información, elementos de la propia política. El análisis del conjunto de datos, entre otros elementos, mostró que la política de expansión para la atención a los niños en Caruaru se debió, sobre todo, al programa Proinfância del gobierno federal, que duplicó el número de unidades educativas en los últimos diez años, siendo, sin embargo, insuficiente para atender la demanda planteada. Las reformas realizadas en unidades previamente existentes no cumplían con los requisitos arquitectónicos, además de que el servicio se realizaba también en viviendas inadecuadas. Una estrategia de expansión identificada fue aumentar el número de niños por clase, sobrecargando las aulas y los maestros. También se observó la ausencia de profesionales con formación adecuada para trabajar con bebés, la falta de materiales didácticos, juegos y juguetes, la ausencia de profesionales auxiliares, profesionales de apoyo, la sobrecarga de trabajo de los profesionales, la devaluación del salario, la mayor cantidad de trabajadores temporales en detrimento de la contratación a través de licitación pública durante los diez años, situaciones que explican las diferencias entre la política propuesta en el contexto del texto y la política experimentada en la práctica cotidiana. Finalmente, los discursos mostraron que a lo largo de una década hubo un fortalecimiento de la mirada al niño como sujeto de derecho, y la defensa de una educación basada en la integración entre cuidar y educar. Sin embargo, la perspectiva asistencial (que históricamente orientó la educación inicial) especialmente para los bebés, estuvo presente en los discursos de los entrevistados, así como la concepción del preescolar como una etapa predominantemente

de preparación para la escolarización, en contraste con los más avanzados lineamientos para esta etapa que la defienden como derecho y formación humana.

Palabras clave: Política para la educación de la primera infancia. Caruaru-PE. Asistencia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
ONGS	Organizações Não governamentais
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem para a Rede Pública Escolar de Educação Infantil
PROINFANTIL	Programa de Formação Inicial de professores em exercício na Educação Infantil
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNICEF	Fundo Internacional das Nações Unidas para Infância
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO I- PERCURSO TEÓRICO- METODOLÓGICO	30
1.1 O ciclo de Políticas de Stephen Ball e a Análise Crítica do Discurso de Fairclough: contribuições para um percurso analítico e metodológico	34
1.2 Abordagem metodológica.....	41
1.3 Os instrumentos de registro	43
1.4 Caracterização do campo de pesquisa	49
CAPÍTULO II- UM OLHAR PARA A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL	52
2.1 Criança, infância e Educação Infantil no discurso histórico: apontamentos conceituais	53
2.2 Avanços e desafios na política da Educação Infantil	57
2.3 A Educação Infantil no contexto das relações federativas	73
2.4 Democratização e desigualdades no atendimento na Educação Infantil: um peso e duas medidas	81
CAPÍTULO III- ANÁLISE E REVISÃO DE TESES E DISSERTAÇÕES	88
3.1 A Política de atendimento na Educação Infantil	90
3.2 A política de ampliação: Convergências e divergências	97
3.3 Gestão e organização da oferta e a questão intersetorial	100
CAPÍTULO IV- ENTRE O DISCURSO DO TEXTO E O DISCURSO SOBRE A PRÁTICA: A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE CARUARU.....	109
4.1 Sentidos e significados sobre a Educação Infantil.....	111
4.2 A política de atendimento dos bebês: o que apontam os discursos?	122

4.3	Concepções em torno da pré-escola presentes nas narrativas entre as profissionais/educadoras.....	131
4.4	A política de atendimento e as estratégias de ampliação da Educação Infantil	140
4.5	Valorização docente e suas implicações na política da Educação Infantil.....	158
4.6	O Programa pela Primeira Infância de Caruaru e a política intersetorial de Educação Infantil	172
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	189
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	195
	APÊNDICES	207

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa se volta para o estudo da política de Educação Infantil, tendo por foco a realidade de um município pernambucano,¹ e a centralidade que esta etapa assumiu na política educacional brasileira, quando foi incorporada à educação básica, há pouco mais de uma década. Reconheceu-se, então, legalmente, a sua importância para os processos de escolarização e formação humana, em certa medida, com muito retardo em relação a outras sociedades, ainda que a questão da educação das crianças pequenas desde há muito venha sendo discutida no país.

A ideia de criança como um ser incapaz, por sua dependência natural conforme a natureza humana, é vista de forma absoluta pelo adulto que confunde sua dependência natural com incapacidade social, reproduzindo ideologias que a coloca numa condição à margem. Tal pensamento reflete nas concepções e ações na/para a Educação Infantil através da tendência assistencial, que se trata do atendimento voltado para a higienização, alimentação e a proteção enquanto a família trabalha, coloca a criança numa posição abstrata, que precisa ser disciplinada e preparada para ser o “homem de amanhã” (KRAMER, 2011).

Presente na educação compensatória, fortemente em nosso país desde a década de 1930, a tendência assistencial ainda é constante nas diferentes realidades educacionais, como nos revela a bibliografia trabalhada ao longo do presente texto. Este modelo se contrapõe à ideia de Educação Infantil enquanto um espaço educativo de direito vigente nos documentos oficiais, desde a Constituição/1988, onde o cuidar e o educar estão integrados, conforme as DCNEI (reformuladas em 2009), como ações que não se dissociam, mas que mutualmente fazem parte das vivências das crianças.

Estas concepções repercutiram no modo como a educação para a primeira infância foi tratada e como se deu a sua inserção nas ações do Estado. No que refere à trajetória, quase sempre foi considerada de responsabilidade do serviço social e da saúde. Como demonstram os estudos concernentes (ROSEMBERG, 1999, 2014; CAMPOS,

¹ Pelas razões que serão apresentadas adiante.

1999; ROSSETTI-FERREIRA, RAMON, SILVA, 2002; KRAMER, 2011; KULHMANN, 2011; dentre outros), a Educação Infantil teve como berço, entidades da sociedade civil, sendo subsidiada pelos empregadores, principalmente das fábricas, por espaços filantrópicos instituídos pela igreja e pelas comunidades, que eram alternativas de atendimento na ausência do Estado. A conquista do direito da mulher, as concepções acerca da relevância do desenvolvimento da criança influenciado pelos estudos da psicologia, as mudanças nas transformações sociais, política e nos modelos familiares através do movimento de inserção das mulheres no mercado de trabalho (KUHLMANN, 2011; CAMPOS, 2010; ROSEMBERG, 2013).

A primeira creche dirigida para as crianças de zero até dois anos foi inaugurada em 1908, para atender aos filhos dos operários. Com atraso em relação à Europa, que havia começado o atendimento em creches e pré-escolas desde o século XIX, no Brasil se inicia apenas no século XX, o que encontra explicação no modo tardio como se deu o nosso processo de modernização (SORJ, 2001; KRAMER, 2011). Segundo Kuhlmann na década de 1920 havia quinze creches espalhadas pelo país. Só na década de 1940, a valorização da criança começa a ganhar força, o que se tornou visível pela introdução por parte do governo de ações de assistência que permitiram a abertura de lactários, policlínicas infantis, através da criação do Departamento Nacional da Criança dentro do Ministério da Saúde, e dos jardins de infância, escolas maternais com o intuito escolarizador para uma menor parcela das crianças, segundo os lugares que suas famílias ocupavam na sociedade, e de prepará-las para adentrar nas escolas posteriormente (KRAMER, 2011; VIEIRA, 2013).

Como referido, o atendimento à criança esteve pautado na tendência higienista, voltada para os cuidados médicos e para a prevenção da mortalidade infantil. A impossibilidade de recursos para o seu financiamento sempre foi alegada como um fator para o restrito atendimento pelo poder público, o que indicava e continua a indicar a não priorização da etapa da educação em destaque. A participação da sociedade civil nesse atendimento, através de instituições privadas lucrativas, comunitárias e ditas filantrópicas, foram os meios que a população, em distintas classes sociais, encontrou para suprir a demanda. No entanto, para as classes populares foram feitos arranjos que se distanciaram de práticas educativas de qualidade. Conforme retrata Kramer (2011), em 1961 com a instituição da primeira LDBEN (Lei de Diretrizes e Base da Educação

Nacional) as iniciativas voltadas para a educação das crianças ainda não eram reconhecidas ou consideradas, predominando ações de caráter da assistência social.

Só em 1974, a Educação Infantil é tratada pelo Ministério da Educação através da criação da COEPRE (Coordenação Geral da Educação Pré-escolar). Em 1992, essa coordenação é renomeada de COEDI (Coordenação Geral da Educação Infantil) subordinada à Secretaria de Educação Básica. Predomina, então, uma concepção que vincula a educação para a primeira infância como uma “substituição” da família em seu dever de cuidar e educar, restringindo o exercício pedagógico às práticas secundarizadas destinadas a parte das crianças em situação de pobreza e não a todas (VIEIRA, 2013; ROSSETTI-FERREIRA, RAMON, SILVA, 2002). Como conclui Vieira (2013), hoje ainda vemos essa prática no contexto da seleção indireta de entrada nas creches, e das concepções que pautam certos programas vinculados à assistência às crianças que estão fora da rede de ensino.

É importante, no entanto, reconhecer que houve avanços no compromisso pela educação desde 1988, com a redemocratização do país e a promulgação da nova Constituição Federal que legitima a educação como direito da criança e dever do Estado, tendo em seu primeiro fundamento legal o compromisso do Estado em ofertá-la. Contudo, a Educação Infantil continuou sendo ofertada significativamente por meio de creches e pré-escolas não governamentais, fenômeno que permanece até o presente.

Todavia, em termos da regulamentação tivemos muitos avanços desde a Constituição, a exemplo do estabelecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA no início dos anos 1990, voltado para legitimar e garantir os direitos sociais destes contingentes. Do mesmo modo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9.394/1996) se configura enquanto base principal para a constituição de outros documentos de regulamentação, estabelecendo as diretrizes para se garantir qualidade, o atendimento e a oferta para a educação das crianças.

Outro instrumento importante, previsto na LDBEN, constituem os planos de educação. O Plano Nacional de Educação (2001-2010), instrumento de regulação do campo, traz em sua primeira meta a ampliação do atendimento para as crianças de zero a seis anos (na época faixa etária que correspondia à Educação Infantil), reafirmando a ampliação do atendimento e o alcance da qualidade. Entretanto, como mostra a literatura pertinente, este PNE, ao não determinar, entre outros problemas, as formas de

financiamento para esta e outras metas, não facilitou os meios adequados para a democratização da Educação Infantil no período da sua vigência.

O plano subsequente (2014-2024) seguinte em vigência também reafirmou essas prioridades na Educação Infantil com a meta 1 que se repete, deixando claro que não houve o cumprimento do que foi estabelecido. Havendo o acréscimo da ampliação de 30% para 50% o atendimento para as crianças de 0 a 3 anos e a universalização dos 4 e 5 anos enquanto obrigatoriedade.

No ano de 2009, por meio de emenda à constituição (Emenda Constitucional nº 59/2009), houve um avanço importante para a educação representado pela ampliação da sua obrigatoriedade para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos. Neste contexto, a Educação Infantil (desde então composta pelas creches e pela pré-escola) e o ensino médio passaram a integrar a Educação Básica. Os recursos para o seu financiamento foram estabelecidos através da criação do FUNDEB, fundo que substituiu o FUNDEF, em 2007 através da Lei nº. 11.494. Torna-se um avanço no âmbito do financiamento para a Educação Infantil, na tentativa de redistribuição de forma a alcançar os municípios que não possuíam recursos para manutenção da Educação Infantil, especialmente a creche (AMARAL, 2012; GOMES, 2004). Rosemberg (2007), logo após a regulamentação do FUNDEB, nos alertava sobre o aspecto da partilha dos recursos, ela destacava que na sociedade ainda não se tinha um consenso sobre os cuidados das crianças bem pequenas e dos bebês, pois sempre foi atribuída às famílias, especificamente das mães. O que vinha sendo uma experiência nova para a educação em assumir práticas de cuidar e educar.

Para o sistema educacional brasileiro público é uma experiência completamente nova esta de acolher crianças tão pequenas, especialmente os bebês. Além disso: a de assumir a integração entre cuidar e educar. Com efeito, diferentemente do que ocorreu em outros países, a escola brasileira sempre adotou o tempo parcial. Sua função focal tem sido escolarizar. É apenas hoje que se começa a discutir o tempo integral, apesar de o tempo integral ter sido incluído na agenda do movimento de luta pró-creche desde sua criação (ROSEMBERG, 2007, p. 3-4).

Ao longo da trajetória da Educação Infantil vamos encontrar um conjunto de programas e projetos que se voltaram, em suas intenções proclamadas, para o atendimento da Educação Infantil, sobretudo oriundos do Governo Federal, com o objetivo de auxiliar os municípios na oferta dessa etapa educacional. Dentre estes se destacaram, programa

de formação docente, o Proinfantil de 2005 (Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil), programa de construção e reestruturação física de escolas, formação de docentes e pessoal administrativo e financiamento de equipamentos a exemplo o Proinfância de 2007 (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede pública de Educação Infantil); e o Brasil Carinhoso de 2012.

Recentemente a criação do programa Criança Feliz (2016) vinculado ao ministério da cidadania e não da educação, no governo de Michel Temer, com o objetivo de promover assistência às famílias no acompanhamento do desenvolvimento das crianças em sua primeira infância, tendo como público prioritário, lactantes e crianças de até 3 anos, crianças de até 6 anos e suas famílias beneficiárias do programa bolsa família ou BPC2, e crianças até 6 anos afastadas do convívio familiar por medida protetiva. Embora o programa defenda uma política intersetorial, relevante para a promoção do desenvolvimento da criança em sua integralidade, a ação do setor da educação tende a ser minimizada em sua participação, fortalecendo as ações assistenciais realizadas através do acompanhamento domiciliar.

Ainda no contexto nacional tem sido visto o aprofundamento da relação entre o público e o privado, nas mais diversas modalidades, entre as quais as parcerias correspondentes, o que vai ficar visível na ampliação dos espaços de atendimento comunitário por meio de convênios. O discurso do homeschooling fragiliza a ideia de escola como espaço social, como uma ponte para o mundo, com a tentativa de criar arranjos privados que distanciam as crianças do mundo das interações e brincadeiras e o encontro com as diferenças. Os vouchers como uma ameaça para a oferta dos espaços de educação infantil público, visando ampliar a participação do gerenciamento privado, fortalecendo as desigualdades e minimização da qualificação das escolas públicas. E o Programa Nacional de Alfabetização (PNA) também tem representado uma política cheia de polêmicas e de dissensos, tem tentado antecipar a prática de alfabetização para os professores atuantes na pré-escola, através da implantação de livros didáticos que trazem concepções de cunho tradicional com pontilhados para o desenho da letra e do número, e o pressionamento dos profissionais que se enchem de dúvidas sobre a condução da pedagógica com as crianças pequenas.

Em 2020 o novo FUNDEB tem a aprovação, enquanto uma política de caráter permanente, aumentando de forma gradual os recursos para a educação básica, numa

tentativa de minimizar as desigualdades entre municípios a partir do princípio de equidade social, distribuído com base na capacidade de investimento por aluno da rede municipal. No entanto, a distribuição dos recursos para as diferentes etapas ainda é foco de discussão, tendo em vista que por toda história a Educação Infantil recebeu uma pequena fatia.

Nesse limiar, é observável que resultados de embates de grupos da sociedade civil, através, sobretudo, dos movimentos sociais populares, mostraram o alcance de conquistas no que diz respeito à ampliação do acesso à Educação Infantil. Mas, ao mesmo tempo, os padrões deste acesso não corresponderam necessariamente a um padrão de qualidade no atendimento. Historicamente é possível perceber que, embora haja diferentes desafios para as diversas realidades nos municípios e estados brasileiros, a educação para a primeira infância tem sido materializada em distintos formatos que podem ser sintetizados na orientação que trata da educação e que se volta apenas para o cuidado e a assistência.

Tendo em vista as questões acima problematizadas e, portanto, alcance e limites em que tem se inserido a Educação Infantil, bem como a centralidade do papel que as municipalidades têm assumido em termos da responsabilidade com a sua oferta, esta pesquisa nasceu do intuito de estudar a política de Educação Infantil desenvolvida no município de Caruaru. Dentre outros elementos, destacou-se o Plano Municipal de Educação criado em 2015, a implementação de unidades advindas do Programa Proinfância a partir de 2016, a importância que a gestão em exercício no município (2017-2020)² estabeleceu para essa etapa, ao elegê-la como prioridade da sua política educacional, quando reconheceu a fragilidade do município e estabeleceu como primeira estratégia do plano de governo “ampliar e qualificar a oferta de Educação Infantil com prioridade às famílias em situação de maior vulnerabilidade social” (Diretrizes para Plano de Governo, p. 11).

Dentre outras formas, a prioridade tem se materializado no Programa Municipal Pela Primeira Infância, sendo um programa intersetorial cujo discurso se

² Embora o foco da pesquisa deva ser sobre a política de educação da última gestão municipal em face do destaque para a educação infantil, pretende-se considerar também o período entre 2009 a 2019 no estudo. Isto, tendo em vista as políticas e programas para a educação infantil que vinham sendo implementadas nessa época, em especial, decorrentes da Emenda Constitucional nº. 59, que efetiva o atendimento as crianças de 4 e 5 anos obrigatoriamente e se oficializa pela lei nº 12.796 em 2013 e o programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (2007) sendo implementado até por volta de 2019 com a conclusão dos contratos já assinados.

propõe acompanhar desde a gestação aos primeiros anos de vida da criança e sua família, através da gestão integrada das diferentes secretarias na relação do cuidar, educar e proteger. Articulado ao Programa Criança Feliz, que em Caruaru foi aderido em 2017 e só iniciado em 2018, o município é considerado um modelo na implementação do programa.

Essa estreita vinculação entre os municípios e a Educação Infantil, articulada à definição da política municipal de educação de Caruaru, aliada, ainda, à sua importância como polo central da região do Agreste pernambucano³ e, portanto, influenciador de decisões de um conjunto de municípios pertencentes a esta região, suscitou o seguinte problema de pesquisa: *Que características assume a política de Educação Infantil, no município de Caruaru, tendo em vista o atendimento das crianças de zero a cinco anos enquanto direito como prescreve a Constituição e as diretrizes traçadas pela sua gestão?*

Além das razões expostas, mas não menos importante, coloco a experiência como educadora da rede municipal de educação e pesquisadora, sobretudo, da Educação Infantil. Ou seja, o interesse por esse objeto tem acompanhado a minha trajetória de formação profissional, social e humana. O início do meu processo de formação se deu na graduação em pedagogia, cursada na Universidade Federal de Pernambuco- Campus do Agreste, localizada no município de Caruaru. Nessa primeira etapa de formação debruçei-me a estudar a educação infantil através do trabalho de conclusão de curso, cujo tema foi a educação infantil na área rural. No TCC o objetivo foi investigar as concepções das professoras sobre a infância, a criança, a Educação Infantil e o ser docente nessa etapa da educação (SANTOS, 2012).

A investigação do TCC teve continuidade na dissertação de Mestrado⁴, baseada na pesquisa desenvolvida em uma unidade de Educação Infantil, também na área campesina, do município de Caruaru. A dissertação objetivou o estudo das relações sociais construídas nas interações entre as crianças, a partir do brincar livre, e das relações sociais que elas desenvolvem nas interações com os adultos (SANTOS, 2016)⁵.

³ Como detalharemos mais à frente.

⁴ Mestrado realizado no Programa de Pós-graduação em Educação, Culturas e Identidades da UFRPE/FUNDAJ.

⁵ A educação infantil e a infância na educação do campo: o que dizem e pensam as (os) professoras (es)? (Trabalho de conclusão do curso de Pedagogia- UFPE/2012).

Essas experiências de pesquisa suscitaram o convite, aceito, para exercer a função de coordenadora de uma instituição da Educação Infantil, o que me possibilitou enxergar mais de perto os desafios e avanços que cercam essa etapa. Questões como o processo de matrícula, as listas de espera, a aquisição da manutenção dos espaços e materiais, além da formação de educadores, auxiliares e demais funcionários da unidade municipal, trouxeram maior proximidade com a realidade da Educação Infantil em nossas lutas e necessidades.

Desse modo, estudar a política para a Educação Infantil foi pensada através da imersão nesse cenário, das conseqüentes inquietações que surgiram constantemente vendo a lista de crianças em espera por vagas, a falta de instituições que atendessem a demanda, em maior quantidade para as crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, a expansão e obrigatoriedade da pré-escola, a ausência de pedagogas no espaço do berçário (chamado de berçarinho, recebe bebês de 4 meses a 1 ano e 11 meses), e de formação, principalmente, para as chamadas “cuidadoras ou berçaristas” que atuam com esses bebês.

O contato com essa realidade, em termos do atendimento a essa faixa etária no município pesquisado, e em outros os quais perpassei como formadora em formações continuadas, me levou também a querer aprofundar um conhecimento mais sistematizado a respeito da realidade aqui em destaque. Após a conclusão do mestrado, no ano de 2016, os programas Proinfância e Brasil Carinhoso estavam em execução, com novas unidades de Educação Infantil sendo inauguradas na cidade de Caruaru, tal como ocorria em outras cidades. Surge, então, o interesse de adentrar no curso de doutoramento, com o objetivo de estudar a política para essa primeira etapa, com o intuito de investigar inicialmente o Programa Proinfância e seu processo de implementação no município. Ao iniciar o doutorado, em 2018, o projeto foi ganhando uma nova roupagem. Através das discussões no grupo de estudo e com a orientadora, foi modificado o foco da pesquisa, centrando-o na política da Educação Infantil em seus avanços e desafios no atendimento das demandas no município de Caruaru nos últimos dez anos, mas com destaque na política da gestão municipal (2017-2020), pelas razões já explicitadas.

A escolha do município se deu, também, por ser meu território de formação escolar, acadêmica, profissional e social. Além da minha atuação como educadora em escola pública de Caruaru, o que se junta às razões da escolha antes referida. Vale destacar que Caruaru está localizado na região Agreste de Pernambuco, tendo adquirido, ao longo

das últimas décadas, notoriedade econômica, social e acadêmica diante do desenvolvimento, dentre outros, da fabricação e comercialização de vestuários, se consolidando como a principal cidade do Polo de Confecções do estado.

De fato, segundo dados do CONDEPE e do Sebrae⁶, o Agreste foi a região que mais cresceu em Pernambuco, ao se considerar a década 2004 a 2014, para o que tem contribuído significativamente o Polo de Confecções que empregava, então, mais de 100 mil pessoas, sendo o segundo maior da área têxtil do país. Essa região aumentou consideravelmente sua participação no PIB estadual, na década que se encerrou em 2014. A região representava 14,1% do PIB de Pernambuco, com uma produção de R\$ 14,6 bilhões em 2004. Dez anos depois, passou a responder por 15,7% da economia pernambucana, com uma produção de R\$ 24,3 bilhões. Caruaru (em primeiro lugar) seguido de Toritama e de Santa Cruz do Capibaribe são responsáveis por 75% deste polo. Neste contexto, Caruaru passou a representar 4% do PIB do Estado e, segundo dados do IBGE, continuava, em 2018, ocupando a 6ª posição entre os PIBs dos 185 municípios pernambucanos⁷. Em 2021 o município obteve a colocação do 3º maior PIB do interior do Nordeste.

A posição acima destacada coloca o município na condição de polo irradiador do desenvolvimento regional, no sentido de que suas políticas públicas reverberam como efeito de demonstração para os demais municípios. A isto se soma sua tradição cultural e seu importante papel como espaço privilegiado da interiorização da universidade pública nos anos recentes. No campo acadêmico, o município recebeu diversos cursos de graduação e pós-graduação com a interiorização da Universidade Federal de Pernambuco, da Universidade Estadual de Pernambuco e do Instituto Federal de Educação, ampliando o campo científico e trazendo a possibilidade de oportunidades profissionais para sua população e de cidades vizinhas.

Pensar a política para a Educação Infantil exige pontuar quem são essas crianças, alvo último de tomada de decisão da ação política pensada pelos agentes do Estado. Partimos, pois, da concepção de criança enquanto ser social, atuante no grupo que está inserida, promotora de cultura e sujeito de direitos, com suas necessidades próprias

⁶Jornal do Comercio. Edição de 15 de outubro de 2017
<https://especiais.jconline.ne10.uol.com.br/agresteeempreendedor/polo-de-confeccoes/>

⁷ Confira: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/caruaru/panorama>

e que sinalizam no cotidiano para a necessidade de políticas que as incluam no contexto educacional, social, político e econômico, diante das urgências por vagas por suas famílias, da relação cuidar e educar enquanto ser em desenvolvimento. Como expressam as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (reafirmado no documento-Base Nacional Curricular Comum de 2018), a criança é um:

Sujeito histórico e de direito que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL etc. DCNEI, 2009, p. 12).

Quero chamar atenção para destacar que ao longo do texto não utilizarei a primeira pessoa (eu), mas o plural nós, pois não escrevi sozinha, as orientações da minha orientadora, o olhar e apreciação da banca de qualificação, o discurso de cada participante compõe esse trabalho como parceiras/os. Embora caiba a mim a responsabilidade, enquanto pesquisadora, produzir esse trabalho, ao escrevê-lo compartilho experiências e vivências de cada ator, busco alcançar as contribuições que foram postas para a melhoria deste, o que aumenta a minha responsabilidade em analisar, refletir e discutir os avanços e os desafios presentes na realidade da Educação Infantil em nosso município- Caruaru, pois além de me comprometer com estes agentes, me comprometo com a coerência em cada sentido que construo, olhando para nossas crianças e, principalmente para a educação que a elas é ofertada.

É importante afirmar que buscamos compreender a política não apenas escrita no texto, mas em sua configuração prática nas ações e intenções do cotidiano, procurando identificar os caminhos que trilha no processo da sua execução. Estudar a política a partir do Ciclo de Política, conforme Stephen Ball e Richard Bowe, e a interpretação em nosso país de Mainardes (2006), que consiste em compreender o entrelaçamento da política do texto e da política na prática, através de discursos dos profissionais que lidam diariamente e são participantes efetivos da implementação das ações políticas. Desse modo, o ciclo de políticas, enquanto perspectiva teórico-metodológico dialogando com a análise crítica do discurso, segundo Fairclough (2016), nos ajudou a analisar essa articulação do que estar escrito e do que é vivido, que são produtos distribuídos e consumidos nas práticas sociais vivenciadas que se materializam na prática social.

Os discursos nos levaram a percorrer pelas ideias teóricas de Bourdieu e de outras referências que estudam a política e se debruçam sobre o Estado. Para tanto, nos exigiu um esforço intelectual de tentar interpretar para além das nossas próprias ideias, de modo que pudéssemos olhar para as políticas textuais e discursivas que desenham as ações no âmbito da Educação Infantil no município.

Para além desse exercício, no decorrer do doutoramento, várias atividades realizadas permitiram compreender melhor a política e a relação entre União, estados e municípios para o desenvolvimento da Educação Infantil. O levantamento das pesquisas de teses e dissertações, nos evidenciou que as pesquisas convergem entre si nos diferentes municípios, a relação público e privado, através da terceirização, dos convênios com instituições privadas, filantrópicas e não governamentais, se configura numa principal estratégia de ampliação para a maior parte dos municípios identificados nas pesquisas. As condições de vulnerabilidade econômica e social, a priorização de um grupo etário em detrimento de outro para a ampliação emergencial, são constantes o que interferem na condição da qualidade no atendimento como, a falta de formação dos docentes, profissionais sem qualificação adequada para atuar junto as crianças, as desigualdades de salários, e de infraestruturas físicas e materiais entre as instituições, são evidenciadas nos estudos, que também indicam uma preocupação crescente na focalização do papel dos municípios e de suas políticas no atendimento à Educação Infantil, seja em creche ou na pré-escola.

Na medida em que buscávamos compreender a política de Educação Infantil, foi se apresentando os objetivos da pesquisa. Dada, também, a política da Educação Infantil e sua interface com o combate à pobreza, a promoção integral do desenvolvimento da criança, e a promoção e valorização da mulher através de sua emancipação. Desse modo, buscamos alcançar o Objetivo Geral: Analisar a política de Educação Infantil no município de Caruaru nos últimos 10 anos- 2009 a 2019. E objetivos específicos:

- 1) Identificar os mecanismos de ampliação e de qualidade para o atendimento na Educação Infantil no município pesquisado;
- 2) Analisar os discursos e significados presente na percepção dos agentes sobre a política de atendimento da Educação Infantil e o seu funcionamento nos últimos dez anos;

3) Examinar as discursividades da política de Educação Infantil e sua relação com o Programa municipal Pela Primeira Infância de Caruaru.

Para tanto, na tentativa de nos aprofundarmos na realidade de Caruaru, buscamos identificar como os profissionais têm compreendido a política de atendimento e o seu funcionamento, que características a política de Educação Infantil vem adquirindo nesses últimos dez anos (2009-2019). Assim, analisar os discursos como essa política tem sido vista ao longo dos dez anos de trabalho nas gestões municipais nos levou a compreender como estar instalado as concepções de criança e Educação Infantil, as estratégias de ampliação e oferta de vagas, a relação entre as convergências e divergências na ampliação e na qualidade da Educação Infantil, e a relação intersetorial como um modelo defendido pela gestão municipal.

Nessa perspectiva, organizamos o presente relatório, em quatro capítulos, o primeiro nos debruçamos sobre a abordagem teórico-metodológico, apontando o processo de realização da pesquisa e os participantes, bem como um desenho da configuração do município. No segundo capítulo nos voltamos para a trajetória histórica, política e social da Educação Infantil, refletindo à luz das discussões teóricas, trazemos também o papel do Estado, a ação do federalismo e do regime de colaboração, dimensões que influenciaram a composição política do país, através dos agentes estatais e das representações governamentais que lideraram as ações políticas que incidiram em programas e legislações para a configuração dessa etapa de ensino.

No terceiro capítulo, apresentamos o delineamento do levantamento de teses e dissertações localizadas no site da BDTD e CAPES, que apontaram para diferenças e proximidades nas realidades municipais da política de funcionamento da Educação Infantil em diferentes municípios do país. E no quarto capítulo, trazemos a análise dos dados, articulando a partir do aporte das contribuições teóricas, os discursos que estão presentes na política como texto e na política como prática, segundo as contribuições das professoras, coordenadoras, gestoras e equipe técnicas participantes da pesquisa. Em seguida, finalizamos o presente relatório com as considerações finais.

Por fim, partimos da tese de que a expansão, o acesso e a qualidade são marcados por diferentes discursos. Discursos globais, locais, tensões, paradoxos no contexto do texto e da prática vivida, também discursos repletos de sentidos e práticas empreendidas no cotidiano, que se entrelaçam, sendo por vezes discursos reprodutores,

mas também produtores, que estão nos espaços locais das unidades de Educação Infantil e trazem enunciados que estão latentes que estão implicados na política.

CAPÍTULO I- PERCURSO TEÓRICO- METODOLÓGICO

Para compreendermos o contexto desta pesquisa, se faz necessário deixar claro os procedimentos teórico-metodológicos e as técnicas adotados com as respectivas justificativas destas escolhas.

Qualquer estudo sobre as políticas públicas, como sabemos, necessariamente deve considerar o Estado, seja como categoria analítica chave, diretamente relacionada com as ações do governo, seja como uma referência sempre subjacente ao processo das referidas políticas, dado o seu papel regulador e regulamentador das ações e interações sociais. Na nossa pesquisa, de modo explícito ou subjacente, a noção de Estado estará presente. Por isto, é importante que indiquemos de que perspectiva o estamos tomando.

Nossa opção analítica contempla contribuições de Pierre Bourdieu e de outros autores que tratam do Estado na análise das políticas públicas, e contempla também as contribuições do Ciclo de Políticas, de Stephen Ball e da Análise Crítica do Discurso de Norman Fairclough (2016) que dialogam no processo de análise da política em foco, conforme trataremos em seguida.

Para estudar a política de Educação Infantil sentimos a necessidade de nos voltarmos para o Estado e seu papel na configuração da política e suas implicações no contexto teórico e prático. O conceito de Estado de Bourdieu, que ele aborda como o campo burocrático, também nos auxiliará em nossas discussões. Para ele, o Estado concentra relações de poder e de dominação exercidas de acordo com o montante de capital (simbólico⁸, cultural, econômico e social)⁹ dos seus agentes.

O Estado não é uma instituição à parte, mas está intrinsecamente articulada com toda sociedade. Bourdieu (2011) concebe o Estado como inseparável dos diferentes campos e tem monopólio da violência física e simbólica. Assim ele afirma que o Estado:

Concentra um conjunto de recursos materiais e simbólicos, o Estado tem a capacidade de regular o funcionamento dos diferentes campos, seja por meio de intervenções financeiras dos diferentes campos, (como

⁸ Sobre os conceitos de capital ver sua obra: O poder simbólico (BORDIEU, 1989)

⁹ E sobre os conceitos de capital cultura, econômico e social ver a obra: Escritos da Educação (NOGUEIRA e CATANI, 2007).

no campo econômico, os auxílios públicos a investimentos ou, no campo cultural, os apoios a tal ou qual forma de ensino), seja através de intervenções jurídicas (como as diversas regulamentações do funcionamento de organizações ou do comportamento dos agentes individuais) BOURDIEU 2011, p. 51.

Tendo em sua gênese o poder, em sua estrutura a produção de um mundo social segundo suas ordens, a eficácia das ações estabelecidas provém da legitimidade que adquiriu enquanto instituição que exerce o monopólio do poder. Assim, Bourdieu afirma:

O estado é o principal produtor dos instrumentos de construção da realidade social: é ele que organiza os grandes ritos de instituição que contribuem para produzir as grandes divisões sociais e inculcar os princípios de divisão segundo os quais elas são percebidas. (2014, p. 485).

Há dois Estados em um só, um Estado de direita e um Estado de esquerda, havendo uma luta permanente entre eles e no interior deles. O Estado, ao mesmo tempo em que se monopoliza, se universaliza a partir de suas formas e do capital simbólico. O Estado, produz e reproduz, através das instituições burocráticas mecanismos de controle e de regulação sobre a sociedade.

Desse modo, trazendo um exemplo do próprio Bourdieu (2014) sobre o campo burocrático, ele nos explica que esse é um campo das coisas públicas, onde os agentes que o ocupam são responsáveis pela autoridade e pelo controle no exterior e no interior do campo, pela divisão de trabalho que implica na redistribuição dos benefícios e serviços à sociedade do capital. Portanto, algo comum a esse e aos outros campos é o trabalho para garantir o acesso dos cidadãos aos bens públicos. O campo administrativo, outro exemplo apresentado por ele, desempenha o poder no exercício da produção e reprodução de consenso diante dos diferentes posicionamentos humanos e das lutas no interior do próprio campo estatal. Esses dois exemplos ajudam a entender que esses campos constituem o governo, enquanto órgãos do Estado.

No seu entendimento a política pública não se limita a ações do governo, mas é responsabilidade do Estado, aos órgãos estatais cabe a sua implementação e manutenção. Bourdieu (2014), reforça a diferenciação do direito do cidadão e dos direitos humanos, tendo como problema o questionamento de como gerir o social, de como gerir os direitos humanos no jogo político que tem o intuito de minimizar os conflitos, alcançar

os consensos mantendo o poder e os interesses do Estado de modo que todos continuem a jogar.

Dardot e Laval (2016) tratando do papel que o Estado vem assumindo no contexto das orientações neoliberais, mostra como este se afasta do atendimento das políticas sociais tal como apresentada pelo modelo de Bem- Estar Social, que tinha o enfoque de equiparar as ações sociais ao ganho econômico numa distribuição conforme as demandas da população. Neste sentido apresentam outro modo de atuar, restringe o atendimento destas demandas, o que não significa o abandono de assistência a população, mas o estreitamento dessa distribuição.

Nesse contexto eles destacam as facetas que permeiam o papel do Estado diante das mudanças nos processos produtivos, do fenômeno da globalização e dos modelos gerenciais de gestão.

A política que ainda hoje é chamada de “social”* por inércia semântica não se baseia mais em uma lógica de divisão dos ganhos de produtividade destinada a manter em nível de demanda suficiente para manter o escoamento da produção em massa: ela visa *maximizar a utilidade da população**, aumentando sua “empregabilidade” e produtividade, e diminuir seus custos com um novo gênero de política “social”*, que consiste em enfraquecer o poder de negociação dos sindicatos, degradar o direito trabalhista, baixar o custo do trabalho, diminuir o valor das aposentadorias e a qualidade da proteção social em nome da “adequação à globalização” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 284) *Grifos dos autores.

Os efeitos dos modelos de regulação e avaliação do Estado visam acompanhar a evolução do capital e do capitalismo, na busca pela continuidade da liderança para consolidar a acumulação com o objetivo de assegurar os lucros. Superando suas fronteiras nacionais articula-se com as ações de monitoramento das entidades internacionais que visa à regulação para conduzir o funcionamento do mercado, a partir do padrão de eficiência e resultados internacionais, dando uma nova conotação para as políticas sociais e econômicas nacionais.

O Estado além de enfraquecer no papel de interventor, desregula sua intervenção como Estado-nação na educação, saúde e outras áreas de seu domínio, abrindo espaço para a divisão com a privatização o exercício de suas atividades, onde a ideologia de melhor qualidade provém do setor privado. Segundo Almeida e Tello (2013), com a globalização orquestrando a liderança econômica, acentuam-se a

desnacionalização e a transferência das ações que envolvem não apenas a economia, mas a ciência e outros condicionantes que estão diretamente ligados aos benefícios ou não para a população. Conforme Monteiro (2018), no campo da educação o Estado através dos agentes, que ocupam os postos dominantes dentro do campo burocrático, tem o poder legítimo de modificar e criar as leis e códigos que devem ser seguidos, de definir se o ensino deve ser público ou privado, de garantir ou não a disponibilização de investimentos.

Afonso (2003) nos traz a globalização como um marco para as mudanças, o caráter híbrido do Estado na relação público e privado não esgota o sentido de mudança como alternativa que contribui para a disseminação de princípios como a justiça e direitos, como a cidadania e a igualdade. O Estado em sua centralidade tem transferido suas responsabilidades e funções para o funcionamento dos direitos civis, sociais e econômicos para as instituições conveniadas, privadas ou de cunho filantrópico, promovendo ações descentralizadoras que envolvem relações com o terceiro setor.

De acordo com Freitas (2016), a privatização também é um exercício que está articulado à responsabilização e à meritocracia do Estado. Ela se faz presente na educação, através de múltiplas práticas, a exemplo de regulamentos dos convênios, a prática da terceirização da gestão e dos serviços, a oferta do atendimento educacional pelas instituições não governamentais. O município vem com o recurso e as instituições com o espaço e os profissionais, e atualmente a estratégia nº1.7 da meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) reafirma essa parceria para a ampliação de creches e pré-escolas.

Neste sentido, segundo Secchi (2010), o Estado em ação ou *policy*¹⁰ se materializa no poder da decisão e da ação nas políticas públicas que determina o sancionamento ou não de leis, programas e projetos, bem como de atos autorizados numa hierarquia política e social dentro da ordem e do funcionamento público. Esses atos do

¹⁰ Segundo Secchi (2010), dada a polissemia do termo política em países de língua latina, e tomando como referência a sua origem na literatura inglesa, o termo pode ser usado de duas formas: *politics*, como sendo a “atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos para o exercício de poder” (p. 01), e *policy*, como sendo “a dimensão mais concreta e que tem relação com as orientações para decisão e ação” (p. 01). Para o autor, embora não haja consenso acerca da definição, a política pública vincula-se ao sentido de *policy*, uma vez que trata do conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões.

Estado para Bourdieu (2014) são uma política legitimadora que por vezes não é questionada por ser considerada como autoridade em si.

Com base nas discussões sobre o Estado até aqui apresentadas nos apoiamos no Ciclo de Políticas de Stephen Ball e na análise crítica de Fairclough para análise das informações levantadas, conforme apresentamos no item seguinte.

1.1 O ciclo de Políticas de Stephen Ball e a Análise Crítica do Discurso de Fairclough: contribuições para um percurso analítico e metodológico

Nessa pesquisa tomamos por base a abordagem do Ciclo de Políticas proposto por Stephen Ball e colaboradores. A opção está fundamentada no fato de que essa perspectiva nos ajuda a entender os processos da política construída com base em diferentes interesses e vivenciada na prática a partir de diferentes interpretações e contextos. O Ciclo também é uma abordagem flexível que nos permite utilizar diferentes referências teóricas que nos ajudam a construir uma pesquisa articulada e bem fundamentada em todo o seu processo.

O ciclo tem por base a flexibilização e a dinamicidade para enxergar o que pode contribuir significativamente para entender os processos macro e micropolíticos (MAINARDES e GANDIN, 2013). Segundo Ball e Mainardes (2011), pesquisar sobre a política envolve compreender as relações que acontecem na organização das práticas sociais, a questionar não apenas a construção da política, mas as concepções que giram em torno dela e as hierarquias que ignoram a participação dos agentes de acordo com a posição que eles ocupam na teia das decisões.

Stephen Ball e Richard Bowe, pesquisadores ingleses da área de políticas educacionais, construíram a abordagem teórica-metodológica do Ciclo de Políticas, inicialmente através de três facetas. A primeira se refere à política oficial que envolve as intenções dos governantes e dos agentes que atuam no campo mais amplo, nacional e internacional, e no microcampo como nas secretarias de educação e nas escolas. A segunda, a política de fato, volta-se aos textos políticos como, os planos nacionais, internacionais e municipais, dentre outros documentos legislativos que as conduzem. E a política de uso que está voltada para as práticas e os discursos que conduzem o processo de implementação das políticas na prática (MAINARDES, 2007).

Ampliando o Ciclo, com o intuito de possibilitar uma nova roupagem de forma mais completa, que viesse a contribuir em enxergar a política em seus diferentes aspectos. Ball e Bowe apresentam os contextos denominados: **Contexto da influência**, **Contexto do texto**, **Contexto da prática**. Não se limitando aos três contextos, em 1994, Ball expande o ciclo trazendo outros dois contextos que são: **Contexto dos efeitos e resultados** e o **Contexto da estratégia política**, como um ciclo contínuo não sequencial, mas que estão inter-relacionados.

O **Contexto de Influência** é representado como sendo o princípio da configuração da política, que advém da construção dos discursos pelos agentes sociais e políticos. Nesse contexto, os grupos de interesses tendem a disputar para influenciar o delineamento da finalidade que a política vai tomar. O **Contexto de produção do texto** é onde se materializa as definições que foram tomadas para oficializar a partir da escrita da lei, das normas e regulamentações, também transcritos em comentários formais ou informações sobre a política, pronunciamentos e vídeos. O **Contexto da prática** é a política em ação, por sua vez dialoga com os outros contextos de forma cíclica, num movimento constante de (re)configurações de acordo com as interpretações vividas nos diversos lócus de implementação das políticas. E os **Contextos de efeitos e resultados** que se destina a trazer externamente os efeitos específicos da ação da política face ao seu resultado no contexto macro e micro do campo educacional. A política tem efeito sob a justiça, a equidade e a igualdade, tendo seus resultados implicações na realidade social.

Embora os contextos se articulem, nos focamos nos contextos da influência, do texto e da prática, que nos ajudam a analisar os avanços e desafios na consolidação da política de atendimento da Educação Infantil. O Ciclo possibilita compreender a política em suas diferentes facetas que perpassam os interesses políticos, a política partidária, as configurações econômicas e os desdobramentos nacional e global. Tudo isto contribui para a realização de estudos sistemáticos e articulados que se voltam para olhar a política desde seu contexto de influência até as transformações que implicam em reinterpretar e diferentes formas de serem analisadas e implantadas.

O Ciclo de Políticas nos permite dialogar com outras abordagens analíticas que fortalecem o estudo da política pública. Assim, nos valem da abordagem da Análise Crítica do Discurso (ACD), segundo Fairclough (2016), pois consideramos que ela se adequa à escolha do objeto e com a abordagem teórica-metodológica. A análise do discurso como procedimento de análise nos possibilita examinar o discurso como prática

social e, portanto, constitutivo da realidade, podendo ser veículo de sua mudança ou preservação. Considerando a base dialética, buscamos articular concepções metodológicas que nos ajudem a compreender a realidade da política de Educação Infantil, pois a política é um campo que está em constante mudança segundo as trajetórias históricas e sociais.

A análise do discurso tem suas bases no trabalho precursor desenvolvido por Mikhail Bakhtin, cujas reflexões acerca do uso social da língua, no início do século XX, possibilitaram aos linguistas e seguidores dessa discussão, refletir sobre o papel do discurso e seus efeitos nas relações sociais. Este fato influenciou no desenvolvimento da abordagem analítica do discurso por pesquisadores que visavam estudar a fala enquanto texto oral e escrito. A virada linguística na teoria social trouxe a linguagem como elemento relevante para as pesquisas sociais, evidenciando a análise do discurso como análise textual combinada com teorias que consideram as transformações sociais.

Para Foucault¹¹ (2014), por sua vez, a partir do seu livro *Arqueologia do saber*, aborda várias definições do discurso. A produção do discurso “é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade”. Segundo ele, o discurso domina os acontecimentos, exerce poder e diferentes possibilidades de significado e de posições do sujeito. Assim ele afirma: “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo porque, pelo que se luta, o poder do qual nós queremos apoderar” (p.8 e p.10).

Fairclough (2016), traz essa discussão no contexto mais recente, conceituando a ACD (Análise Crítica do Discurso) em duas abordagens: a não crítica¹² e a abordagem crítica. Ainda que relativize essas abordagens, o autor procura demonstrar que se diferenciam não apenas na descrição do discurso, como também na forma como o tratam, o que inclui a interpretação na maneira de como é moldado pelas relações

¹¹ Teórico em quem Fairclough também se baseia.

¹² Fairclough (2016, p. 34) cita no bloco da abordagem não crítica: A descrição do discurso em sala de aula de Sinclair e Coulthard; o trabalho etnometodológico da análise de conversação; o discurso terapêutico de Labov e Fanshel; a análise de discurso desenvolvida pelos psicólogos sociais Potter e Wetherell.

ideológicas e de poder. A abordagem crítica¹³ preocupa-se em tratar dos efeitos construtivos do discurso na construção da identidade, nas crenças, no conhecimento e nas relações sociais. Ao utilizar o termo discurso ele nos sugere que implica no modo de ação sobre o mundo e sobre os outros, ou seja, implica numa relação dialética entre os diferentes níveis sociais, classes e relações. Conforme Fairclough:

O discurso contribui para a constituição de todas as dimensões da estrutura social que, direta ou indiretamente, o moldam e o restringem: suas próprias normas e convenções, como também relações, identidades e instituições que lhe são subjacentes. O discurso é uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significado (FAIRCLOUGH, 2016, p. 95).

Para Fairclough, o discurso permeia toda a dimensão social na constituição de suas normas e convenções, apresenta efeitos que contribuem para a construção das identidades sociais, a posição que os sujeitos ocupam e para a constituição do eu (FAIRCLOUGH, 2016, p. 95). Arelado a esses efeitos, estão relacionadas outras três funções da linguagem que ele conceitua como: a função identitária da linguagem que está relacionada ao modo como as pessoas estabelecem suas identidades sociais no discurso; a função relacional está atrelada as representações e negociações realizadas dentro das relações sociais; e por último o autor discorre sobre a função ideacional que está nos modos pelos quais os textos expressam os processos, as relações sociais e como afirma o referido autor, como o texto significa o mundo (FAIRCLOUGH, 2016, p. 96).

Neste sentido, os contextos tratados na década de 1990 por Ball e Bowe (MAINARDES, 2007) nos permitem dialogar com a abordagem da Análise Crítica do Discurso. Através do **Contexto da influência** e do **Contexto do Texto a prática discursiva**, segundo a ACD, se constitui na produção, na distribuição e no consumo de discursos que se configuram, conforme os lócus das disputas por interesses, recebem influências locais, nacionais e globais que definem o direcionamento que deve ser dado à educação. Os referidos autores nos ajudam a compreender a influência dos organismos internacionais na configuração da política como texto e como prática.

¹³ Em relação à abordagem crítica Fairclough inclui: A linguística crítica de Fowler; a abordagem francesa de análise de Pêcheux com base na teoria de ideologia de Althusser (2016, p. 34).

Na educação para a primeira infância essa influência é claramente vista através da UNESCO, da ONU, do Banco Mundial, dentre outras instituições internacionais. No âmbito nacional, as instituições universitárias, os fóruns regionais, o MIEIB (Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil), as instituições de cunho privado como Marília Cecília Souto Vidigal, United Way, dentre outras, com políticas assistenciais, protetivas e educacionais, produzem e distribuem significados sobre a criança, a infância e a Educação Infantil que são consumidos pelos profissionais e pelas instituições que estão na ponta da implementação e materialização das políticas. Segundo Mainardes (2007) há uma relação dialética entre o global e o local que influencia a produção do texto e da prática da política. O contexto da influência se revela na produção do texto da política, está relacionado com interesses dogmáticos, ideológicos, articulados à linguagem de interesse do público.

A dimensão **prática discursiva** trata do processo de produção e distribuição do texto falado e escrito e está relacionada à prática social e, portanto, aos fatores econômicos, políticos e culturais correspondentes. Articulada à prática discursiva, Fairclough (2016) traz a prática social que concerne às ações políticas, ideológicas e hegemônicas. Em sua abordagem analítica são centrais os conceitos de ideologia e hegemonia, desde que são fenômenos presentes nas práticas sociais.

Reverendo as proposições de Althusser, Fairclough discute a ideia de ideologia como “os significados gerados nas relações de poder como dimensão do exercício do poder e da luta pelo poder” (Idem, 2016, p.98). Fairclough ainda aponta que a prática ideológica “constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas relações de poder” (2016, p. 98). Para ele, o discurso ideológico está relacionado ao discurso político na configuração da relação de poder que são estabelecidas, sendo um elemento delimitador do poder. Entretanto, Fairclough também considera o potencial de transformação da ideologia, enfatizando que há lutas ideológicas para remoldar práticas caracterizadas como senso comum.

Neste sentido, podemos compreender que a ideologia está agregada ao *Habitus* (BOURDIEU, 1989), através da incorporação de pensamentos e concepções que moldam as práticas no interior dos espaços educativos, devido as ações dos profissionais que trazem consigo, em suas construções identitárias capitais culturais, simbólicos, políticos de acordo com os significados aprendidos. Assim, as ideologias são

materializadas seja na prática, seja no texto através das influências locais e globais que dialogam fortemente e livremente na contemporaneidade.

No **contexto da produção de texto**, refletimos também sobre o **discurso como texto**, que consiste, por sua vez, no texto político, na materialização escrita segundo o tempo e espaço destinado, seja local ou nacional, como o Plano Estadual de Educação, o Plano Estadual para a Primeira Infância, o Plano Municipal de Educação, o Plano Nacional de Educação e o Plano Nacional Pela Primeira Infância. Estes textos políticos, como tantos outros, são construídos com base em acordos, bem como pela articulação de grupos que ocupam espaços diferentes na representação da sociedade para constituir a política.

Para Fairclough a dimensão do discurso como texto, é resultado das interpretações que levam a envolver processos que contemplam a produção, a distribuição e o consumo textual, como explicita o referido autor ao tratar do texto propriamente dito. Ele acentua que os processos de produção e interpretação dos discursos estão restringidos num sentido duplo. Primeiro, pelos recursos estruturais já pertencentes ao grupo, como as normas e convenções e, segundo, por estarem pautados na natureza específica da prática social que determina a construção das relações sociais. Segundo Magalhães (2001) na produção do texto os sujeitos chamados de interpretantes que são levados a construir suas interpretações e articulações de acordo com as leituras e com os registros realizados. A pesquisadora como interpretante também é um sujeito discursivo que através do texto escrito registra suas interpretações acerca das proposições apresentadas pelos agentes participantes.

A dimensão da prática discursiva apresenta categorias: a força do enunciado, a coerência e a intertextualidade. Segundo Magalhães, a intertextualidade “também traz implicações para a constituição do sujeito através dos textos e para a contribuição das mudanças nas práticas discursivas para as mudanças na identidade social” (2001, p. 22). A intertextualidade possibilita a reinterpretação do que está posto, construindo uma tessitura que articula fragmentos de textos e o olhar do autor numa troca discursiva. Assim a intertextualidade tem a finalidade de articular textos escritos e falados conforme as cadeias textuais que dialogam.

A interdiscursividade é a “configuração interdependente complexa de formação discursivas” (MAGALHÃES, 2001, p. 21). Na produção e no consumo do

discurso, nos ajuda a descortinar as práticas que possibilitam avanços e retardos na configuração política da educação para a primeira infância. Assim, propomos uma análise descritiva e interpretativa, a partir da ACD que faz do discurso uma prática discursiva e uma prática social expressas na linguagem falada e escrita, o que implica na relação dialética do discurso com a realidade social.

A interdiscursividade também chamada de intertextualidade discursiva ou ordem do discurso, que é uma estrutura discursiva que possui elementos instáveis ou não, aborda cadeias intertextuais que se especificam na distribuição dos discursos. Fairclough opta por utilizar o termo ordem do discurso por compreender o discurso como prática que está em movimento no contexto social, tendo contradições ou não. Como nos ajuda compreender Magalhães, “aos especificarem-se as cadeias intertextuais em que um tipo particular de discurso entra, estamos, de certa forma, especificando também a distribuição desse discurso” (2001, p. 22). Além disso, tratar da intertextualidade, além da distribuição também implica tratar da produção do discurso.

Assim, a política é influenciada pelas interpretações de cada sujeito que não é ingênuo, mas detém uma historicidade além de ideologias que também são sobrepostas ao uso e a produção da política que pode ser coerente ou contraditória. Nesse sentido, Mainardes, Ferreira e Tello (2011, p. 157) retratam que “a política como texto é uma representação codificada de maneiras complexas”.

No **Contexto da Prática** relacionamos com o **Discurso como Prática Social**, segundo a ACD, materializada através dos sentidos e significados das ações realizadas conforme as interpretações a partir do que está posto na política como texto e nas concepções internalizadas ao longo do tempo. No contexto da prática, a implementação dos programas e políticas ganham diversas formas, segundo as diferentes interpretações no lócus onde todo o processo pensado e articulado por diferentes equipes ganha forma e resultados, distribui, produz e consome sentidos.

O discurso, portanto, não é visto somente como uma reprodução da realidade, mas se constitui uma prática que está em constante transformação e impregnada de normas, valores, ideologias que subjazem a posição dos sujeitos em seus diferentes campos sociais. Para Fairclough (2016) é importante ressaltar a relação entre estrutura social e o discurso, para que possamos identificar esse discurso como parte da realidade interpretada e produzida pelos participantes. Assim, ele ressalta, “a constituição

discursiva da sociedade não emana de um livre jogo de ideias nas cabeças das pessoas, mas de uma prática social que está firmemente enraizada em estruturas sociais materiais, concretas, orientando-se para elas” (p. 97).

Interpretada e modificada conforme a realidade de cada território, ela produz efeitos na implementação da política que pode mudar sua ideia inicial prescrita. Na prática, a política está imersa em conflitos que decorrem de valores, interesses, crenças, experiências e vai sendo moldada.

Nosso objeto nos levou ao Ciclo de políticas proposto por Stephen Ball e a perspectiva da Teoria Crítica do Discurso como técnica de análise, possibilitando-nos perceber os discursos dos agentes enquanto fala e prática que emanam dos espaços. E desse modo, identificamos como os professores interpretam a política em seus diferentes direcionamentos, seja de ampliação, atendimento, formação e ensino. O Ciclo de políticas nos ajuda a compreender as estruturas desse processo, que de maneira cíclica produz e distribui as ações em torno do foco de seu funcionamento, no nosso caso, a política de Educação Infantil tem como foco a criança.

Neste sentido, buscamos identificar como a política de Educação Infantil tem chegado até a criança, através dos seus desdobramentos, enfoques e posicionamentos, a política chega até a criança e a educação destinada a ela, no entanto, ainda não alcançou a todas que esperam pelo acesso. A política tem sido encaminhada carregada de *Habitus* históricos e de perspectivas atuais advindas da influência de uma agenda global e nacional que traz avanços e retrocessos discursivos modificando os textos e programas para essa primeira etapa de ensino, conseqüentemente, como fator resultante, chega aos territórios locais, todavia, estes não acompanham sua materialização por diversos aspectos que distanciam o real e o proposto.

1.2 Abordagem metodológica

Nesta pesquisa adotamos a abordagem qualitativa que nos permite analisar a realidade de acordo com os objetivos estabelecidos, mergulhando nos significados, crenças, valores, ideologias que dão bases para as atitudes tomadas na gestão das políticas por seus dirigentes. A pesquisa qualitativa também nos permite utilizar dados quantitativos e analisá-los como parte dos registros que nos expõe aos fenômenos da realidade estudada. Para Minayo (2019):

Ela se ocupa, dentro das ciências sociais, com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas também por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e compartilhada com seus semelhantes (MINAYO, 2019, p.20).

Através da abordagem qualitativa, utilizamos a pesquisa exploratória, como processo inicial que nos ajudou a colher informações e a construir conhecimentos acerca do nosso objeto. Partimos do levantamento bibliográfico que se debruçou sobre temáticas publicadas através de teses e dissertações, que contribuiu para que possamos construir nosso terreno de pesquisa, sondando as principais temáticas trabalhadas no âmbito nacional e os problemas mais recorrentes, além das abordagens teóricas-metodológicas e dos principais resultados. A fase exploratória segundo Minayo (2019), consiste em o pesquisador preparar todos os procedimentos da pesquisa:

É o tempo dedicado- e que merece empenho e investimento- a definir e delimitar o objeto, a desenvolvê-lo teórica e metodologicamente, a colocar hipóteses ou alguns pressupostos para seu encaminhamento, a escolher e a descrever os instrumentos de operacionalização empírica (trabalho de trabalho), a pensar o cronograma de ação e a fazer os procedimentos exploratórios para escolha do espaço e da amostra qualitativa (MINAYO, 2009, p. 24).

A fase do campo, por sua vez, nos permitiu analisar as concepções dos agentes a respeito da política para a Educação Infantil. Com o intuito de examinar como estes agentes compreendem a Educação Infantil e as ações que direcionam seu funcionamento. Além disto, também examinamos os documentos municipais e nacionais, identificando os significados dos discursos presentes nos textos que distribuem para o campo educacional e social no contexto dos textos normativos, direcionadores, orientadores, e as implicações na reprodução de mudanças ou não no âmbito da ação e da subjetividade conceitual no contexto da prática.

Segundo Minayo (2009), esse momento depende da capacidade do pesquisador em estabelecer relações com a fase exploratória e de conhecer a realidade como lugar central para a produção do conhecimento. Entretanto, é válido ressaltar que o diálogo com a perspectiva quantitativa também nos auxiliou no contato com os dados. Partimos da concepção de que a pesquisa de cunho social se aproxima da realidade histórica, se aperfeiçoa no processo de elaboração de seu procedimento e na condução das normas, sendo flexível a mudanças que provém das respostas dadas pelos participantes e pelo campo investigado. Assim, de acordo com a supracitada autora:

Poderíamos dizer, nesse sentido, que o labor científico caminha sempre em duas direções: numa, elabora suas teorias, seus métodos, seus princípios e estabelece seus resultados; noutra, inventa, ratifica seu caminho, abandona certas vias e encaminha-se para certas direções privilegiadas. E, ao fazer tal percurso, os investigadores aceitam os critérios da historicidade, da colaboração e, sobretudo, revestem-se da humildade de quem sabe que qualquer conhecimento é aproximado e construído, portanto, passível de mudanças (MINAYO, 2016, p. 12).

A pesquisa qualitativa, portanto, nos impõe desafios na dimensão dos significados, da interpretação das diferentes realidades com o intuito de levar o pesquisador a compreender os fatos em suas especificidades. Como revela Minayo (2016, p. 20), “ela se ocupa, dentro das Ciências Sociais, com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. Em diálogo, a perspectiva qualitativa também permite nos aproximar de outras contribuições que aqui trazemos através do Ciclo de Políticas e da Análise do Discurso.

1.3 Os instrumentos de registro

A política entendida como ação do Estado, nos permite observar a ação dos entes governamentais através do que é escrito, a política da lei, e do que é praticado, como atos dos governantes e de todos os atores que vivenciam e reproduzem ações conforme seus interesses, suas ideologias e convenções, bem como, a política em forma de programas, pensada, implementada, interpretada e reinterpretada, conforme a realidade dos diferentes territórios que a recebem. Assim, o discurso nesse trabalho é visto como texto, fala e prática.

Buscamos articular elementos da Análise do Discurso com elementos do Ciclo de Políticas, que também toma o discurso como pressuposto de análise e nos ajuda a compreender de forma teórica e prática como o funcionamento da política é direcionado.

Frente a isso, a presente pesquisa foi composta pela análise do contexto histórico da Educação Infantil, pelo desenvolvimento de pesquisa bibliográfica, documental, de âmbito nacional e local. O foco principal se voltou para o município de Caruaru, localizado no Estado de Pernambuco, na região Agreste, como território de realização da pesquisa, através da observação assistemática, entrevista semiestruturada e o questionário feitos com professoras, gestoras, coordenadoras e equipe de formação de ensino do departamento de Educação Infantil da Secretaria de Educação, e com a equipe técnica do Programa Criança Feliz, programa nacional que se articula ao Programa Municipal Pela Primeira Infância de Caruaru.

O texto como unidade de análise está materializado no corpo documental que abarcou como fontes-documentos oficiais- Plano Municipal de Educação de Caruaru e sua articulação com o Plano Nacional de Educação (2010-2014), Parecer nº 83 de 2017 sobre o Programa Pela Primeira Infância de Caruaru e o Plano de Governo da gestão 2017-2020.

A entrevista semiestruturada teve como objetivo apreender os discursos sobre avanços e os desafios da política para a Educação Infantil nos últimos 10 anos, sobre as principais dificuldades e as facilidades no exercício do trabalho na Educação Infantil no município os desafios e requisitos para o alcance da qualidade. Assim tivemos que realizar as entrevistas de modo presencial e online, a partir de um roteiro de entrevista semiestruturada com questões abertas e fechadas, que foram realizadas com um quantitativo de 7 professoras, 15 gestoras dos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs), 11 coordenadoras dos CMEIS através de agendamento, elas compareceram à instituição para participar da pesquisa quando agendávamos, pois, as mesmas também estavam trabalhando de forma remota. 4 coordenadoras de acompanhamento pedagógico da Educação Infantil da Secretaria de Educação e 4 técnicas vinculadas ao programa Criança Feliz e ao Programa Pela Primeira Infância de Caruaru da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos). O acesso a esses atores foi mais fácil, visto que estavam em trabalho presencial. No total, realizamos entrevistas com 38 participantes, considerando todas as agentes entrevistadas.

Com o processo pandêmico, vivido mundialmente, todas as escolas pararam, o que dificultou muito o processo de levantamento de informações, assim tivemos que recorrer a realização do questionário para alcançar um quantitativo de professoras que não foi possível acessar presencialmente. Assim, as questões propostas para a condução da entrevista também foram postas no questionário, o qual os professores responderam e enviavam de volta por meio do e-mail e whatsapp. Responderam o questionário 8 professoras, somando ao todo a participação entre entrevistas e questionários de 15 professoras.

É interessante observar que a totalidade da amostra entrevistada é do gênero feminino o que indica a massiva presença de mulheres na oferta da Educação Infantil como historicamente tem acontecido. Seguindo os procedimentos da ética na pesquisa, mantivemos as entrevistadas no anonimato, utilizando nomes fictícios, conforme foi externado no termo de consentimento livre e esclarecido da presente pesquisa. Os quadros abaixo apresentam o quantitativo de participantes da pesquisa, a formação e as funções que as caracterizam.

Quadro 1. Professoras entrevistadas ou que responderam ao questionário.

Agentes Professoras¹⁴	Nível de Formação	Tempo de trabalho no município	Condição de contrato
Poliana	Assistência social	entre 8 e 16 anos	Contrato temporário
Magnólia	Pedagogia/organização pedagógica da escola e supervisão escolar	entre 4 e 8 anos	permanente
Marta	Pedagogia/psicopedagogia	entre 8 e 16 anos	permanente
Estefani	Pedagogia	entre 4 e 8 anos	temporário
Mírela	Pedagogia/espec. Psicopedagogia, gestão e coordenação pedagógica	entre 4 e 8 anos	temporário
Estela	Magistério/pedagogia/ mestrado em educação	entre 8 e 16 anos	permanente
Ester	Magistério/pedagogia/coordenação e escolar, docência no ensino superior, e educação infantil, alfabetização e inclusão em andamento	menos de 4 anos	temporário
Natália	Pedagogia	entre 16 e 20 anos	temporário

¹⁴ A entrevista e o questionário transcritos com a autorização de uso e preservação dos nomes dos agentes participantes como consta na assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), desse modo utilizamos nomes fictícios escolhidos aleatoriamente para nomear cada participante da pesquisa.

Rosa	Pedagogia/espec. Neuropsicopedagogia	entre 4 e 8 anos	temporário
Margarida	Pedagogia/ espec. Neuropsicopedagogia	menos de 4 anos	temporário
Esmeralda	Magistério/ pedagogia em conclusão	menos de 4 anos	temporário
Safira	Magistério/pedagogia	entre 4 e 8 anos	temporário
Pérola	Pedagogia/espec. Psicopedagogia institucional	entre 4 e 8 anos	permanente
Julia	Normal superior, Gestão, supervisão e organização escolar.	Entre 4 e 8 anos	permanente
Ana	Pedagogia/Mestrado em Educação	Entre 8 e 16 anos	Contrato permanente e

Quadros organizados por formação, tempo de trabalho e vínculo empregatício

Como podemos observar no quadro 1, a maioria das professoras entrevistadas possuíam a formação adequada para o exercício da docência, e uma delas tem a formação em assistência social, o que nos mostra que nos dias de hoje ainda encontramos assistente social exercendo o papel de professora. Em termos de exercício do magistério, 5 professoras possuíam mais de 8 anos de experiência, 7 exercem a profissão a mais de 4 anos e apenas 3 trabalham com a docência há menos de 4 anos.

Neste sentido, podemos afirmar que o tempo de magistério da maioria das entrevistadas pode nos apresentar um indicativo de percepção mais balizada sobre a política da educação no município. Entretanto, o vínculo empregatício mostrou a presença de uma relação de trabalho precário que não cumpre as determinações da LDB 9.394/1996, o que vem ocorrendo em muitos municípios do país como apresentam as pesquisas, tanto é que 60% das entrevistadas tinham como vínculo o trabalho temporário.

Quadro 2. Coordenadoras dos CMEIS entrevistadas

Agentes Coordenadoras ¹⁵	Nível de formação	Tempo de trabalho	Condição de contrato

¹⁵ A entrevista e questionário transcritos com a autorização de uso e preservação dos nomes dos agentes participantes como consta na assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Desse modo utilizamos nomes fictícios escolhidos aleatoriamente para nomear cada participante da pesquisa.

Vitória	Pedagogia	13 anos	Temporário
Margarida	Pedagogia/ psicopedagogia	Entre 4 e 8 anos	Temporário
Fernanda	Pedagogia/psicopedagogia	Entre 4 e 8 anos	Temporário
Florinda	Pedagogia/supervisão e gestão escolar	Entre 16 e 20 anos	Permanente
Filomena	Pedagogia/espec. Coordenação e gestão escolar	3 anos	Temporário
Fabiana	Pedagogia/biologia/espec. Gestão e supervisão escolar	Entre 8 e 16 anos	Temporário
Geovana	Pedagogia/psicopedagogia	Entre 4 e 8 anos	Temporário
Lurdes	Pedagogia/espec. Gestão e coordenação escolar	Acima de 20 anos	Permanente
Sílvia	Magistério/ Pedagogia/ coordenação pedagógica e gestão democrática, psicopedagogia	Entre 8 e 16 anos	Permanente
Selma	Pedagogia/espec. Gestão e coordenação escolar	Menos de 4 anos	Temporário
Elis	Magistério, Ciências sociais	Entre 16 e 20 anos	Permanente

Quadro organizado por nível de formação, tempo de trabalho e vínculo empregatício

Por outra parte, observamos que as coordenadoras também possuem a formação adequada para exercer esse cargo, e como as professoras em sua maioria tinha um largo tempo de trabalho na educação. No entanto, como se observa no quadro 2, 63,6% das pesquisadas tinham o vínculo temporário. Conforme observamos nos trabalhos de campo, a pequena gratificação atribuída ao cargo de coordenadora constitui um dos motivos para que as docentes que possuem vínculo permanente não queiram assumir essa função.

Quadro 3. Gestoras entrevistadas

Agentes Gestoras	Nível de Formação	Tempo de trabalho	Condição de contrato
Ivone	Magistério/ Pedagogia/espec. Gestão e coordenação pedagógica	Acima de 20 anos	Permanente
Isadora	Magistério/ Pedagogia/ Espec. Psicopedagogia clínica	Entre 8 a 16 anos.	Permanente

Isabelita	Ciências sociais/ espec. Gestão e coordenação escolar.	Acima de 20 anos	Permanente
Givanilda	Letras/espec. Coordenação e gestão pedagógica	Acima de 20 anos	Permanente
Íris	Magistério/Pedagogia/espec. Gestão escolar	Entre 8 e 16 anos	Permanente
Eduarda	Magistério/ pedagogia/ psicopedagogia	Entre 4 e 8 anos	Permanente
Carmelita	Magistério/Pedagogia/ gestão e coordenação pedagógica	Entre 8 e 16 anos	Não informou
Karla	Magistério/letras/ espec. Gestão escolar e coordenação pedagógica	Acima de 20 anos	Permanente
Daniele	Magistério/ Pedagogia	Entre 8 e 16 anos	Temporário
Eloísa	Pedagogia/psicopedagogia clínica e institucional	Entre 4 e 8 anos	Temporário
Eva	Pedagogia	Entre 4 e 8 anos	Temporário
Bárbara	Magistério/Pedagogia/gestão e coordenação pedagógica/psicanálise aplicada a saúde e educação	Entre 16 e 20 anos	Permanente
Cristina	Magistério/Pedagogia/gestão e coordenação pedagógica	Entre 8 e 16 anos	Permanente
Morgana	Pedagogia/Ciências Sociais/espec. Filosofia	Entre 8 e 16 anos	Temporário
Laura	Letras	Acima de 20 anos	Temporário

Quadro organizado por nível de formação, tempo de trabalho e vínculo empregatício

As gestoras, por sua vez, possuem formação adequada, apenas uma delas não tinha curso de especialização. Todas possuíam mais de 4 anos de experiência na rede municipal. No que se refere ao vínculo empregatício é importante ressaltar que todas passaram por um processo de seleção simplificada, embora em menor quantidade que as outras categorias, o vínculo temporário foi identificado.

Quadro 4. Formadoras do Departamento de Educação Infantil

Isabela	Pedagogia, gestão e coordenação escolar	Acima de 20 anos	Permanente
Carmem	Pedagogia, matemática, coordenação escolar e gestão	Acima de 20 anos	Permanente
Bruna	Pedagogia, Psicopedagogia	Entre 4 e 8 anos	Permanente
Valéria	Pedagogia, Psicopedagogia	Entre 8 e 16 anos	Permanente

As 4 formadoras do departamento de Educação Infantil têm vínculo permanente, tendo 3 mais de 8 anos de experiência na educação. Embora tenha vínculo permanente, o cargo de formadora é um cargo da confiança da gestão municipal.

Quadro 5. Técnicas que atuam no programa Criança Feliz/Pela Primeira Infância de Caruaru

Socorro	Psicóloga	1 ano	Contrato
Cleo	Pedagoga/Mestranda em Educação	Menos de 4 anos	Contrato
Amélia	Não tivemos informação	Menos de 4 anos	Contrato
Isís	Psicóloga	Menos de 4 anos	Contrato

Por fim, as técnicas do Programa Criança Feliz possuíam menos de 4 anos de experiência e tinham o contrato temporário como vínculo. Em certa medida, os dados indicaram que a maioria das profissionais entrevistadas possuem a formação adequada, mas predominam os contratos precários mostrando que em Caruaru se repete a realidade encontrada no país.

1.4 Caracterização do campo de pesquisa

O município de Caruaru, território campo da pesquisa direta, localizada na microrregião do Vale do Ipojuca, na Mesorregião do Agreste pernambucano, é considerado um município de grande porte em relação aos demais municípios do estado. A cidade segundo o IBGE tem população estimada em 2020 de 365.268 habitantes¹⁶. Segundo dados apresentados pela prefeitura¹⁷ de Caruaru, em 2017 a cidade ficou em segundo lugar entre as principais cidades do interior do Nordeste, com o crescimento de 9, 83% no PIB, somando 6, 87 bilhões. Destaca-se no estado pelo seu desenvolvimento

¹⁶ O quantitativo populacional da cidade de Caruaru foi visto através do site do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/caruaru.html>

Acesso em: 11/02/2021

¹⁷ <https://caruaru.pe.gov.br/nota-sobre-o-crescimento-na-economia-da-cidade/> matéria publicada em 19 de dezembro de 2019. Consultado no dia 20/04/2020.

econômico proveniente do polo têxtil e por seu reconhecimento cultural através das festas juninas, das obras de barro iniciadas por Mestre Vitalino e Mestre Galdino. Hoje temos no Alto do Moura o Maior Centro de Artes Figurativas da América Latina.

Em relação à Educação Infantil, a cidade teve sua primeira creche pública, segundo os dados obtidos por Nascimento (2013), inaugurada em 1986, a partir do incentivo da esposa do prefeito atuante na época, José Queiroz de Lima, que iniciou o seu mandato em 1983.

Segundo pesquisa em 2016, o município possuía 14 unidades de Educação Infantil, duas advindas do programa Proinfância (Programa de Reestruturação, Aquisição de equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil), além de escolas com turmas que atendem crianças de 4 e 5 anos. Nesse período a rede municipal de Educação Infantil fortalecia a relação público e privado com aquisição do livro didático e as realizações de formações pelo Sistema Família e Escola- SEFE, posteriormente com a empresa Instituto Qualidade de Ensino-IQE que conduzia as formações continuadas. Recentemente, as formadoras da Secretária de Educação passaram a conduzir as formações e no período pandêmico aderiram a construção dos apostilados para a pré-escola.

Segundo dados da pesquisa, em 2018 a rede municipal contava com 138¹⁸ escolas que atendem da creche ao ensino fundamental I e II, sendo 20 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI). Em 2020 dessas 20 unidades em funcionamento 15 foram alvo da nossa pesquisa de campo. No presente (2022) foram entregues a população novas unidades advindas do Programa Proinfância que vinham sendo construídas anos anteriores, somando um total geral 31 Centro Municipais de Educação Infantil em funcionamento na rede.

A iniciativa com a primeira infância ganhou espaço pela gestão, através do modelo intersetorial que visava através da Secretária de Educação, de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e a Secretaria de Saúde, especificamente, realizar atividades com enfoque nas crianças e em suas famílias. A construção do programa Pela Primeira

¹⁸ Dado adquirido da matéria publicada pela prefeitura de Caruaru em 26 de dezembro de 2018. In: <https://caruaru.pe.gov.br/secretaria-de-educacao-de-caruaru-divulga-balanco-sobre-acoes-de-2018/>

Infância teve o intuito de abarcar, através da prática intersetorial, a proteção, a assistência e a educação, como veremos posteriormente em nossas análises.

Cabe destacar que o nosso foco de pesquisa está pautado em analisar o processo de avanços e os desafios que a política de Educação Infantil enfrentou e tem enfrentado ao longo de uma década (2009 a 2019), por meio da análise dos discursos das agentes que estão imersos nesse subcampo da educação e vivenciam no cotidiano e em suas diferentes posições a micropolítica da educação para a primeira infância. Os discursos presentes nos textos legais das políticas e/ou programas foram postos em diálogo com os discursos das profissionais, buscando evidenciar as modificações que podem ocorrer no contexto das práticas.

CAPÍTULO II- UM OLHAR PARA A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Este capítulo foi construído visando tecer um olhar sobre a trajetória da política de Educação Infantil em termos históricos, sociais e legais, que deu os fundamentos para entendermos as suas características no decorrer de sua ratificação enquanto direito da criança e dever do Estado, conforme expressa a Constituição Federal de 1988.

Para tanto, trazemos primeiramente, os apontamentos conceituais sobre a criança e a infância, dentro do processo histórico que permeou as considerações e tratamento dado a educação na primeira infância. Desse modo, é válido ressaltar que este trabalho está pautado na compreensão da criança enquanto sujeito de direito, pertencente e participante da sociedade, que precisa ser cuidada, protegida, educada, ser ouvida, e compreendida segundo suas especificidades. A infância, não de modo singular, mas plural, as infâncias, como uma categoria geracional e estrutural da sociedade (SARMENTO, 2008; CORSARO, 2011; QVORTRUP, 2010).

Acreditamos, portanto, que não basta apenas afirmar tais conceitos, mas olhar para as políticas e programas que se debruçaram em prol dos avanços da Educação Infantil, pois a política é pensada e construída na busca por promover avanços e melhorias para situações pontuais nos diversos campos da sociedade. No entanto, ela se configura e toma forma a partir das diferentes interpretações que ganha no decorrer da sua trajetória de implementação, alcançando ou não, resultados e efeitos que se espera dela (MAINARDES, 2006). Portanto, nos debruçamos nesse capítulo em olhar para o desdobramento da política a partir das contribuições de diversas referências teóricas que nos deram subsídios para construir a trajetória dessa pesquisa.

2.1 Criança, infância e Educação Infantil no discurso histórico: apontamentos conceituais

As concepções de criança e de infância estão presentes ao longo da história da educação em nosso país, influenciando nos direcionamentos políticos e sociais para esse grupo, especialmente no que se refere à faixa etária de 0 a 6 anos, também chamada de primeira infância. No entanto, a conceituação se altera a depender dos fundamentos culturais, teóricos e sociais que se modificam no decorrer do tempo e das transformações sociais, científicas, políticas, econômicas, educacionais, dentre tantos fatores.

Dito isto, partimos da concepção de infância enquanto categoria geracional e permanente na sociedade, e a criança como sujeito de direito, participante e construtora de cultura, a partir do enfoque da Sociologia da Infância, recente linha nos estudos da Sociologia (SARMENTO, 2008; CORSARO, 2011; QVORTRUP, 2010).

Ao incorporar na sua agenda teórica a interpretação das condições atuais de vida das crianças, a sociologia da infância insere-se decisivamente na construção da reflexividade contemporânea sobre a realidade social. É por isso, que na verdade, ao estudar a infância, não é apenas com a criança que a disciplina se ocupa: é, com efeito, a totalidade da realidade social o que ocupa a sociologia da infância (SARMENTO, 2008, p. 3).

Estudar as infâncias, envolve as crianças em suas diferentes realidades, e conseqüentemente os contextos sociais e políticos que abarcam as condições de vida, e que implicam também na configuração da educação direcionada a elas. No entanto, nem sempre essas concepções estiveram presentes na realidade social e discursiva a respeito da criança na sociedade. Ocupando um lugar de insegurança, as crianças estão imersas nas crises sociais e econômicas que afetam diretamente suas vidas, especialmente, a condição de pobreza, onde estão expostas, com maior frequência, à violência e ao abandono. No contexto histórico e social em nosso país, o conceito de paparicação e de moralização se contradizem, ao mesmo tempo que se complementam no sentimento de infância e a visão sobre a criança (KRAMER, 2011), revelado no percurso de constituição das creches e jardins de infância/pré-escolas.

O significado de creche como mal menor, (CAMPOS, 1999), para as crianças, demonstrou o sentido atribuído a ela como único espaço de provisão de necessidades e de guarda-vidas das crianças pobres.

Segundo Rosemberg (2007), a partir da década de 1970, as mudanças econômicas e sociais levavam as mulheres para o mercado de trabalho e abriam possibilidades para diminuição da fecundidade. A sociedade passa a reconhecer a criança como sujeito de direito e a infância como uma fase de vida específica de cada pessoa. Segundo a referida autora, essas transformações trazem a escola como espaço necessário para o provimento da educação para além das famílias, como foi reafirmado pela Constituição Federal de 1988 ao reconhecer o direito à educação.

Até então para a Educação Infantil não havia um modelo firmado para creche e pré-escolas, a não ser escolas primárias e orfanatos, o que trouxe muitos questionamentos, principalmente em torno do cuidar e educar. Assim, as instituições de Educação Infantil foram sendo implantadas no sistema como algo novo a ser desvendado.

Para o sistema educacional brasileiro público é uma experiência completamente nova essa de acolher crianças tão pequenas, especialmente os bebês. Além disso: a de assumir a integração entre cuidar e educar. Com efeito, diferentemente do que ocorre em outros países, a escola brasileira sempre adotou o tempo parcial. Sua função focal tem sido escolarizar (ROSEMBERG, 2007, p. 3).

A creche recebia crianças de 0 a 6 anos em seus espaços, principalmente, em instituições de natureza comunitárias, filantrópicas, além as instituições públicas que ainda não havia uma divisão das faixas etárias (ROSEMBERG, 2007). As instituições detinham o interesse político e social em torno de inserir as crianças no processo de escolarização, justificando através da concepção de privação cultural, que defendia a ideia de que as crianças das classes populares tendem a fracassar por estarem inseridas em condições de pobreza e precisavam ser compensadas com práticas escolares que minimizassem as desvantagens educacionais. Desse modo, a educação não era vista como um direito, mas como uma prática de escolarização em que as crianças passavam a maior parte do tempo sentadas preenchendo folhinhas para “compensar” as lacunas da desigualdade (KRAMER, 2011, CAMPOS, 1999).

Segundo Campos (1999), embora ocorreu a passagem da creche para o sistema educacional, os significados carregados pelos profissionais e pela sociedade sobre a educação e a criança pequena sofreram poucas mudanças. As concepções de direito, de educação e de cuidado caminham descontinuamente e tendem a revelar nas práticas desenvolvidas o descompasso.

Muitas vezes, as novas concepções são absorvidas superficialmente pelo discurso, mas nem por isso integram a prática adotada por órgãos locais de supervisão e pelos profissionais que se ocupam diretamente das crianças (CAMPOS, 1999, p. 125).

Nesse sentido, as concepções que foram incorporadas ao longo do tempo, através da apropriação de experiências vividas pelos educadores, corroboram para a concepção que se pauta apenas no cuidado com o corpo e no silenciamento das ações que estão voltadas para o desenvolvimento da criança, para a interação e brincadeiras. O modo como a sociedade pensa a criança pequena reflete nas práticas que adultos direcionam nas instituições. Embora, as mudanças discursivas acerca da criança e da Educação Infantil venham passando por transição no contexto político e no contexto da prática, a criança ainda tem sido pensada como sujeito passivo, receptora da formação que recebe dos adultos. Essa concepção, em certa medida constitui uma dimensão do *Hábitus*, conforme as formulações de Bourdieu (1989).

Em relação a creche, a concepção de assistência minimiza o cuidado, por ser atrelada a ideia de compensação com qualidade mínima. O cuidar, embora seja inerente ao desenvolvimento da criança, tende a não ser visto com intencionalidade pedagógica. No contexto da pré-escola, a educação assumiu o caráter de alfabetização. Assim, a educação para a primeira infância ora, assume uma concepção de ações emergenciais de manutenção da higiene e alimentação, e de corrida para a escolarização, ora atua como uma educação propulsora do desenvolvimento da criança, o que fica a cargo de cada contexto institucional, como explicita a Política Nacional para a Educação Infantil:

A trajetória da educação das crianças de 0 a 6 anos assumiu no âmbito da atuação do Estado, diferentes funções, muitas vezes concomitantemente. Dessa maneira, ora assume uma função predominantemente assistencialista, ora um caráter compensatório e ora um caráter educacional nas ações desenvolvidas (BRASIL, 2006, p. 8).

Campos (1999) afirma que a ideia de importação da educação da criança pequena para o sistema de educação foi considerada um ‘mal menor’ para as crianças pobres, acrescentada de ações assistenciais que diminuem a dimensão da concepção acerca do cuidado. A referida autora ainda retrata que, a mudança dessa antiga concepção (assistencial) e a incorporação de novas concepções são mais lentas, pois são vistas superficialmente. A ausência de conhecimento acerca da história da creche e da pré-

escola, vistas com uma mera reprodução de práticas sem reflexão, fortalecem as concepções de assistência e ensino, não de cuidar e educar, invisibilizando as conquistas políticas, sociais e educacionais.

Talvez uma das razões que contribuam para essa dificuldade seja o fato de que as prescrições legais, assim como as pedagógicas, apareçam para a maioria das pessoas como destituídas de história, deduzidas de princípios abstratos e não como conquistas que decorrem de longas e penosas disputas na sociedade, vividas por pessoas de carne e osso (CAMPOS, 1999, p. 126).

Podemos compreender que nesse processo histórico, os conceitos higienista e caridoso subsidiaram o atendimento da criança de 0 a 6 anos por décadas, e que ainda continua, em parte, sendo reproduzida. Arelado a esse modelo, se encontra a concepção de infância pautada no olhar de subalternização e marginalização, considerando a criança como um ser que precisa alcançar a formação para ascender socialmente.

Na contramão dessas perspectivas, a ideia de criança enquanto ser construtor de cultura e participante ativo na sociedade ganha força a poucos mais de 20 anos. Os estudos da Sociologia da Infância, da Psicologia, da Pedagogia e outros campos, de forma interdisciplinar, deram subsídios para a conceitualização da infância, e principalmente, para o olhar sobre a criança, que vem ganhando espaço no discurso textual das políticas de Educação Infantil e para a primeira infância, como as Diretrizes Nacionais de Educação Infantil (BRASIL, 2009). Estas defendem a criança como:

Sujeito histórico de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja aprender, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL, 2009, p. 12)

O Plano Nacional pela Primeira Infância (BRASIL, 2010), reconhece a necessidade de um novo enfoque à concepção de Educação Infantil e defende que a criança é: sujeito, indivíduo, único, com valor em si mesmo (p. 26). E, portanto, tem um nome, uma história, vínculos afetivos e sociais, que precisam ser vistos a partir da pluralidade geográfica, territorial, cultural e étnica (BRASIL, 2010, p. 26).

As “cem linguagens da criança”, metáfora utilizada por Malaguzzi, nos leva a refletir sobre a pluralidade das infâncias, dos seus modos de ser, de expressar-se, de

estar no mundo. Portanto, é a partir desse conceito sobre a criança e a infância que subsidiamos este trabalho. E nesse cenário, questionamos, até que ponto essa ascensão do reconhecimento da criança e da infância influencia nas ações que estão voltadas para a creche e para a pré-escola, como espaços que propiciam condições para as famílias e para as crianças que estão na condição de pobreza.

2.2 Avanços e desafios na política da Educação Infantil

A partir desses pressupostos iniciais para orientar nossa discussão, procuramos trazer o desenvolvimento da política de Educação Infantil em nosso país, enquanto ações do Estado que são desempenhadas pelo governo. No Brasil, Sorj (2001), nos ajuda a refletir sobre o Estado a partir de 1980, recorte temporal nosso, onde o país passava pelas lutas visando a redemocratização, no final da ditadura militar. Esta como se sabe havia agudizado as condições de pobreza e miséria da população.

Advinda como uma herança patrimonialista, geradora de desigualdades sociais, além dos problemas advindos da não vigência da democracia, como afirma Sorj (2001, p. 30), “a cultura brasileira e a formação de identidade funciona em certa medida de forma independente do sistema político”. Essa independência limitava a população na luta por seus direitos, o que também era fomentado por ideologias nacionalistas, o que aumentou no período a impunidade dos grupos dominantes, a desvalorização dos serviços sociais que deveriam ser oferecidos pelas políticas públicas.

Na década de 1980 a redemocratização volta a ser uma nova esperança para o povo brasileiro, através das pressões pelas diretas já, que envolveu a população das diferentes camadas sociais. Até esse ano, os analfabetos não tinham direito ao voto, o que instituiu uma cidadania claramente seletiva. Embora algumas demandas sociais tenham sido atendidas, o modelo dominante se centrou numa extrema concentração de renda e na oferta de serviços sociais que não atendia a todos. Assim esses serviços eram excludentes por serem focalizados.

Tomando um formato diferente do Estado de Bem-Estar Social dos países de capitalismo avançado, em nosso país as políticas historicamente têm se caracterizado em assistenciais e emergenciais, sem uma base na consolidação dos direitos humanos. Tem se caracterizado, portanto, como uma política de minimização das consequências do

desprovemento básico da educação, saúde e de direitos trabalhistas, que consiste na função principal desse modelo de Estado.

Consideramos, no entanto, que mesmo nos países de capitalismo avançados o Estado do Bem-Estar Social não significava efetivamente um padrão de igualdade para todos. Como adverte Harvey (2016, p. 154) referidos aos países de capitalismo avançado: “ser tutelado pelo Estado de Bem-Estar Social era quase sempre uma experiência desagradável e desumana, ainda que alguns benefícios sociais (como a previdência social e a pensão para os idosos) tenha dado mais segurança a todos”.

No caso brasileiro vamos ter avanços a partir de 1988. Naquele ano o Estado reafirmou constitucionalmente seu dever no provimento dos direitos sociais com a Constituição Federal. Esta, instituída através da sociedade política e dos seus setores representacionais no campo burocrático, resultou da luta da sociedade civil e entidades da sociedade política.

Tal documento define o direito da criança à educação e o dever do Estado na sua oferta. Uma conquista que atribui aos entes governamentais a responsabilidade do seu provimento. No entanto, a consciência acerca do direito e o inconformismo por sua negação não deixou de existir na sociedade, que num percurso de busca e reclamações em prol dos direitos e da igualdade alcançaram, de certo modo, o acesso à educação. Como retrata Farias (2005):

Não foram as crianças nessa fase da vida que reclamaram dos seus direitos. Foram os adultos lúdicos que lutaram por eles, conquistando assim a possibilidade do coletivo infantil, isto é, de a criança ser educada pela esfera pública complementar à esfera privada da família, por profissionais diplomados distintos dos parentes, para a construção da sua cidadania; e de conviver com a diversidade cultural brasileira, produzindo as culturas infantis, entre elas e entre elas com os adultos. (FARIAS, 2005, p. 1015).

Os intensos debates e movimentos trouxeram em pauta a necessidade do reconhecimento da educação que ainda estava longe da qualidade na oferta, na organização, no currículo, na formação dos professores e nas condições de funcionamento que levassem em consideração a criança e sua infância. No início dos anos de 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi instituído, gerando diversos debates,

defesas e rejeições no que tratava dos princípios em defesa da criança e do adolescente, entretanto, constituiu um avanço no cenário da proteção e dos cuidados a estes sujeitos.

No ano de 1995, teve início a gestão governamental de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003) e o fortalecimento do modelo de Estado pautado nas ideologias de cunho neoliberais que firmam a abrangência da participação dos setores privados. De acordo com Sorj (2001), as redes multinacionais, os órgãos internacionais estavam cada vez mais captando um espaço na administração pública, seja na educação e nos programas, seja através da economia, da terceirização e da implantação de grandes empresas em telecomunicação, informática, gerando o fortalecimento neoliberal, a sua desregulamentação e a desvalorização das empresas estatais vistas como ineficientes.

As relações internacionais através do Consenso de Washington e a globalização ganham forças, o modelo neoliberal adquire um formato próprio nos diversos países. Segundo Sorj (2001), o Brasil passava por um processo de aceleração em sua organização tecnológica e produtiva, associado aos valores do mercado, e aos interesses privatistas, ganhando espaço a valorização do trabalho individual, a livre competição e a desvalorização da função pública.

Observava-se assim, o aprofundamento da ação do mercado e das ideologias neoliberais, superando suas fronteiras nacionais acentuam-se também as ações de monitoramento dos organismos internacionais (UNESCO, BANCO MUNDIAL, UNICEF, dentre outros.), que visam um tipo de regulação do Estado que privilegia o mercado e, portanto, a oferta de serviços sociais como a educação, a saúde e a proteção, a partir de modelos de “eficiência” segundo padrões internacionais, dando uma nova conotação para as políticas sociais e econômicas nacionais.

O Estado brasileiro passava por uma efervescência no campo econômico, tendo em vista o fator relevante da mudança da moeda através do plano real (GRIN, 2013). Este plano trazia uma certa estabilidade econômica para o país, permitindo a intensificação de ações que se voltavam para políticas de caráter assistencial como, o Bolsa Escola em 1998, e a ampliação do programa, em 2003, denominado de Bolsa Família, já no contexto de gestão do governo Lula.

Ainda no período de gestão de Fernando Henrique Cardoso-FHC, configuraram-se transformações relevantes na máquina governamental, pautadas no modelo de descentralização como uma marca na prática de regulação e de um novo

modelo de regime de colaboração. Assim, essa relação intergovernamental pautada na ideia de descentralização aparenta possibilitar aos estados, municípios, distrito federal e a união uma autonomia no gerenciamento de suas políticas. Entretanto, exprime a necessidade de corresponder aos ditames do ente de maior poder, a união, dando-lhe a centralidade no acompanhamento dos programas e ações desenvolvidas pelos outros entes federativos.

Segundo Azevedo (2002), neste contexto, foi estabelecido um novo modelo de burocratização, ao mesmo tempo, em que se procurou estabelecer um modelo gerencial, abrindo espaços para o aprofundamento da relação público e privado. As políticas para a educação, bem como outras políticas sociais, foram sendo direcionadas para um movimento de descentralização que permitiu a divisão de responsabilidades e o monitoramento entre os entes federados.

Nesse período a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, 9394/1996) já reconhecia a Educação Infantil como dever do Estado. Embora os governos FHC tenham estabelecido como sua prioridade o Ensino Fundamental justificado a tentativa de alcançar a minimização do analfabetismo de crianças e jovens. Nesse contexto a LDBEN havia estabelecido para os municípios a responsabilidade pela educação da população de 0 a 3 anos e 4 e 5 anos, como também o ensino fundamental e o EJA.

Vai então para a política educacional o atendimento das crianças pequenas que antes era encargo da assistência social, sobretudo as creches (CAMPOS, 2017). O que leva a necessidade para os entes federados assumirem e criar condições para essa tarefa, através do regime de colaboração. A União também ocupa sua parcela nessa responsabilidade, a partir da contribuição com os recursos e com o desenvolvimento de programas e ações que auxiliem no provimento do atendimento às crianças. Assim Arelaro (2017), ratifica:

É importante observar que a educação infantil, embora tenha mais de um século de história como cuidado e educação extradomiciliar, somente nos últimos anos foi reconhecida como direito da criança e das famílias e dever do Estado. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9394/1996-LDB) estabeleceu a educação infantil como primeira etapa da educação básica, o que significou valorização importante desta etapa de ensino (ARELARO, 2017, p. 207).

Campos (2017) retrata que embora a Educação Infantil tenha adquirido a possibilidade do atendimento em instituições de caráter municipal, não foi estabelecida uma fonte de financiamento que a consolidasse. O FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização docente) criado no mesmo ano que a LDBEN não atingia a população de zero a seis anos (até essa faixa etária no período proposto às crianças que estavam na pré-escola) que ficava a cargo apenas dos recursos municipais.

Embora a responsabilidade se constitua como uma tarefa dos municípios, do estado e da União expressa na regulamentação, o acesso à Educação Infantil é de responsabilidade dos municípios. No tipo do regime de colaboração vigente privilegia convênios, adesão à programas, pactos ou acordo (ABICALI, 2014).

Ainda na década de 1990, foram criados os Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil (BRASIL, 1998) e o Referencial Curricular Nacional de Educação Infantil (BRASIL, 1998). O primeiro documento visava promover parâmetros para as instituições estarem em funcionamento, tendo em vista que muitas instituições não detinham condições para a oferta. E o segundo trazia orientações para as práticas educacionais. Organizado em três volumes, o referencial visava, a partir da estratégia de eixos de trabalho, estabelecer os objetivos de estudo de modo compartimentado não estando de acordo com a perspectiva de Educação Infantil pautada na integralidade da criança.

No fim dos governos FHC, em 2001, foi aprovado o primeiro Plano Nacional da Educação (PNE, 2001-2010), que traz em sua primeira meta a ampliação do acesso à Educação Infantil, enquanto desafio colaborativo entre União e municípios para o alcance do atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% para as crianças de 4 e 5 anos. Segundo Ganzeli (2012) e Azevedo (2014) no processo de aprovação do PNE (2001-2010), houve nove vetos relacionados ao financiamento que seriam necessários para o alcance dos recursos e para o seu processo de execução. Este documento recebeu críticas fervorosas por parte dos agentes de diversos campos por se limitar a instituir metas sem estabelecer estratégias e sem prever os recursos necessários para a sua execução.

Nesse percurso final do governo de FCH e a entrada do novo governo, regido por Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, o PNE (2001-2010) passa seu maior tempo de

vigência nessa nova conjuntura política, que segundo Azevedo (2014), estabeleceu marcos significativos numa perspectiva democratizante. Nesse contexto os programas sociais ganham espaço, enquanto ações assistenciais que tem como público a população mais pobre, (OLIVEIRA, 2009).

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, buscou através das políticas sociais elevar os padrões da população pobre, dominada, no entanto, propiciava aos dominantes o direcionamento no destino da economia. Como relata Belluzzo (2013, p.108), “seja como for, acuado no início do primeiro mandato pelo terrorismo dos mercados, o metalúrgico tratou de não violar partitura que registrava os acordos da prudência, sem abandonar o projeto de ampliação das políticas sociais”. Numa dualidade que nos traz à lembrança o discurso de Harvey, quando afirmava que em meio à relação do capitalismo com a preservação da propriedade privada e dos direitos individuais de cada sujeito:

Acima de tudo, o Estado tem de encontrar uma maneira de governar populações diversas, muitas vezes rebeldes e indóceis. O fato de muitos Estados capitalistas fazerem isso pela instituição de procedimentos e mecanismos democráticos de governamentalidade, com o intuito de provocar um consenso em vez de recorrer à coerção e à força, levou a alguns a sugerir, erroneamente, acredito, um vínculo inerente entre a democracia e a acumulação do capital (HARVEY, 2016, p.51).

A participação dos movimentos sociais é ampliada com o novo governo, com o incentivo a criação de fóruns, sindicatos comunitários, organizações não governamentais que já haviam iniciado o processo de participação no governo anterior. A educação em seu governo juntamente com outras políticas sociais, ascendem nos programas e nos documentos que deram subsídios para fortalecer sua expansão. Observa-se o avanço nas políticas para a Educação Infantil, como uma marca do seu governo e a oportunidade do acesso à educação pelos mais pobres. Tal ação, segundo Oliveira e Gentili (2013), deve ser analisada a partir de seu objetivo em alcançar uma política educacional de qualidade para os considerados excluídos.

O Plano Nacional da Educação (PNE 2001- 2010) enquanto um plano decenal estava em vigência, o que não poderia ser desconhecido. No entanto, o governo instituiu paralelamente o PDE (Plano Desenvolvimento da Educação) pela resolução 6.094/2007, através do Ministério da Educação. Entre seus objetivos estava a operacionalização dos

convênios com os municípios através da construção do Plano de Ações Articuladas (PAR) cujas bases operacionais foram registradas no Programa Todos pela Educação. Através do PAR a União repassava para o município recursos financeiros e garantia a acessória técnica para o desenvolvimento de determinados projetos apresentados, como por exemplo, o Proinfância (Programa Nacional de Reestruturação e aquisição de equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil), implementado no mesmo ano que o PDE, sob a responsabilidade dos municípios na prestação dos serviços e na prestação de contas.

A elaboração de um plano de ações se configurava um elemento central para aprovação do convênio com a União, na tentativa de implantar um padrão da oferta educacional nos municípios (ADRIÃO e GÁRCIA, 2008). O PDE visava redirecionar a educação abarcando toda educação básica na tentativa de introduzir uma nova configuração em relação ao padrão vigente até então (Oliveira, 2009).

Entre as ações na educação é importante destacar a modificação do seu financiamento. A finalização do FUNDEF é a criação do FUNDEB, pela Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006 (Fundo Nacional da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), atribuindo nova redação ao parágrafo 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais, passando a englobar o financiamento da educação básica em todas as suas etapas e níveis de ensino.

O FUNDEF excluía o financiamento para o ensino médio e para o atendimento de creches e pré-escolas que continuava dependente dos recursos da assistência social e/ou do próprio município, quase sempre limitados (Gil, 2018). Só no FUNDEB a Educação Infantil foi contemplada, como resultado da força dos movimentos sociais, a exemplo do movimento fraldas pintadas aglutinado no Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (MIEIB) para o alcance da inclusão das creches no financiamento (FARIA, 2005). No entanto, sua inclusão não gerou um fator que possibilitasse a obtenção da qualidade, mas trouxe para essa etapa recursos até então negados.

O novo FUNDEB foi aprovado em 2021 como política de Estado permanente, com a meta de aumentar progressivamente a porcentagem de recursos destinados a manutenção dos espaços escolares, e principalmente, para o salário educação destinado ao pagamento dos professores. A efetivação do Fundo traz para a educação infantil a

possibilidade de ampliação dos recursos, tendo em vista que sua não obrigatoriedade, especialmente do grupo creche, leva para essa etapa de ensino a menor fatia dos recursos, diante dos critérios de interesses nas etapas posteriores.

A ampliação da obrigatoriedade escolar, instituída pela Emenda Constitucional n. 59 em 2009, estabelece o atendimento das crianças com gratuidade e obrigatoriedade desde os quatro anos de idade. Tal ação traz por um lado, os avanços na visibilidade da educação para a criança desde sua primeira infância, como uma conquista que esteve presente nas reivindicações dos movimentos sociais. Por outro lado, traz um distanciamento entre o atendimento em creches de zero a três anos e a pré-escola, diante da necessidade do sistema municipal efetuar essa obrigatoriedade de forma emergencial para suprir a demanda reprimida de crianças longe da pré-escola. Essa emergência leva os municípios a diminuir o tempo de atendimento, de tempo integral para semi-integral, a abertura de salas em escola que atendia apenas o ensino fundamental, sem estrutura adequada, sem adaptações que atendam as especificidades das crianças pequenas (CAMPOS, 2017).

Nessa emergência pela oferta de vagas e sua resposta à sociedade, sem uma preocupação com a qualidade, a Educação Infantil se distancia dos preceitos de igualdade e equidade. Segundo Vieira (2011), que analisa esse processo de obrigatoriedade da pré-escola proposta pela Resolução nº 59/2009, retrata que para alcançar a ampliação da pré-escola e ampliar o atendimento em creches, a adesão as instituições conveniadas que deveriam, segundo o documento final da CONAE (2010), ser diminuída e até extinguidas, passa a ser ampliadas em muitas realidades no país.

De acordo com Vieira (2011) as instituições conveniadas abarcam uma porcentagem significativa da oferta da Educação Infantil. A problemática que está envolta da Emenda Constitucional nº 59/2009 se configura no modo de oferta de vagas para as crianças, pois não é apenas a responsabilidade da família matricular, mas também do Estado em garantir o atendimento.

Dois anos antes da institucionalização da EC nº 59/2009 ter entrado em vigor, o Programa Proinfância (Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar de Educação Infantil) foi implantado em rede nacional pela Resolução de nº 6. Este tornou-se a ação política de maior visibilidade para a Educação Infantil ao longo de dez anos. Oportunizou a diversos municípios no processo de ampliação e atendimento,

ao oferecer o apoio financeiro através do regime de colaboração para a garantia do acesso de crianças a creches e pré-escolas públicas.

Em 2007, sua primeira versão esteve pautada em longos processos burocráticos que dificultavam a participação dos municípios no programa. Em 2011, em sua segunda versão, passou a fazer parte do Plano de Aceleração e Crescimento (PAC 2) sendo articulado com o Plano de Ações Articuladas (PAR) expandindo-se entre os municípios pelo maior quantitativo na adesão. Posteriormente, a meta 1 do segundo Plano Nacional de Educação (PNE- 2014-2024) em sua estratégia 1.5 estabeleceu que:

Manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil (BRASIL, 2014).

O Programa Proinfância foi pioneiro na ampliação e construções de unidades para a Educação Infantil, trazendo para os municípios o debate sobre os rumos desse nível (GÁRCIA, 2014). No entanto, ao longo dos anos com as trocas de gestões no âmbito nacional, bem como, com alguns problemas no âmbito técnico na relação interfederativa entre a União e os municípios, o programa foi sendo enfraquecido.

As teses e dissertações que se voltaram para a análise da implementação do Proinfância retratam que embora o programa apresentou dificuldades na interrelação com o governo federal, nas trocas de informação entre os entes federados, no acompanhamento pelas visitas técnicas nas obras, muitas unidades deixaram de ser inauguradas o que dificultou a amenização da listagem de crianças na fila de espera. No entanto, destacam que o programa foi o impulsionador da ampliação de vagas, ganhando visibilidade no município investigado pelos referidos trabalhos (DRUMOND, 2016; GÁRCIA, 2014; PIRES, 2017; REZENDE, 2013).

Em 2020, ano de desenvolvimento da presente pesquisa, ainda vimos no município de Caruaru unidades do Proinfância sendo inauguradas e finalizadas para atender as crianças de 0 a 5 anos, o que nos mostra que o Programa mesmo paralisado na pauta do Governo Federal, de certo modo, alcançou o objetivo de ampliação de vagas. Pois como é sabido que, dentro de uma relação de regime de colaboração e

descentralização, a implementação do programa também estava pautada nos interesses políticos e sociais de cada governo municipal que tinha autonomia em aderir ou não, em diferentes estados, conforme suas realidades.

Nesse percurso no campo das políticas, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) instituída pela Resolução CNE/CBE nº 05/2009 traz o direcionamento para as práticas educativas, ratificando a relação intrínseca entre o educar e o cuidar nas ações desenvolvidas em creches e pré-escolas. Resultante de debates e discussões que chegaram a dar visibilidade à criança enquanto protagonista social, participante e construtora de culturas e do meio que a cerca. Com o objetivo de oferecer um currículo que trate da integralidade das diferentes crianças em seus territórios, as DCNEIs avançaram para além do Referências Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (RCNEIs), que estava posto desde 1998. Segundo Campos, Fullgraf e Wiggers (2006), diferentemente dos RCNEIs, as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNEIs) trazem fundamentos que norteiam a construção do projeto pedagógico, instituindo princípios éticos, políticos e estéticos.

Ao final do segundo mandato do governo Lula, em 2011, e a entrada da presidenta Dilma Rousseff em 2012, as políticas para a primeira infância vão tendo continuidade, dentro de um mesmo modelo político iniciado no governo anterior. O PNE I no final do seu decênio, em 2010, entra no processo de debates para a construção do segundo plano, a participação de instituições representantes da sociedade civil, como a CONAE (Conferência Nacional de Educação), fóruns municipais e estaduais, sindicatos além de outras instituições, integraram esse processo. Entre idas e vindas, após quatro anos de discussões e sem um plano em vigência, foi instituído o PNE II (2014-2024). Como retrata Azevedo (2014):

O largo período de sua tramitação também pode ser um exemplo dos múltiplos e contraditórios interesses em disputa que constituíram o campo de forças pelo qual o Projeto de Lei tramitou. Esse movimento sugere o grau da importância atribuído ao PNE, certamente o principal instrumento das políticas educativas para o próximo decênio, o que nos leva a indagar a utilidade de um plano (AZEVEDO, 2014, p. 266).

Indagando sobre sua utilidade, refletimos sobre sua primeira meta que consiste na universalização da pré-escola e na permanência da meta de atendimentos dos 50% das crianças de 0 a 3 anos já posto no PNE I. É notório que no decorrer do PNE I

para o PNE II as metas permanecem. A obrigatoriedade junto com a universalização traz uma popularidade para a pré-escola, mas não seu nível de qualidade, a creche avança, entretanto não suficientemente para sair da condição de margem. Nesse contexto, tem sido elevada a oferta na pré-escola diante da não obrigatoriedade para as crianças de 0 a 3 anos na creche. Além das parcerias com instituições filantrópicas e conveniadas, o aluguel de casas e prédios com condições inadequadas, também se destaca a organização do trabalho realizado nas secretarias de educação, pautada pelos mandatos dos prefeitos, o que limita o alcance das ações.

As questões da expansão e atendimento permeiam a Educação Infantil, enquanto uma problemática que se arrasta por décadas. A essas questões se juntam: a qualidade, os limites das configurações dos espaços, o tempo de permanência das crianças nas instituições, dos materiais utilizados e da formação dos profissionais, o que implicam nos valores de igualdade, justiça social e equidade que estão distantes da realidade educacional das crianças em nosso país.

Posteriormente, outro programa foi criado, já no governo de Dilma Rousseff, o Brasil Carinhoso, lançado em 12 de maio de 2012 pela medida provisória nº 570. Em 3 de outubro do mesmo ano foi estabelecida a lei do Brasil Carinhoso 12.772/2012, que tinha como objetivo transferir recursos para o custeio de despesas com a manutenção e funcionamento de creches, através do Ministério de Desenvolvimento Social, destinado para as crianças de zero a 48 meses, matriculadas nas creches públicas e conveniadas, beneficiárias do Programa Bolsa Família. O Programa visava ampliar a oferta de atendimento em creche, através do auxílio financeiro aos municípios (PEREIRA, 2017).

A política com um viés social estimulou um avanço na oferta de vagas, tanto em regime integral quanto parcial para a pré-escola e a creche. Kramer, Toledo e Barros (2014) analisam essa estratégia de oferta em municípios do Rio de Janeiro afirmando que esta é a que mais chama atenção, visto que, “a oferta de tempo parcial em vez de integral [foi], assumida pelos governos municipais como uma forma de expansão” (p. 19). Essa prática revela uma tentativa de atender um maior número de crianças, invisibilizando as carências sociais que as afetam, como ratifica Pereira:

Tal expansão do atendimento em jornada parcial poderá desconsiderar as demandas e peculiaridades das crianças bem pequenas e em situação de pobreza em relação à relevância de uma rotina de atendimento em tempo integral com qualidade, pautada na indissociabilidade entre o

educar e o cuidar, assim como em atenção às necessidades e direitos das crianças e das famílias (PEREIRA 2017, p. 136).

O Programa Brasil Carinhoso entre sua configuração social e educacional, a partir da relação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério da Educação, buscam inserir as crianças das camadas populares na pauta do governo, numa agenda de oferta e atendimento ao impulsionar os municípios para a criação de novas vagas, possibilitando novos acessos, na tentativa de superar a extrema pobreza. Como retratam Campos e Barbosa (2017, p. 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.

Entretanto, são os municípios que no contexto da micropolítica direcionam as estratégias e as formas de atendimento, sejam em tempo integral ou parcial. Como afirma Oliveira (2009):

Houve iniciativas importantes do ponto de vista de políticas reguladoras de educação no sentido de buscar recuperar o papel protagonista do Estado Federal como promotor de políticas para o setor, bem como de tentativas de correção de distorções naturais de um país com as dimensões do Brasil e com suas diferenças regionais (OLIVEIRA 2009, p. 207).

Portanto, no decorrer dessa trajetória pudemos acompanhar um avanço nas políticas, embora as realidades entre creches e pré-escolas ainda se encontrem numa disparidade de oferta, consequência do contexto histórico da ausência do Estado e das políticas para essa faixa etária que tardiamente tem alcançado espaço de legitimidade. Assim sintetizamos os avanços nas diferentes épocas, que foram sendo configuradas conforme a participação da sociedade civil.

Nesses governos, foi observado um quantitativo maior de ações, em prol da Educação Infantil, através de programas e resoluções que visavam à promoção da equidade, enquanto um minimizador das desigualdades sociais. No entanto, em outros campos da sociedade, o governo Lula bem como o governo da Dilma, buscam por consensos em meio aos conflitos e aos múltiplos interesses presentes na cena nacional. Como nos leva a refletir Bourdieu (2014, p. 31) o Estado fundamenta a lógica de consensos e dissensos no mundo social, através da comunicação no e pelo conflito. E a partir desse pensamento ele define mais uma vez o Estado como:

O princípio de organização do consentimento como adesão à ordem social, a princípios fundamentais da ordem social, e que ele é fundamento, não necessariamente de um consenso, mas da própria existência das trocas que levam a um dissenso (BOURDIEU, 2014, p. 36).

Nesse ponto de vista, essa relação de consensos e dissensos marcou os dois governos de Lula e Dilma, na linha tênue de promover ações sociais democráticas que possibilitassem o acesso das classes populares a espaços melhores na sociedade, bem como, em contraposição, a pressão das classes hegemônicas em não aceitarem tal promoção através das políticas e programas sociais.

Em relação ao governo FHC, podemos analisar que este situou as políticas para a infância no contexto valorativo na época, mas que permaneceu numa proposta branda, pouco explorada, tendo em vista que a responsabilização é direcionada para os municípios, que embora houvesse o regime de colaboração com a União, não supria as necessidades financeiras da oferta. Nos governos seguintes, as políticas se ampliam, dando destaque para a universalização da pré-escola e o aumento da oferta para as creches, com resoluções e programas que estão voltados para o alcance dessa proposta de minimizar a desigualdade no sistema educacional.

Com a entrada do novo governo em 2016, em meio ao período pós-golpe, o vice-presidente Michel Temer toma posse trazendo consigo um posicionamento de caráter conservador, pautado na perspectiva do modelo de legitimidade do mercado e da diminuição do papel do Estado no provimento das políticas de caráter social. Isto já no processo de paralisações e diminuição das ações para a educação e para as políticas sociais. Programas como o Brasil Carinhoso e o Proinfância decaíram significativamente, a presença do caráter de assistencialismo torna-se mais visível com a instituição do

Programa Criança Feliz, através do Ministério da Cidadania pelo Decreto Federal nº 8.869/2016. Isto com o intuito de oferecer visitas domiciliares às crianças de 0 a 6 anos provenientes de familiares que recebem a Bolsa Família para orientar os cuidadores sobre o seu desenvolvimento, a partir da articulação intersetorial entre as secretarias municipais que adotam o programa.

O marco legal da primeira infância, lei nº 13. 257 de 8 de março de 2016, estabelece diretrizes para implementação de políticas para a primeira infância, dando enfoque no desenvolvimento nos anos iniciais de vida e torna-se base para o Programa Criança Feliz, que desloca o olhar para as necessidades das crianças de zero a três anos, que em sua maioria, estão afastadas das creches.

Neste sentido, podemos identificar esse Programa como uma ação emergencial na tentativa de “suprir” a real necessidade das crianças e de suas famílias em estarem sendo recebidas nas unidades de creches. Deste modo, coloca-se na contramão da responsabilidade do Estado em ofertar uma educação de qualidade para a primeira infância com um discurso de minimização das desigualdades, não por acaso o Conselho Federal de Serviço Social em 7 de março de 2017 por meio de nota pública¹⁹ se contrapôs a essas medidas.

Com a inserção da política de cortes através da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, houve o congelamento por 20 anos dos gastos nas ações de âmbito social, como a saúde e a educação. O que já era insuficiente para o alcance de uma qualidade considerável no atendimento, embora houvesse um cenário de avanços, torna-se ainda mais desfavorável, o que implica na não efetivação e alcance das metas e estratégias do PNE, abrindo espaço para a ideia de que a privatização trará qualidade para o ensino e para a educação ofertada nas instituições públicas, (COUTINHO e MORO, 2017).

Vemos que a realidade abordada no que se refere aos avanços e aos percalços para a consolidação da Educação Infantil enquanto direito, ainda é um desafio para as lutas. A educação como instrumento de hegemonia, tem posto em causa a qualidade no atendimento as crianças, tendo em vista os interesses e as intenções que abarcam a

¹⁹ Link da nota pública acessada em: 10/01/2019

<http://www.cfess.org.br/arquivos/2017-NotaPublicaCFESS-NaoAoProgramaCriancaFeliz.pdf> e em <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1347>

configuração política e social de cada município, bem como do Estado no âmbito nacional.

De acordo com Serafim e Dias (2012), as políticas públicas “não devem ser entendidas apenas como o que o Estado faz, mas também como aquilo que ele deixa de fazer” (p. 124), de modo que não está alheio à sociedade, pois ele é ao mesmo tempo, produtor e regulador das ações. Portanto, a Educação Infantil se configura como parte das ações e não ações do Estado através das políticas públicas.

Assim, as políticas implantadas sofrem com o impacto do poder e dos interesses que estão envoltos dos diferentes governos que passaram ou que estão na liderança institucional. Como afirma Hofling (2001, p. 38) o “processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo”. Desse modo, os interesses no processo de definição da política vão refletir sobre a postura e os parâmetros adotados para cada área da sociedade.

Ainda no governo de Michel Temer, foi aprovado após duas fases de avaliação e consulta pública, a Base Nacional Curricular Comum, cuja construção se desenvolveu através de um movimento de lutas e debates pelo não retrocesso do que já havia sido conquistado no âmbito do currículo e das ações pedagógicas, na indissociabilidade entre o cuidar e educar das crianças. A base em sua última versão (2017) toma como princípio as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, organizadas a partir dos eixos estruturantes da prática pedagógica, o *brincar e as interações*. Traz como direitos de aprendizagem - *aprender a conhecer-se, a conviver, a explorar, a brincar, a participar e a expressar-se*, organizados nos Campos de Experiência. Tal documento tem sido o direcionador da prática pedagógica e do currículo no município pesquisado.

De acordo com Coutinho e Moro (2017) a última etapa da base curricular foi aprovada a partir do afastamento dos especialistas que vinham trabalhando em sua construção e sem a consulta pública para essa última versão. As autoras ainda apontam duas limitações que são: a centralidade no eu de modo a valorizar as competências individuais, em que a integralidade do ser humano é minimizada; e a mudança em direitos de aprendizagens que limita a relação da criança com a dimensão de aprendizagens que ela está aberta a desenvolver.

De modo geral, podemos identificar que a política como texto, é representada por esses documentos que são postos enquanto representatividades da ação legal no âmbito nacional, mas que recebem ao chegar nos espaços locais interpretações e reconfigurações atreladas a ideologias e a interesses. “Assim as políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações, materiais e possibilidades” (MAINARDES, 2006, p. 52).

Portanto, a política pública entendida como programas de ação envolve um processo de altos e baixos na tentativa do Estado, enquanto promotor da regulação social, legitimar a posição dos interesses prevaletentes através da operacionalização do governo, cujas entidades mostram faces desse Estado. Desse modo, cada processo político é configurado não em uma relação de consenso, mas de lutas que envolvem embates, posições ideológicas e relações de discursos e ações que legitimam a violência simbólica (AZEVEDO, 2010).

Desta maneira, o planejamento da política pública traz uma visão sobre o problema em foco que é negociado resultando em programas, emendas, resoluções. Como explicita Azevedo (2010):

Em consequência, o próprio planejamento, como instrumento de política pública, exprime, de modo explícito ou subjacente, embates, negociações, acordos, que resultaram, enfim, em definições para um determinado setor. Sendo assim, expressa elementos da filosofia de ação que predominou e, portanto, elementos que nortearam os processos decisórios relativos à sua elaboração (AZEVEDO, 2010, p. 31).

Para finalizar, fica compreendido que o Estado, em suas diferentes vertentes, regula as políticas através dos seus mediadores escolhidos pela sociedade civil e política. Desse modo, a política para Educação Infantil culmina na luta pelo direito e pela equidade social para as crianças de 0 a 5 anos. Assim, enquanto pesquisadores, professores, participantes da sociedade civil, somos atores envolvidos no contexto político em que se inserem as políticas para essa faixa etária de ensino. Políticas estas que tem se tornado mais restritas também no campo da educação como um todo.

Uma nova fase política se iniciou posteriormente ao governo Temer, configurando um sentimento de incertezas e dissensos que implicam em mudanças não otimistas para a configuração da educação nacional. O país enfrenta o tempo de uma

“Nova direita” segundo Freitas (2018), que se constitui numa nova roupagem de um velho modelo liberal que se ajusta na tentativa de difundir uma liberdade econômica no livre mercado. Em se tratando da educação, a eficiência educacional pauta-se na ampliação dos empresários que competem entre si. O Estado, nesse caso, restringe sua regulação à educação pública sem intervir no mercado educacional privado como adverte o referido autor (FREITAS, 2018).

Esse novo contexto traz o homeschooling como uma prática que fragiliza a ideia de escola como espaço de direito, espaço social que se constitui ponte para o mundo. Propõe a política de vouchers que ameaça a Educação Infantil Pública e a qualidade da oferta, terceirizando para espaços privados o atendimento as crianças.

Uma outra dimensão a ser considerada no trabalho são as relações federativas que envolvem a descentralização e a municipalização como influências para a estruturação da educação infantil. Acreditamos que a organização federativa, diante do horizonte de responsabilidades, materializa ou não a descentralização, a qualidade e a democracia que são pautados como fortalecedores do cumprimento para o funcionamento da educação infantil. Isto, diante das assimetrias que colocam a creche e a pré-escola em uma balança com um peso e medidas diferenciadas, tendo como cenário o contexto nacional da educação que tem percorrido dias nublados.

2.3 A Educação Infantil no contexto das relações federativas

A ação do poder local através da ideia de centralização, descentralização e do regime de colaboração perpassam as ações políticas e econômicas no contexto da municipalização e da micropolítica no subcampo da Educação Infantil. A centralização, segundo Almeida Junior, Brasil e Lima (2012), é uma tradição no contexto histórico-político de nosso país um desafio para o regime de colaboração, tanto em nível nacional, como nos presentes nos demais entes federativos.

A federação e suas relações intergovernamentais são um arranjo complexo que envolve a centralização e a descentralização impulsionadas por diferentes forças econômicas e políticas que produzem resultados diversos (ALMEIDA, 2005). A centralização sempre foi uma característica das políticas educacionais de nosso país, no

entanto, teve seu apogeu durante o regime autoritário instalado depois do golpe de 1964. Em consequência a partir dos anos de 1980, a descentralização das ações governamentais é repensada como um mecanismo de redemocratização. Na Constituição Federal de 1988 foi estabelecida a descentralização propiciando definições, parâmetros e responsabilidades para cada entes federativos (ALMEIDA, 2005).

[...] a descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas. Supunha-se que o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção (ALMEIDA, 2005, p. 29).

O artigo 211 da Constituição Federal que trata da descentralização através do regime de colaboração, oficializando os respectivos deveres para com a educação. A descentralização, entre outros objetivos, tem o intuito de gerar a autonomia dos governos locais no processo de gestão e do emprego dos recursos financeiros destinados à educação. É importante lembrar que a partir da constituição os municípios também se tornaram entes federativos autônomos em conjunto com os estados e a união.

De acordo com Almeida Junior, Brasil e Lima (2012) há uma tensão entre a cooperação dos três entes federados, devido à ausência de um sistema educacional²⁰ que vise organizar as normas e as condições para a melhoria das ações estabelecidas. Embora cada ente tenha sua responsabilidade, não há acordos claros que legitimem o papel de cada um no compartilhamento e no dever de cumprir as ações que são comuns a todos, e assim não há estratégia de ações que firme essa relação de regime colaborativo. Ao discutir sobre a configuração da descentralização, enquanto uma prática consideravelmente recente em nosso país, Almeida Junior, Brasil e Lima expõem que:

Os desafios colocados dizem respeito ao fato de haver uma hipertrofia do papel da União e uma fragilidade dos outros entes federados, notadamente os municípios, que só recentemente passaram a fazer parte do jogo. Outro desafio a ser vencido pela nossa tradição de centralização (2012, p. 12).

²⁰ Embora desde os anos de 1980 que a legislação determinou a criação de um sistema nacional de educação, somente agora em 2022 o projeto de lei está sendo votado no congresso nacional.

O federalismo se configurou em um arranjo complexo que disputa com ações de cunho descentralizador e centralizador, de acordo com as relações intergovernamentais que se estabelecem, a depender dos pactos políticos. O federalismo fiscal é a base para essas relações que envolvem a transferência de responsabilidades e implementações de programas e políticas a nível federal e o envolvimento dos setores privados nas atribuições previstas para o governo. Conceitualmente o federalismo pode ser caracterizado como centralizado e cooperativo:

[...] O federalismo centralizado [ocorre], quando estados e governos locais quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com grande envolvimento nos assuntos subnacionais, predomínio nos processos de decisão e no controle dos recursos financeiros. O segundo é o federalismo cooperativo, caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (ALMEIDA, 2005, p. 31).

O federalismo centralizado traz padrões que limitam a responsabilização dos entes municipais e estaduais. No âmbito do federalismo cooperativo, fortalecido com a redemocratização iniciada na década de 1980, aos municípios são assegurados com a descentralização, a ampliação e transferência de recursos, reforçando a relevância da prestação de contas para a sociedade civil dos gastos e ações realizadas. Se proveniente de uma perspectiva social democrática, a descentralização pode ser um instrumento prático, enquanto um processo de organização com o intuito de romper com a concentração da gestão em um único ente: a União.

Numa perspectiva neoliberal a descentralização favorece ações de gerencialismo que permitem a presença de interesses privados na oferta dos serviços públicos, inclusive na educação. Deste modo, enfraquece a participação do Estado no atendimento dos direitos sociais abrindo espaço para que as instituições de cunho privado participem na oferta.

O desafio da centralização disputa com as ações descentralizadoras, uma de cunho tradicional e a outra numa tentativa de democratização. Estas práticas, segundo Laval (2019), foram definidas através dos embates entre a esquerda moderna e a direita liberal, incidindo na educação através da redefinição da gestão, do financiamento, dos modelos de avaliação e das metodologias.

Segundo Laval (2019), a descentralização, no contexto neoliberal, respondeu a insatisfação com a centralidade burocrática, incidiu sobre a política local que envolve a redefinição das ações do financiamento e da gestão. O referido autor problematiza sobre até que ponto a descentralização tem enfatizado a autonomia desses territórios locais e principalmente, da escola, contribuindo para abrir caminhos de modo a possibilitar a redistribuição dos recursos e a minimizar as desigualdades e a pobreza como um desafio da administração local.

Na década de 1990, a reforma educacional em nosso país trouxe um determinado ideário de redemocratização com a participação das orientações que vinham sendo adotadas em nível internacional, baseando-se também nos postulados dos organismos multilaterais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), dentre outros. São instituições que se incluem no processo de reforma através da participação no provimento das políticas e programas para a educação. Mas como retrata Diniz (2001):

A globalização e a pressão das agências internacionais exercem, sim, forte influência na determinação das agendas dos diferentes países, mas não o fazem de modo mecânico e determinista. As opções das elites dirigentes nacionais – suas coalizões de apoio político – tiveram e têm um papel importante na escolha das formas de inserção no sistema internacional e na definição das políticas a serem implementadas (DINIZ, 2001, p. 14).

Ou seja, a influência destes organismos internacionais para serem adotadas necessitam encontrar adesão das forças sociais hegemônicas. Podemos compreender que esses organismos lideram a agenda de ações conforme suas avaliações acerca da educação para os países em desenvolvimento, como o Brasil. A descentralização aciona a realocação de responsabilidades, quando o Estado compartilha suas obrigações com outras entidades para gerir, coordenar e criar projetos e programas, envolvendo as entidades da sociedade civil, além das agências instituições internacionais de cunho privado. O jogo político de negociações influencia decisões econômicas que, dentro dos próprios países, produzem disputas com a supervalorização dos fatores econômicos e a minimização da responsabilidade dos governantes em seus acertos e erros na condução das políticas públicas (OLIVEIRA, 2011; DINIZ, 2001).

Além disso, outro aspecto presente é o princípio de governabilidade e a governança. Como conceitos diferentes, implica, o primeiro, na capacidade de legitimação do governo na sociedade, e o segundo no modo de operacionalização do governo na gestão administrativa e no financiamento.

Bresser Pereira (1998) nos lembra que, “um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contam com os necessários apoios políticos para governar e, no entanto, podem governar mal por faltar a capacidade da governança” (p. 78). Desse modo, a governança necessita do fortalecimento da interação entre o Estado, e suas representações e a sociedade civil.

Nesta concepção é proclamado o desenvolvimento de mecanismos de prestação de contas transparentes, a devida cobrança e o controle das ações. É interessante destacar que esses conceitos fazem parte da perspectiva neoliberal e como estamos assistindo no Brasil a participação da sociedade civil na “governança” tem se restringido a instituições vinculadas aos interesses do mercado e, portanto, aos interesses privatistas.

A maior parte dos governos municipais não tem cumprido sua responsabilidade em relação a Educação Infantil, todavia, as práticas da governança têm sido adotadas ampliando a presença de instituições privadas para o funcionamento da educação.

Embora a municipalização especificamente da pré-escola tenha seu início na década de 1970, com um caráter de formação educativa escolar, apenas na década de 1990 é firmada, através do reconhecimento como primeira etapa da educação básica, a creche e a pré-escola. Conforme a LDBEN nº 9.394/1996, a Educação Infantil se legaliza tardiamente, tornando-se uma responsabilidade dos municípios, que até então não tinham um protagonismo no direcionamento dessa etapa. Neste contexto, as instituições comunitárias e filantrópicas detinham o maior quantitativo da oferta.

Ainda que a educação enquanto direito tivesse sido confirmada oficialmente pela Constituição Federal desde 1988, só uma década depois, as crianças pequenas são consideradas parte desse direito, com a oficialização pela LDB 9.394/1996. Necessidades como o financiamento, espaços, materiais e profissionais, foram e ainda são presentes nos desafios para a oferta nessa etapa de ensino.

A partir da criação do FUNDEB que vigorou de 2007 a 2020 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais

da Educação) houve a subida de um andar para a Educação Infantil, através da destinação de recursos específicos para essa etapa. Embora contasse com esse recurso a maior parte dos municípios não tem conseguido garantir a oferta de qualidade. É válido considerar que em 2020 o novo FUNDEB aumentou os valores percentuais de recursos para a Educação Infantil como para os outros níveis de ensino na Educação Básica, entretanto, a crise econômica, política e sanitária que assolaram o país não tem permitido mudanças no quadro do atendimento.

Como nos lembra Dourado (2016), todas alterações vão implicar nas políticas e direcionamento da educação básica, pois não se faz apenas estabelecer normatizações, mas oferecer recursos necessários para que se materializem. Assim, podemos refletir sobre o distanciamento em relação à faixa etária de 0 a 3 anos, pois continua na lógica de minimização da oferta, embora o Plano Nacional de Educação (2014-2024) preveja o atendimento de no mínimo 50% deste contingente até o final do decênio. O financiamento para a Educação Infantil e as políticas do governo ainda não tem dado conta da realidade de oferta para as crianças ainda fora do atendimento.

Assim, é a gestão municipal a responsável pelo atendimento, mas esta gestão é condicionada, entre outros fatores, pelas relações federativas na transferência dos recursos financeiros e na prestação da assistência técnica e outras atividades de cooperação, conforme estabelece a legislação. Kramer, Toledo e Barros (2014), trazem um outro elemento importante em relação ao atendimento da Educação Infantil. Mostram que os problemas encontrados na política municipal sofrem forte influência da contínua mudança de gestores, o que dificulta muito manter a constância nos avanços que já vêm sendo realizados, havendo uma relação de continuidade e descontinuidade das políticas para essa etapa, pois quando o gestor que entra posteriormente aos programas ou ações que vinha sendo realizados não tem continuidade, provoca uma quebra numa estrutura que já estava em andamento.

No contexto das relações federativas o papel da União na condução de programas e na transferência de recursos para os municípios através do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), se dá a partir de programas como: o livro de didático (PNLD- Programa Nacional do Livro Didático), Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), PROESCOLAR- Programa de Financiamento e Aquisição de Veículos de Transporte Escolar), Programa Dinheiro

Direto na Escola (PDDE). E o Brasil Carinhoso (especificamente para a creche), este pautava-se na ação intersetorial entre o MEC, o Ministério da Saúde e de Desenvolvimento Social e Agrária, consistia na transferência automática de recursos com base no quantitativo de crianças de 0 a 3 anos matriculadas e beneficiárias do Programa Bolsa Família computadas a partir do Censo Escolar, também tinha como finalidade antecipar o custeio de novas matrículas em unidade de Educação Infantil ainda não contempladas com o FUNDEB, teve seu declínio com a saída da presidenta Dilma Rousseff. E o Programa Proinfância (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil) (ABUCHAIM, 2018).

Este último, a exemplo, implementado em 2007 e tendo sua efervescência durante dez anos, no entanto, decai com a diminuição da criação de novos contratos depois da saída da presidenta Dilma Rousseff. O Proinfância foi caracterizado como a ação do Estado que pôde promover a abertura de novas vagas para a primeira etapa da educação nos municípios, configurador da política de expansão, segundo Silva e Dias (2020), foi uma alternativa para o Estado desenvolver políticas que contribuíssem com a qualidade da educação.

Pesquisas apontam que o Programa se deparou com fragilidades, que evidenciam a necessidade de levar em consideração as assimetrias regionais que repercutem na construção das unidades, o processo de burocratização que envolve os esforços dos gestores municipais, e muitos deles não se esforçam para cumprir o contrato determinado inviabilizando as obras, a falta de troca de informação entre os entes federados retardava o processo de implementação, a falta de monitoramento e de avaliação pela União também impediu conclusões de obras sob a responsabilidade de municípios (REZENDE, 2013; GARCIA, 2014; MATTOS, 2014).

As pesquisas retratam que o processo de expansão da construção de unidades de Educação Infantil precisa desburocratizar o acesso para agilizar os processos, sem perder de vista a necessidade de acompanhar e fiscalizar todo o seu andamento. Neste contexto, Mattos (2014) ao pesquisar a política de expansão de vagas, através da implementação do Programa no município de Juiz de Fora, evidenciou que, “a eficácia das políticas públicas está vinculada às condições orçamentárias, às especificidades locais e à maneira como os principais responsáveis pela sua efetivação a vêm conduzindo” (p. 123).

Desse modo, a dinâmica complexa do federalismo e da descentralização no contexto de implementação de programas como este, perpassa a via dos processos decisórios de acordo com a forma que o Estado desempenha seu papel através dos seus representantes.

A opção pelo federalismo significa, que em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva. Tal conformação institucional contém potencialidades democráticas, como a aproximação dos governos de suas comunidades (pela via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político. Entretanto, do mesmo modo, podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado, como a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo [...] (ABRÚCIO, 2010, p. 42-43).

À vista disso, destacamos o exemplo do PROINFÂNCIA, enquanto um programa que trouxe para a Educação Infantil uma porta para o alcance da qualidade e da ampliação da oferta. Entretanto, devido à falta de organização e do tipo de jogo político nesse processo de cooperação e descentralização, o desperdício de recursos públicos e a falta de cuidado no uso destes pelos entes responsáveis, evidenciam as lacunas que ainda precisam ser trabalhadas para o fortalecimento dessa inter-relação governamental.

Dada a ausência de um sistema nacional de educação dificulta a organização dessa descentralização e a consolidação de um trabalho no contexto nacional, tendo em vista a dimensão continental do Brasil e o quantitativo de estados e municípios que a configura. A falta de clareza sobre a responsabilidade na dinâmica federativa em um país com tantas peculiaridades torna o alcance da qualidade um desafio. Conforme retrata Dourado (2016):

O direito à educação básica de qualidade constitui um grande desafio para o Estado brasileiro e se explicita por indicadores educacionais, demarcados por assimetrias regionais, estaduais e municipais, que requerem um novo esforço e um pacto federativo assentado na efetiva coordenação e cooperação, para a maior organicidade entre os processos, as políticas e os programas educacionais, a gestão e o financiamento, e para a democratização da organização e gestão educacional, incluindo a ampliação do direito e a regulação (DOURADO, 2016, p. 55).

Por fim, retomando a ideia de descentralização, entendemos que para os municípios, no âmbito da responsabilidade pela oferta, juntamente com a participação do ente federal, as ações políticas em caráter de lei ou de programas impactam no tipo de qualidade que vem sendo desenvolvido ao longo de décadas. Em resumo, podemos constatar que a qualidade perpassa o ideário de justiça, de equidade e a definição da oferta e do atendimento, o que tem sido uma tentativa de esforço para ser alcançada até hoje.

2.4 Democratização e desigualdades no atendimento na Educação Infantil: um peso e duas medidas

Para dar continuidade à discussão, retomamos o diálogo anterior que nos ajudou a refletir sobre a colaboração como uma ação que viabiliza o sistema federado. Configura, deste modo, palco para o desenvolvimento da descentralização, que, conseqüentemente, pauta a organização da educação de nosso país, através do que prescreve a LDBEN 9.394/1996, quando distribui a colaboração entre os entes para atender a população no direito à educação.

Essa configuração da organização da educação, como sabemos, levou para os municípios a responsabilidade pelo atendimento das primeiras etapas da educação básica. Como vimos, embora a institucionalização tenha iniciado na década de 1930, a oferta como direito só foi registrada na década de 1990. Nesse cenário, a democratização é posta como bandeira para direcionar a política descentralizadora e as ações dos entes federados, através das políticas sociais, que visavam alcançar o ideário de igualdade de oferta e atendimento, como defende a LDBEN 9.394/1996.

Ao tratarmos da democratização na educação para a criança de 0 a 5 anos, buscamos também trazer o atendimento e a oferta enquanto um viés que, numa primeira dimensão, gera desigualdades e vem se configurando a partir de retardos e avanços ao longo de décadas. A ideia de igualdade, aqui em nosso país, tal como apontada por Dubet (2004), quando trata da escola justa, está pautada a partir de ações compensatórias que direcionam políticas para a educação, em especial para a Educação Infantil, objeto de assistencialismo em sua configuração histórica.

Nesse contexto, o conceito de justiça implica na ideia de equidade e igualdade através de um modelo redistributivo na tentativa de minimizar a desigualdade existente.

Segundo Estevão (2001), com a nova configuração do Estado, considerado neoliberal, os conceitos de justiça e de igualdade retrocedem, quando estão fundados numa divergência, por um lado enquanto direito, e por outro enquanto uma ação compensatória que amplia certos direitos para um grupo em detrimento da negação a outros.

As crianças por muitas décadas eram vistas como menores sem proteção, sem espaços para o seu direcionamento educacional, e poucas delas, que ainda detinham uma condição familiar privilegiada, alcançavam os espaços de jardim da infância. As outras, em sua maioria, ocupavam os espaços assistenciais que as acolhiam, na tentativa de oferecer um cuidado e uma educação pautadas nas relações maternas que cabiam às cuidadoras desenvolverem. Trata-se de numa condição da desigualdade produzida pelas injustas composições de classes tidas desde a configuração da sociedade (ARROYO, 2017).

Segundo Dubet (2004), a ideia de igualdade no atendimento, é uma prática contraditória que exprime a competição e ignora as desigualdades sociais que distanciam as crianças dos espaços educacionais. Essa configuração de igualdade, não distante da Educação Infantil, tem sido palco de muitas tentativas de mudanças na busca pela equidade, que significa o reconhecimento das diferenças entre os sujeitos e a necessidade de atendê-los conforme suas especificidades, não negando os seus direitos.

Lentamente tem se buscado minimizar as desigualdades com a abertura de instituições que, até então, não eram pensadas para estes pequenos indivíduos, não considerados cidadãos. Entretanto, ainda pautado no modelo de atendimento emergencial, na configuração de atender quem está mais próximo de alcançar a escola, e que vai se formar para acender aos parâmetros mercadológicos, o que tende a distanciar a pré-escola obrigatória da creche, que embora seja direito, não se configura obrigatória.

Nesse limiar, destacamos no título do presente tópico uma analogia - um peso e duas medidas- para a configuração que vem sendo vivenciada pelas creches e pré-escolas. As duas pertencem à mesma etapa educacional, a Educação Infantil, mas ao longo do tempo tem ganhado diferentes características em relação ao efetivo exercício desse direito.

A universalização da pré-escola já era uma meta desde 2001, mas só vem tecida enquanto uma meta decenal em 2014. No entanto, segundo Vieira (2011), atrelada à universalização está a obrigatoriedade, a qual traz consigo desafios que implicam na

política de financiamento, de construção e reestruturação dos espaços de Educação Infantil, na política de valorização e formação docente. Além disso, Vieira (2011) aponta duas questões desafiantes: evitar a cisão de creche e pré-escola, pois corre o risco de flexibilizar a oferta da creche em espaços não adequados, com profissionais não qualificados, bem como, evitar a entrada precoce da criança no ensino fundamental.

Assim, voltamos para o primeiro problema que destacamos, já no título do presente tópico, ao tratarmos dessa relação creche e pré-escola. A referida autora nos dá subsídios quando elenca o risco que está envolto da prioridade sobre a pré-escola e a possibilidade do atendimento não formal ou em instituições de cunho privado para as creches, através da filantropia ou do atendimento às crianças em pequenos espaços domésticos por pessoas não qualificadas. A emergência em dar conta dessa responsabilidade tem sido conflitante nos municípios, com a falta de espaço, instituições, profissionais, materiais e recursos financeiros para atender toda a demanda, o que tem levado a ter como critérios a diminuição da carga horária de atendimento de tempo integral para meio período, a abertura de salas em escolas com turmas do Ensino Fundamental I e II, que incide na imersão indiretamente das crianças nas escolas e em práticas de cunho escolarizador. Como nos confirma Vieira sobre a obrigatoriedade promulgada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009:

[...] ao comportar ambiguidades, pode propiciar distorções no seu entendimento junto aos sistemas de ensino. Apontou-se para os riscos de expansão das matrículas sem a desejada qualidade; de excluir o cuidado, pela diminuição da oferta de atendimento em tempo integral; de antecipar a escolaridade com as características da oferta do ensino fundamental; da cisão creche-pré-escola; e de privatização da creche (VIEIRA, 2011, p. 255).

Além destes problemas elencados, podemos acentuar que a focalização no grupo de oferta obrigatória na busca por sua universalização, de caráter emergencial, repercute em outros agravantes especificamente para o grupo creche. Advinda de um modelo historicamente compensatório, ainda vem sendo respaldada em ações políticas que, embora, os municípios tenham conhecimento da meta de ampliação do atendimento, diminuem o quantitativo de vagas para os bebês. Estes defendem o atendimento em horário semi-integral para alcançar o maior quantitativo de crianças, quando focam nos profissionais com formação especializada para as turmas de pré-escola e retira-as das turmas dos bebês. O enfoque da universalização, assim, amplia para um grupo, mas em

contrapartida segmenta de forma desigual a distribuição da oferta, pela inexistência de vaga em instituição pública, fugindo da perspectiva do direito para as crianças de 0 a 3 anos GIL, 2018; CRUZ, 2017).

Segundo Cruz (2017), a perspectiva do direito para as crianças em idade de creche é atenuada em determinados municípios, quando utilizam-se da justificativa de que, por não ser obrigatória a oferta às crianças de 0 a 3 anos e não haver vagas, os pais devem procurar uma alternativa. Tal fato, recai em maior número para as crianças mais pobres que não encontram a vaga. No entanto, diferentemente, em outras realidades municipais, outras estratégias são oferecidas, através da terceirização e de convênios com instituição filantrópicas, não governamentais e privadas para abertura de novas vagas (INAFUKU, 2017).

Com essas circunstâncias, compreendemos que para discutir sobre a oferta e o atendimento em relação a creches e pré-escola, não poderíamos deixar de abordar a ideia de qualidade que se constitui como um termômetro para identificar até que ponto o direito da criança, receptora e participante do seu processo de permanência escolar, está sendo possibilitado e em quais condições. Segundo Dourado e Oliveira (2009) discutir qualidade nos leva a pensar que concepções temos acerca da educação e estas vão sinalizar as definições sobre a prática, o currículo, a organização, o investimento político, social e pedagógico da escola. Para eles:

Compreende-se então a qualidade com base em uma perspectiva polissêmica, em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social (DOURADO e OLIVEIRA, 2009, p. 202).

Além disso, os referidos autores sinalizam que o conceito de qualidade está vinculado ao contexto histórico-social e cultural que a educação vem traçando, bem como ao projeto de nação que o Estado juntamente com a sociedade civil constitui e delibera, enquanto direito, enquanto ações que permitem ou não dar bases para os sujeitos que compõem toda estrutura do sistema educacional.

Para eles o conceito de qualidade está vinculado às demandas e exigências que se modificam ao longo do tempo. Como podemos perceber, no limiar da Educação Infantil, quando em seu processo de institucionalização, na década de 1930, focou-se no

atendimento das crianças num formato assistencial, que se configurou enquanto uma relação de cuidado para as classes populares e uma prática pedagógica voltada para as famílias da classe alta, numa distinção entre a oferta pública e a privada. A dicotomia entre cuidar e educar foi sendo redistribuída entre creches e pré-escolas nas redes públicas e comunitárias, quando o processo de pré-escolarização se torna um foco para as crianças de 4 a 6 anos nas décadas seguintes, como afirma Cerisara:

Simplificando um pouco, poderíamos dizer que tínhamos, de um lado, uma importação do modelo hospitalar/familiar e, de outro, uma importação do modelo da escola do ensino fundamental. Nesta dicotomização, as atividades ligadas ao corpo, à higiene, alimentação, sono das crianças eram desvalorizadas e diferenciadas das atividades consideradas pedagógicas, estas sim entendidas como sérias e merecedoras de atenção e valor (CERISARA, 1999, p. 13).

Atualmente essa relação entre cuidar e educar torna-se um elemento presente na configuração da qualidade na Educação Infantil, com avanços na busca por romper com essa dicotomia retratada pela autora. Embora ainda seja um reflexo forte, tivemos um novo olhar para a compreensão acerca da qualidade da educação para a primeira infância, que refletiu na configuração dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, no volume 1 e 2 apresentados em 2006. O objetivo desse documento foi estabelecer parâmetros que dessem subsídios enquanto uma referência de cunho nacional para a adoção de melhorias da qualidade.

Além destes, em 2009 foram publicados os Indicadores de Qualidade para a Educação Infantil, a partir do diálogo de diversos especialistas, de pesquisas nas instituições, se chegou ao fechamento deste documento. O intuito da divulgação desses indicadores foi de orientar as secretarias de educação, no contexto local, no processo de avaliação da qualidade que vem sendo ofertada por cada município. É um instrumento que propõe enquanto dimensões da qualidade: O planejamento institucional; multiplicidade de experiências e linguagens; interações; promoção da saúde; espaços, mobiliários, materiais; formação e condições de trabalho dos professores e demais profissionais; cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social (BRASIL, 2009).

Tal documento contribui para que os municípios e as instituições privadas direcionem as práticas implementadas e acompanhem cada ação que envolve a oferta e a

permanência das crianças nos espaços, a organização dos ambientes, a formação dos profissionais que atuam junto a elas na dimensão pedagógica do cuidar e educar. Segundo Dourado e Oliveira (2009) embora documentos como a LDBEN, o Plano Nacional de Educação, bem como estes que apresentamos, favorecem a importância de haver uma definição do padrão de qualidade. Mas há dificuldades no que concerne às diferenciações que envolvem cada realidade. Assim eles afirmam:

Neste sentido, sem sinalizar a adoção ou não de padrão de qualidade, entende-se que é fundamental estabelecer a definição de dimensões, fatores e condições de qualidade a serem considerados como referência analítica e política no tocante à melhoria do processo educativo e, também, à consolidação de mecanismos de controle social da produção, à implantação e monitoramento de políticas educacionais e de seus resultados, visando produzir uma escola de qualidade socialmente diferenciada (DOURADO e OLIVEIRA, 2009, p. 207).

Entende-se, portanto, que o acompanhamento da qualidade, tendo como referência os documentos, contribui enquanto suporte direcionador para o monitoramento pelas instituições, na tentativa de subsidiar as ações que concernem no gerenciamento em prol do alcance da qualidade que cada instituição em suas diferenças necessita alcançar.

Retomando o objetivo central do presente tópico, voltamos para as realidades direcionadas às creches e às pré-escolas em relação à democratização da oferta. Segundo Vieira (2011), a obrigatoriedade já era algo tratado desde o Plano Nacional de Educação de 2001, mas efetivá-la se constituiu no desafio de resguardar os direitos das crianças, da necessidade de preservar os conceitos de infância e criança e do seu reconhecimento como sujeito ativo, construtora de cultura e participante da sociedade.

A democratização do acesso tem repercutido no desafio para os municípios na oferta da Educação Infantil. A ampliação de vagas vem sendo feita por meio, sobretudo, de Programas como, por exemplo, o Proinfância (2007), (Programa de Construção e reestruturação de escolas), e o Brasil Carinho (2012) como já tratamos nesse capítulo.

Essas ações do Governo Federal, entretanto, ainda não foram suficientes, tendo em vista que absorve a demanda de matrículas já existentes, havendo a necessidade

de ampliação do financiamento e a melhoria do gerenciamento para o alcance da equidade e da democratização do acesso entre creches e pré-escolas, (VIEIRA, 2011).

Além disso, a creche enfrenta uma disparidade de acesso e atendimento quando comparada à pré-escola, em virtude da obrigatoriedade desta última, e dos interesses que abarcam a proximidade com os anos escolares chamados fundamentais. Vale lembrar, a creche ainda recebe os respingos históricos de seu caráter assistencial que, atualmente, refletem na configuração dos espaços, na pouca importância dada aos profissionais e na sua formação, na falta de investimento e de vontade política que possibilite formar os profissionais para lidar com o cuidar e educar dentro das especificidades e possibilidades das crianças, se tem um padrão de qualidade questionável.

Entretanto, não podemos negar os avanços provenientes das discussões dentro e fora das universidades, nos espaços estatais, nos movimentos de fóruns e interfóruns regionais e nacional e no enfrentamento de educadores e pesquisadores que vêm permitindo um olhar político, social e pedagógico para o desenvolvimento dos bebês e crianças pequenas. No mais afirmamos que há um peso e duas medidas na configuração da Educação Infantil, entre creche e pré-escola e a necessidade de rompermos com essa cisão.

CAPÍTULO III- ANÁLISE E REVISÃO DE TESES E DISSERTAÇÕES

As pesquisas em educação têm buscado analisar os problemas que estão presentes na realidade dos diferentes municípios e estados do país, na tentativa de conhecer a realidade do campo. Na Educação Infantil as pesquisas têm focado nas políticas de oferta através de programas de origem federal ou estadual, bem como nas políticas municipais que analisam a estruturação e ampliação do atendimento, a gestão e organização do sistema, a qualidade da oferta, dos espaços físicos e da formação dos professores.

Desse modo, a partir de um levantamento realizado na base de dados da BDTD (Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações) compilamos os trabalhos de três aspectos: I) Pesquisas cujo objetivos eram as estratégias de atendimento na educação infantil pelos municípios; II) Pesquisas que discutiam a política de ampliação da oferta da educação infantil; III) Trabalhos que discutiam a organização e a gestão da oferta e da qualidade da Educação Infantil. A exploração dos trabalhos foi realizada a partir da leitura do título, resumos e considerações finais, para termos um panorama das pesquisas e nos debruçarmos sobre os principais resultados.

E assim, buscamos identificar em seus resultados os que apontam sobre- a convergência e divergência na política de atendimento e a relação público e privado; qualidade e intersetorialidade. Identificamos diversos estudos que abordam a política a partir do âmbito nacional, estadual e municipal, no entanto, para delimitarmos selecionamos as pesquisas realizadas nos municípios. Sendo assim, somou-se um total de 18 trabalhos- 13 dissertações e 5 teses, como apresentamos no quadro abaixo.

Quadro 1. Trabalhos analisados segundo o autor, título, instituição e ano.

Autor	Título	Instituição/ano
Ana Cláudia da Rocha	As ações da prefeitura municipal de Campinas frente à demanda por vagas na educação infantil (2001-2008).	Dissertação/ Universidade Federal de São Carlos/ 2009
Elida Maria Gonçalves Ferreira	Políticas de educação infantil no município de Itumbiara: avanços, permanências e tensões.	Dissertação/ PUC-Goiânia/2011

Wanderlete Pereira da Silva	Organização e gestão da educação infantil em Manaus- uma análise de seus marcos regulatórios	Dissertação/Universidade Federal de Santa Catarina/ 2012
Roselea Pereira da Silva Siles	Crianças aguardem na fila: estratégias de ofertas de vagas em creches na rede pública municipal de São Gonçalo.	Dissertação/ UFRJ/2013
Jaqueline dos Santos Oliveira	O atendimento público e privado concessionário na educação infantil: um olhar sobre as condições de oferta	Dissertação/ UNESP/2013
Alexsandra Zanetti	O processo de transição das creches da assistência social para a educação infantil em Juiz de Fora- MG (2008- 2013)	Tese/ UERJ/2015
Silvia da Silva Craveiro	Desigualdades na rede de creches conveniadas da prefeitura de São Paulo: Um olhar a partir da teoria de implementação de políticas públicas.	Tese/Fundação Getúlio Vargas/ 2015
Camila Moresco Possebon	Matrícula obrigatória na educação infantil: impactos no município de Santa Maria- RS.	Dissertação/UFSM/RS/2016
Cátia Soares Bonneau	Política de educação infantil no município de Canoas- RS	Dissertação- UNILASALLE/2016
Angela Maria Klemann	Educação infantil pública em Santa Catarina: Avaliação da qualidade da gestão.	Dissertação/ Universidade Federal de Santa Catarina/2016
Marcela Inafuku	A judicialização na expansão das vagas em creches: o diálogo entre o poder judiciário e poder executivo	Dissertação- USP/SP- 2017
Dária Aparecida de Jesus Carvalho	Educação Infantil: Análise das Políticas Públicas no Município de Caiapônia (2013-2016).	Dissertação/UFG/2017
Dayseellen Gualberto Leite	Atendimento e oferta da educação infantil nas redes municipais de ensino do Agreste de Pernambuco no contexto da obrigatoriedade e universalização.	Dissertação/UFPE/2017
Maria Do Carmo Meirelles Toledo Cruz	Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais.	Tese/Escola de Administração de Empresas de São Paulo/2017
Elane da Silva Batista	Política pública de creche da SEMED em Manaus: organização do atendimento e da oferta no sistema de ensino público do município	Dissertação/UFAM/2018
Ana Cláudia Oliveira da Silva	O planejamento municipal e as políticas de universalização da educação infantil: um estudo comparativo entre os municípios de Araçoiaba, Moreno e Recife.	Tese/UFPE/2018
Márcia de Oliveira Gomes Gil	Políticas públicas de Educação Infantil no Município do Rio de Janeiro: Berçário em foco (2009-2016).	Tese/UERJ/2018
Patricia Sesiuk	Oferta e acesso à creche pública em Curitiba: a construção da desigualdade social.	Dissertação/UFPR/2019

Fonte: A autora

O objetivo da revisão bibliográfica é de contribuir para a definição do objeto de pesquisa, através da análise crítica das produções em seus achados mais pertinentes. Desse modo, contribuiu com a consolidação de nosso objeto e com a trajetória de pesquisa desenvolvida. A revisão foi realizada, como já dito, a partir da exploração de teses e dissertações encontradas no banco repositório da CAPES e BDTD entre os anos de 2009 e 2019.

Delimitamos esse período considerando o início da obrigatoriedade do atendimento às crianças de 4 e 5 anos, (Emenda Constitucional nº 59/2009), tendo em vista que, embora a obrigatoriedade remeta a pré-escola, a educação para o grupo de 0 a 3 anos, é o nosso foco, e tem sua relevância no âmbito das normas que passaram a ter vigência desde então, entre elas o que ficou registrado na meta 1 do Plano Nacional da Educação (2014- 2024) que estabelece a ampliação do atendimento. Registro, aliás, que já ocorrera no PNE anterior que teve vigência entre 2001 a 2010. Assim, apresentamos os achados e as pertinências que exprimem os sentidos no contexto da prática e suas implicações nas diferentes realidades sociais.

3.1 A Política de atendimento na Educação Infantil

Na política de expansão do atendimento nos sistemas municipais de ensino localizamos trabalhos que evidenciaram a oferta de vagas no sistema público por meio da relação entidades privadas que se expressaram em: convênios na oferta de atendimento, a compra de vagas nas escolas privadas, a relação de terceirização na gestão das nas unidades de Educação Infantil e programas municipais de parcerias entre as prefeituras e as instituições comunitárias.

O trabalho de Rocha²¹ (2009), realizado entre os anos de 2001 e 2008, com o objetivo de analisar as ações da Secretaria de Educação do município de Campinas- São Paulo, analisou a ampliação do atendimento às crianças de zero a seis anos e avaliou o impacto de tais ações em duas políticas municipais de criação de vagas gerenciadas por

²¹ Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de São Carlos- São Paulo.

instituições privadas denominadas de Agrupamentos Multietários e Naves-mães, em dois governos de partidos diferentes.

O primeiro programa baseava-se na organização das crianças por grupos em idades próximas. Tinha o intuito de fortalecer a gestão municipal enquanto responsável pela criação, manutenção e organização das vagas nos espaços municipais. Já o segundo programa chamado Naves-mães, teve início em 2007 e se concentrou na construção de unidades de educação infantil pelo governo municipal, gerenciadas por entidades privadas para receber 500 crianças. Segundo Rocha “as Super Creches [foram] repassadas às entidades, para uma gestão compartilhada, em que a prefeitura entraria com o suporte financeiro e pedagógico e à entidade caberia administrar toda a estrutura humana e física” (2009, p.123).

Através deste trabalho foi possível analisar que a prática social de validação da discursividade da terceirização está fortemente presente na Educação identificada através do termo repasse, ou seja, transferência. O discurso de Estado gerencial pautado no acompanhamento do repasse de verbas e da transferência de responsabilidade pelo cuidar e educar as crianças em instituições conveniadas, é exposto nessa pesquisa. A concepção de educação para a criança pequena perpetua uma discursividade tradicional, que reproduz a partir das práticas sociais construídas no contexto histórico das entidades confessionais, conforme sinaliza a pesquisadora:

Tais entidades possuem um caráter basicamente assistencialista, pela própria natureza das atividades desenvolvidas. Duas delas, por exemplo, possuem vínculo com a igreja católica, o que quer dizer, que sua concepção de educação é de cunho confessional, privilegiando, especialmente, o cuidar da criança, zelando pelo seu bem-estar. (ROCHA, 2009, p. 124).

Há também a reafirmação da concepção de assistência para a primeira infância, na transferência da prática pedagógica dos profissionais habilitados para as próprias mães, como ainda aponta o estudo: “uma das entidades contrata as próprias mães para o atendimento às crianças que frequentam a instituição” (ROCHA, 2009, p. 124).

Neste sentido, os achados nos evidenciam que há uma reprodução cultural de uma prática realizada desde a criação da creche, ainda dentro da estrutura da assistência social e com o sentido maternalista. A pesquisa concluiu que, embora o governo

fortalecesse as parcerias público- privadas, os maiores investimentos estavam na construção e ampliação de novas unidades públicas.

O segundo trabalho (OLIVEIRA²², 2013) estudou o programa Bolsa Creche no município de Limeira- SP e as condições de acesso ao ensino em instituições públicas municipais e privadas concessionárias. A pesquisa aponta que o Programa Bolsa Creche foi implementado como uma ação paliativa para resolver o problema da falta de vagas nas creches. No Programa o foco são as famílias de baixa renda, com pais empregados que recebem até quatro salários-mínimos, evidenciando que a discursividade fortemente presente na materialização da relação público-privado estava pautado nos sentidos expressos nas palavras ação paliativa, critérios e prioridades, estabelecidos para escolha das crianças que terão acesso.

A pesquisadora aponta que, “às condições de atendimento das instituições, enfatiza-se que os próprios mantenedores das escolas concessionárias identificam uma qualidade inferior em relação às municipais” (Idem, 2013, p. 182). A prática de articulação para a oferta entre os setores públicos e privados, embora desenvolvam o discurso de que contribuirá para a ampliação das vagas, tem atenuado as desigualdades na qualidade da educação proposta nas instituições. Há também as desigualdades na valorização docente, embora os profissionais trabalhem com a mesma função. Assim expõe os achados da pesquisadora:

As professoras da rede municipal são concursadas, têm um plano de carreira e cumprem uma carga horária que inclui o planejamento e o trabalho pedagógico coletivo. As professoras das escolas concessionárias são contratadas de acordo com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), têm uma carga horária parcial e não dispõem de um horário de planejamento ou dedicado ao trabalho pedagógico coletivo, nem de plano de carreira (OLIVEIRA, 2013, p. 182).

A desvalorização dos docentes e as condições de trabalho, também estão presentes enquanto um aspecto que se configura parte da “qualidade inferior” (OLIVEIRA, 2013, p. 183), no âmbito da estrutura e do atendimento na relação público e privado.

Sem esgotar os significados identificados pelos pesquisadores em relação ao regime de conveniamento entre o público e o privado no âmbito do atendimento, podemos

²² Dissertação apresentada pelo Programa de Pós- Graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista (Campus Rio Claro).

observar que o trabalho de Oliveira traz entre suas conclusões a relação desigual entre a condição salarial dos professores atuantes na rede conveniada e na rede pública, o salário da primeira é menor do que da segunda, apresentando uma divergência significativa entre as redes.

O atendimento na Educação Infantil por instituições privadas, já estabelecido pela LDBEN 9.394/1996, continuou a ser legitimado no texto do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) mesmo como medida emergencial e como reforço para garantir a ampliação. Na sua estratégia 1.4 é afirmado: “estimular a oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social na educação”. Anteriormente, a lei n. 11.494 de 20 de junho de 2007, que regulamentou o FUNDEB, reforçou os convênios quando incluiu na distribuição dos recursos as matrículas da Educação Infantil e da educação especial da rede conveniada sem fins lucrativos, como pudemos identificar nos estudos analisados. Esse fenômeno vem sendo alvo de investigação, conforme constatamos.

Ainda no que tange a ação público e privado na prática do atendimento, a dissertação de Siles (2013), que teve como objetivo analisar as ações estratégicas que o município de São Gonçalo, no Rio de Janeiro, no período de 2009 a 2012, desenvolveu para a vagas de 0 a 3 anos em creches públicas. A relação entre as instituições conveniadas no município se constituía numa ação forte perante a pouca presença de instituições públicas de responsabilidade do governo. O texto apresenta em seus achados que a prática dos convênios tem sido vista como uma ação facilitadora para minimizar a pressão da sociedade pela ampliação de vagas.

A Sociedade Civil tem assumido a responsabilidade do Estado, oferecendo a Educação Infantil por meio de conveniamentos, neste aspecto a fragilidade do governo municipal se constitui na relação estabelecida com as instituições conveniadas e transmite a ideia de “pouco caso”, sendo a conveniência da ação entendida como um pressuposto para a diminuição das pressões pelos serviços públicos (SILES, 2013, p. 95).

O pesquisador expõe que a creche ainda tem carregado o sentido de minimização, desconsideração por parte dos governantes municipais, expressada através da colocação de “pouco caso”. A sobreposição das vagas pelas instituições privadas de cunho não governamental, reforça o poder local das Ongs. Siles (2013, p. 95) expõe: “o número de

conveniadas neste município reforça o poder local das Ongs, Associações e Igrejas diminuindo, talvez, as diferenças entre os interesses do Estado (município) e da Sociedade Civil”. Explicita a discursividade da relação público e privado que acompanha a Educação Infantil, com maior destaque às creches, por sua não obrigatoriedade. A prática social focalizada pela pesquisa reafirma o discurso presente nos documentos oficiais sobre o direito à educação, ainda que não sido alcançada no contexto prático do município.

A dissertação de mestrado de Inafuku (2017)²³, realizada na cidade de São Paulo, procurou investigar a expansão de vagas, por meio da judicialização nas creches da rede pública. Essa judicialização se deu a partir de sentenças que condenaram a prefeitura a matricular 150 mil crianças em creches e pré-escolas no ano de 2013, a partir de uma concepção jurídica de que a Educação Infantil no seu conjunto constitui direito público subjetivo. Essa pesquisa abordou um fenômeno não usualmente analisado, trazendo elementos importantes para a discussão.

O estudo buscou analisar as relações estabelecidas entre os poderes judiciário e legislativo com vistas ao cumprimento das referidas sentenças, bem como o papel do comitê de monitoramento da expansão de vagas no município, criado pela Coordenadoria da Infância e Juventude. A autora observou que a relação entre os poderes estatais e a sociedade civil foi pautada por conflitos e ações judiciais movidas em prol do atendimento às crianças. A criação do grupo de atuação especial de educação pela procuradoria geral foi inédita, promoveu a participação da sociedade civil e o posicionamento dos entes estatais em relação ao direito da criança. Por ser inédito, o monitoramento enfrentou dificuldades pela falta de recursos e de preparo para essa ação.

Em relação ao alcance das vagas, a autora demonstrou que a estratégia adotada foi a ampliação por meio de convênios, recursos mais rápidos para suprimir a pressão de expansão. No contexto analisado, foi possível compreender que a relação de convênios tem sido uma estratégia bastante utilizada pelos municípios na região sudeste para alcançar a urgência da ampliação prescrito na legislação.

²³ Dissertação apresentada pelo Programa de Pós-Graduação em Formação de Gestores Educacionais da Universidade de São Paulo.

Na política de expansão do atendimento, outra estratégia é a compra de vagas nas instituições privadas. A pesquisa de Possebon²⁴ (2016) realizada em Santa Maria-Rio Grande do Sul nos apresenta essa realidade através da compra de vagas em instituições particulares para o alcance da expansão gradativa de oferta. A pesquisadora em seus resultados explicita que:

É possível perceber que a oferta da educação infantil aumentou a cada ano, no entanto, nenhuma escola foi construída no município. Quando comparados aos dados referentes à compra de vagas que o município realizou, é possível identificar que o aumento gradativo de vagas ofertadas ocorre principalmente por meio da compra de vagas em instituições privadas (2016, p. 85).

A pesquisa demonstrou que essa prática tem sido uma medida paliativa para o cumprimento da lei de universalização assumindo um sentido, entre os gestores, de ser uma melhor opção favorecendo os interesses das instituições privadas, bem como a compra de vagas se coloca como uma opção frente a construção de novas instituições públicas que demandaria mais tempo e trabalho. A pesquisadora aciona o termo “acantonamento”, ao afirmar que, “a realidade educacional do município coloca as crianças em situação de ‘acantonamento’, em espaços que não foram pensados para recebê-las, em salas inapropriadas e com estrutura improvisada” (POSSEBON, 2016, p. 87). Destaca em seu significado a ideia de instalação provisória, sem qualidade, na tentativa de responder à política de urgência.

A relação público e privado na condição de atendimento é uma ação política que tem a pretensão de facilitar a ampliação de vagas em creches e pré-escolas. A pesquisa explicita divergências, práticas que estão imbricadas na construção social da educação infantil ao longo de sua história. A terceirização de serviços, a relação desigual na manutenção das instituições, da condição de trabalho e salário dos docentes, configura problemas que permeiam esses conveniamentos na Educação Infantil dos municípios, evidenciando as implicações na qualidade do atendimento, claramente apontadas nas pesquisas aqui analisadas.

A pesquisa identificou que não foi levado em consideração no planejamento e execução das ações da participação dos gestores e coordenadores, bem como estava

²⁴ Dissertação apresentada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Santa Maria- RS.

imbricado a predominância de uma concepção assistencialista do atendimento às crianças pequenas, como encontrado por outros estudos em muitos dos municípios pesquisados (POSSEBON, 2016).

Craveiro (2015), focalizando a gestão do atendimento público e privado objetivou verificar as causas que contribuem para a diferença na qualidade do atendimento e as implicações desses fatores na implementação da política de Educação Infantil, pesquisando creches da Prefeitura do município de São Paulo. A pesquisa identificou para a insatisfação dos profissionais que atuam nas unidades conveniadas.

Os representantes de creches e mantenedoras entrevistados demonstram insatisfação com a diferença salarial e jornada de trabalho. Além disso, as conveniadas não têm acesso a formações, grupos de estudos e materiais pedagógicos destinados à rede direta (CRAVEIRO, 2015, p. 160).

A autora expõe que no contexto da prática a relação público e privado se dá no deslocamento da responsabilidade dos governantes não apenas no provimento de vagas, mas na manutenção das instituições e formação dos profissionais, atribuindo para os convênios toda essa responsabilidade em troca do empenho financeiro. A pesquisadora demonstra a desigualdade existente no atendimento das instituições conveniadas. Essas desigualdades manifestam-se nas creches conveniadas por meio de diferenças físicas dos equipamentos, quantidade de funcionários, salário e formação continuada da equipe e experiências proporcionadas às crianças (Idem, 2015).

As desigualdades nos fatores de atendimento e qualidade entre as instituições público e privado carregam uma concepção de ampliação de vagas que na prática social fortalece a desconcentração da responsabilidade do poder público, produz um discurso de parcerias, mas se distribui numa prática de desigualdades na qualidade. Craveiro (2015, p. 159) diagnóstica que “estas desigualdades acompanham as desigualdades mais amplas verificadas na ocupação dos espaços na cidade, pois, na maioria dos casos, as creches com piores condições estão em locais mais periféricos e empobrecidos”.

Esses achados reforçam a ideologia de creche pobre para a criança pobre, na distribuição territorial de menor qualidade nos locais menos favorecidos. Desse modo, a desigualdade na manutenção das instituições, no repasse de verbas através da condução da gestão e da governança, reverbera na insatisfação e reforça, “a ideia de que o atendimento conveniado serve para atender a grande fila de espera e resulta da escassez

de recursos públicos e, por ser mais barato, tende a ter uma qualidade inferior” (CRAVEIRO, 2015, p. 160). A autora identificou que 80% do atendimento acontece na rede conveniada, aumentando também o suporte das secretarias para o atendimento às crianças nessas instituições, através de materiais, além do financiamento repassado. Há uma menor quantidade de vagas para o berçário, devido ao seu custo.

Portanto, a partir dessas pesquisas foi possível compreender que diversos municípios têm utilizado como meio de alcançar a expansão de vagas a terceirização através de instituições conveniadas. Ação que não é recente na realidade da Educação Infantil, sendo agravada pelas parcerias público e privado como meio de terceirizar a gestão pedagógica e administrativa das unidades. Desse modo, geram desigualdades salariais, instabilidade e insegurança por parte dos profissionais em relação a seus empregos e falta de estruturas físicas e materiais para o desenvolvimento do trabalho junto às crianças. Há, ainda, a falta de apoio e de formações para a capacitação dos docentes e demais profissionais.

3.2 A política de ampliação: Convergências e divergências

A pesquisa de Bonneau (2016) realizada no município de Canoas no Rio Grande do Sul, teve por objetivo analisar as políticas de acesso e de qualidade para Educação Infantil, no período de 2009 a 2015. Apresenta as divergências que fragilizam a qualidade do trabalho, tais como: “redução da jornada integral para pré-escola de 12 horas para 9 horas; abertura de novas vagas exclusivamente em jornada parcial de 4 horas a partir de 2014” (p. 96). Retrata em suas considerações que a ampliação do número de vagas anuncia o alcance de um direito, entretanto a descaracteriza na dualidade entre a universalização e a focalização da pré-escola em detrimento da creche.

A pesquisa de Gil (2018)²⁵ realizada no município do Rio de Janeiro, analisou a política focalizando o atendimento educacional às crianças do berçário, no período de 2009-2016. Identificou que a ampliação de vagas se deu, principalmente, para a pré-escola, vinculada ao fator de obrigatoriedade, porém a creche não foi privilegiada.

²⁵ Tese defendida pelo Programa de Pós- Graduação em Educação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ.

A pesquisa aponta que o aumento efetivo do número de matrículas ficou comprometido, uma vez que as vagas criadas foram mascaradas, pela redução do tempo de permanência das crianças nas unidades de Educação Infantil: a pré-escola, totalmente em horário parcial e os grupamentos de creche indo para o mesmo caminho (GIL, 2018, p. 189).

Não diferente das realidades já discutidas, o critério de escolha para atendimento em creche foi condicionante à vulnerabilidade social. A focalização na pré-escola, conseqüentemente, reverbera no fim das turmas de berçário já existentes. Como explicita em sua pesquisa: “no período de 2009 a 2016, a expansão da Educação Infantil no Rio de Janeiro mascarou o fato de que alguns grupamentos foram privilegiados em detrimento de outros, além disso, que as novas vagas criadas significaram o fim de outras já existentes” (GIL, 2018, p. 190).

A realidade da Educação Infantil tem outros fatores que divergem do direito da criança à Educação. O processo emergencial de ampliação, como já apontaram outras pesquisas, continua sendo utilizado como prática histórica, que discrimina quem tem direito à vaga ou não. Essa é também uma prática social presente na realidade do município investigado pela autora:

Consideramos que priorizando critérios de vulnerabilidade como condicionantes à matrícula em creche, corremos o risco de excluir o direito de outras crianças a essa experiência. Associar vulnerabilidade à creche significa risco de retornar à concepção de cunho assistencialista e compensatório, sem garantia de objetivos educacionais (GIL, 2018, p. 190).

A Educação Infantil mantém a distribuição do discurso assistencial para a faixa etária da creche relacionando-a aos cuidados maternos. A autora explicita que a falta de clareza na prática do regime de colaboração para o cumprimento da política da Educação Infantil naquela cidade ainda compõe a política. “Sequer há Plano Estadual de Educação atualizado, em conformidade com o Plano Nacional de Educação” (GIL, 2018, p. 189).

Semelhantemente a pesquisa de Carvalho (2017) desenvolvida no município de Caiapônia- Goiás analisou as políticas públicas nacionais de Educação Infantil foram efetivadas naquele município no período 2013–2016. A pesquisa analisa os

desdobramentos da política nacional nos documentos municipais que se materializaram no atendimento à crianças de 0 a 5 anos de idade. Aponta o descompasso entre o discurso do texto e o discurso como prática social na implementação das políticas, e traz como relevância o privilegiamento da oferta das famílias que estão no mercado de trabalho. Diz a autora “essa situação se mostrou recorrente em Caiapônia, onde a primazia é dada a quem apresenta declaração de ingresso no mercado de trabalho, que seria a condição para o ingresso da criança na creche” (CARVALHO, 2017, p. 95).

Nas considerações conclusivas do texto analisado, a pesquisadora destacou por diversas vezes, a priorização de uns em detrimento de outros enquanto prática social recorrente na realidade da Educação Infantil do município. Há uma relação de exclusão e de compensação que fere os direitos das crianças, principalmente as de zero a três anos.

A dissertação de Klemann (2016) investigou a qualidade da gestão da Educação Infantil pública em 50 (cinquenta) municípios catarinenses. Explicita que a gestão decorre de modelos administrativos advindos de outros setores, adaptados para a realidade da primeira etapa de ensino, sem parâmetros que deem subsídios para avaliar a condução do processo de gestão. Em alguns municípios a condução da Educação Infantil está assentada à proposta pedagógica, outros sentem a ausência de ações necessárias como a formação docente. Menos da metade dos municípios afirmaram que as formações são articuladas pela própria rede, a avaliação se difere também no modo como é avaliado o desenvolvimento das crianças, não havendo um consenso sobre qual a melhor maneira de avaliar.

De acordo com os discursos da pesquisadora, na realidade investigada há um distanciamento entre o que estava previsto e o que estava sendo vivenciado no contexto da prática em que a focalização no atendimento as crianças de 4 e 5 anos, para o alcance da universalização, secundariza o atendimento às crianças de 0 a 3 anos nas creches.

Nesse enfoque da focalização, Sesiuk²⁶ (2019) analisou as desigualdades vivenciadas nas creches a partir de três categorias: idade, local de moradia e contexto social no município de Curitiba. Em seus achados expõe que a idade é um estruturante da relação de dominação, “a oferta de Educação Infantil desconsidera o direito à educação de bebês e crianças bem pequenas” (p. 172). O imaginário social de que o lugar dos bebês

²⁶ SESIUK, Patrícia. **Oferta e acesso à creche pública e Curitiba: a construção da desigualdade social.** Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Paraná, 204 f, 2019.

é na família, reforça a distribuição desigual de vagas, principalmente entre os bebês de 0 a 1 ano e as crianças bem pequenas, de 2 a 3 anos. Assim, “bebês e crianças bem pequenos estão às margens das políticas públicas de materialidade do direito à educação” (2019, p. 175).

A focalização como dado registrado nas pesquisas analisadas, expressa o significado de que, a emergência para o cumprimento da obrigatoriedade de vagas para as pré-escolas trouxe a corrida para alcançar o que até então não estava sendo prioridade para os governos municipais. Assim, a gestão, em seu contexto organizacional, privilegiou o grupo de 4 e 5 anos e estratégias de ampliação, considerando que as condições mínimas de estar na sala de aula seriam suficientes para o alcance do quantitativo de crianças ainda não alcançadas. Desse modo, o grupo creche se encontra desprovida de espaço e recursos, indo de encontro com a prerrogativa do direito aos espaços educativos para os bebês e as crianças pequenas.

3.3 Gestão e organização da oferta e a questão intersetorial

O estudo realizado por Silva (2012)²⁷ construído através da pesquisa realizada na cidade de Manaus, visou investigar a organização da Educação Infantil pela gestão governamental, tratando também dos marcos regulatórios e suas contribuições no acesso das crianças de 0 a 3 anos. Evidenciou que o município tem aderido a estratégia de priorização da oferta pública para a pré-escola e encaminhado a matrícula nas instituições privadas para as crianças de creche.

As desigualdades nas regiões do país são intensas, especialmente se compararmos a região Norte e o Nordeste com o Sul e Sudeste. A intensificação da oferta para as pré-escolas limita a distribuição de recursos para o funcionamento das creches que se torna quesito final na agenda dos governos no campo da educação dos governos. A creche, embora não tenha matrícula obrigatória, também está presente como parte da educação básica e, direito da criança bem pequena e dos bebês, de modo que é ratificado nos

²⁷ Silva, Vanderlete Pereira da. Organização e gestão da Educação Infantil em Manaus- uma análise de seus marcos regulatórios. Dissertação de Mestrado (Educação), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 229 f, 2012.

documentos regulatórios, como o plano municipal de educação.

O trabalho de Silva evidencia o distanciamento entre o que a gestão local, define como prioridade e a sua materialização na prática da política. Em Manaus, foi observada a redução do quantitativo de vagas para crianças em idade de creche de modo a ampliar o atendimento das crianças recém-saídas da pré-escola, diminuindo as distâncias que elas iriam percorrer para terem acesso às escolas, de ensino fundamental. Em contrapartida abriam outros espaços sem a estrutura adequada para atender as creches, que ainda eram insuficientes.

Ainda sobre o município de Manaus Batista (2018)²⁸ investigou a política de creche no que se refere a concepção e a organização do atendimento e da oferta entre os anos de 2008 e 2016. A pesquisa evidenciou que o critério de atendimento estava pautado na priorização da situação de vulnerabilidade social e econômica da criança. A creche não era tida como direito de todas as crianças, havendo tardiamente há presença de sentidos acerca da creche enquanto direito. A autora identificou que:

A luta por creches em terras manauaras não surgiu, originariamente por meio do Movimento Feminista como em São Paulo e outras capitais do país, mas no interior das fábricas do Distrito Industrial, sendo resultado dessa luta a creche do SESI, que pode ser caracterizada como um ganho voltado aos trabalhadores do setor industrial (BATISTA, 2018, p. 133).

Podemos analisar nas entrelinhas do trabalho, que o significado da creche para os gestores políticos no município de Manaus estava voltado para a assistência enquanto responsabilidade dos setores empregatícios. Esta é uma prática social que acompanhou a creche desde sua origem na década de 1930, e que ainda tem enfrentado dificuldades de mudanças no contexto social e discursivo dos governantes mesmo após anos da LDBEN/1996. Conforme retrata a pesquisadora “a luta continuou e em 2008 foi inaugurada a primeira creche pública, criada e mantida pela prefeitura, a Creche Professora Eliana de Freitas Moraes” (p. 133).

Compreendemos que, embora estejamos em um mesmo país, cuja dimensão é continental, há um distanciamento nas diferentes realidades sociais. Caruaru, cidade da região do Agreste Pernambucano, município campo de nossa pesquisa teve em 1986 a

²⁸ Dissertação apresentada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Amazonas.

primeira unidade pública de Educação Infantil, e Manaus, capital do Amazonas, tem sua primeira creche pública mantida pela prefeitura em 2008, o que nos remete a observar as desigualdades da Educação Infantil em um mesmo país, apesar do regime de colaboração própria do federalismo.

O trabalho de Ferreira (2011) também analisou o processo de transição da Educação Infantil da assistência social para a Secretaria de Educação no Município de Itumbiara. Ela destaca enquanto avanços, “o esforço dos profissionais que atuam na Educação Infantil no sentido de construir uma proposta pedagógica que favoreça o desenvolvimento integral da criança respeitando-a, como um ser sócio-histórico, sujeito de direitos, de aprendizagem, de cultura e de afeto” (2011, p.08). Refere-se ao esforço dos profissionais para alcançar a mudança discursiva no conceito de criança, vista por décadas como sujeito passivo na educação de nosso país, para a criança enquanto sujeito de direito.

No entanto, encontra-se na divergência, a insuficiência de instituições para a oferta do número de crianças a serem atendidas, justificada pela dificuldade na relação do regime de colaboração do município com a União para o provimento de novas instituições, como declara seu estudo:

A cada dia, aumenta a procura por vagas. Assim, aumenta-se a necessidade de construir mais instituições CMEIs, melhorar e conservar a estrutura das que estão em funcionamento. O município depende de Órgãos Federais para aprovação de projetos para construção de CMEIs e isso demanda tempo. Esse é um dos fatores que tem dificultado o desenvolvimento das políticas públicas para a Educação Infantil no Município de Itumbiara [...] (FERREIRA, 2011, p. 82).

Ao destacarmos essa frase “o município depende de Órgãos Federais”, podemos compreender o sentido de que o município sozinho não dá conta de ofertar espaços para a demanda que recebe. Preliminarmente a Constituição Federal de 1989 e a LDBEN/1996 estabelecem o regime de colaboração enquanto um meio de promover a relação de parceria, choca-se com a prática social prevalecente no atendimento para a garantia do direito a educação.

Foi possível compreender que, embora a Educação Infantil teoricamente tenha transitado da assistência para o sistema educacional, ainda está incorporada nas ações destinadas para as crianças bem pequenas, de 0 a 3 anos, que dificulta a mudança discursiva não apenas da concepção acerca da creche, mas na prática social desenvolvida,

que tende a produzir e distribuir um discurso de amparo que gera um distanciamento da educação e a continuidade do sentido do atendimento como assistencialismo.

A tese de Zanetti (2015)²⁹ realizada sobre o município de Juiz de Fora- Minas Gerais, com o enfoque entre os anos de 2008 e 2013, se debruçou em estudar a transição de 23 creches públicas que estavam sob a administração da assistência social e do convênio para o setor da educação. Ela destaca nesse movimento a problemática já anunciada em outras pesquisas, sobre o papel do profissional/educador e a desigualdade em relação a sua condição salarial e de trabalho:

Parece faltar vontade política porque foi cômodo para o município manter profissionais da assistência social sem vínculo direto com a prefeitura, trabalhando em condições de carreira e salário desfavoráveis e bastante discrepantes em relação aos demais docentes da rede municipal (ZANETTI, 2015 p. 142).

Essa transição da assistência para a educação traz consigo as fragilidades nas condições de trabalho e salário destes profissionais advindos das creches da assistência, em relação aos docentes da rede municipal. O uso do termo prestadora de serviço e terceirizados, delibera o significado de não comprometimento do Estado na condição de trabalho desses profissionais, enquanto uma condição que reverbera algo incerto. Assim diz Zanetti, (2015, p. 141), “elas chegaram a usar o termo prestadoras de serviço e terceirizadas para se autodefinirem. Isso aponta para sua nova condição/visão profissional e sinaliza a controversa relação entre o público e privado, que parece estar ganhando força nas políticas locais”.

No cenário pernambucano, a pesquisa de Leite (2017)³⁰ realizada em três municípios do Agreste Central, Caruaru, Riacho das Almas e Bezerros, com o foco na obrigatoriedade do atendimento para as crianças de 4 e 5 anos, objetivou compreender como estão sendo construídas as condições para o atendimento da Educação Infantil pelas Redes Municipais de Ensino, dialogando com a obrigatoriedade desta etapa de ensino e a perspectiva de sua universalização. A pesquisadora traz em seus achados que: “as Redes

²⁹ Tese defendida pelo Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

³⁰ Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Educação Contemporânea da Universidade Federal de Pernambuco (campus do Agreste) com o título “Atendimento e oferta da educação infantil nas redes municipais de ensino do Agreste de Pernambuco no contexto da obrigatoriedade e universalização”

Municipais de Ensino não estão garantindo as condições adequadas para a oferta e atendimento de forma obrigatória e universalizada para as crianças de quatro e cinco anos de idade [...]” (2017, p. 188).

Sua pesquisa nos permite interpretar que a qualidade tem sido afetada, além da focalização da pré-escola em detrimento da creche, tendo em vista sua obrigatoriedade.

A estrutura física das instituições de Educação Infantil apresenta uma maior precariedade no município de Riacho das Almas, tendo em vista que há apenas um espaço de Educação Infantil no município para a cobertura do atendimento das crianças nesta etapa de ensino. Assim sendo, as demais crianças são atendidas em espaços escolares com salas inseridas para a faixa etária junto às crianças do Ensino Fundamental, caracterizando-se em um atendimento multisseriado (LEITE, 2017, p. 188).

A creche se encontra invisibilizada quando a pesquisadora expõe que há apenas um espaço para a cobertura da pré-escola, e ainda vai de encontro com a legislação e ao direito da criança à educação de qualidade, ao inserir as crianças em turmas multisseriadas, sem levar em consideração suas especificidades. Fortalece, assim, a concepção de Educação Infantil voltada para a escolarização, “vista como espaço de preparação para os anos escolares que virão” (Idem, 2017, p. 187).

No estado pernambucano também identificamos a pesquisa de Silva (2018)³¹ com o objetivo de investigar as estratégias e ações desenvolvidas pelas gestões municipais para ampliar a oferta de Educação Infantil, se propôs a analisar o processo de implementação da universalização da pré-escola e a expansão das creches nos municípios de Araçoiaba, Moreno e Recife.

Seus resultados procuraram demonstrar que os textos dos planos municipais tendem a desconsiderar a realidade local, reproduzindo acriticamente metas e estratégias copiadas do PNE, o que sugere a pouca importância dada ao planejamento pelos municípios, ou que as equipes técnicas se mostravam despreparadas para planejar. Mostram, igualmente, que ações implementadas nos municípios tinham caráter focalizado além de descontínuas, revelando baixa aplicação de esforços na implementação das políticas de universalização da pré-escola e de ampliação das creches.

³¹ Tese defendida pelo Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Pernambuco-UFPE (campus Recife).

No entanto, ficou evidente a grande dependência dos municípios das ações do Governo Federal, revelando a necessidade de revisão das práticas que configuram o regime de colaboração.

Por fim, identificamos somente uma pesquisa que localizamos na subcategoria regime de colaboração e intersetorialidade. Trata-se da pesquisa de Cruz³² (2017) cujo enfoque foram as relações intergovernamental para o funcionamento da política de Educação Infantil. A pesquisa se debruçou em torno do modelo da relação de colaboração entre município e União, a partir da perspectiva municipal. Analisou as relações intersetoriais e intergovernamentais na implementação da política de creche e na ação do programa Brasil Carinhoso em seis município de dois estados, São Paulo e Ceará.

Nessa trajetória a pesquisadora observou que as ações municipais não são suficientes para a ampliação do número de vagas em creches. Segundo a referida autora há um debate coletivo em torno da importância do estímulo para o desenvolvimento da criança desde cedo, bem como, o reconhecimento de que a creche sozinha não dá conta de assegurar as múltiplas necessidades da criança que decorrem da família, das condições sociais, físicas e psíquicas, o que aponta para o requisito da política intersetorial necessária para a formação de um ser integral e o enfrentamento da pobreza.

Sobre o cumprimento do PNE (2014-2024) a pesquisadora retrata que os anos propostos não serão suficientes para alcançar a meta dos 50% de atendimento às crianças de 0 a 3 anos, e a desigualdade permanecerá em torno do acesso. Ela observa que nos municípios do estado do Ceará, há uma diferença interpretativa acerca da oferta da creche, uns defendem que a vaga na creche não é obrigatória, se não há vaga as famílias devem procurar alternativas, especialmente no interior do estado. Já no estado de São Paulo defendem que é responsabilidade do município ofertar a vaga independente de ser facultativa a matrícula pela família. E daí a importância de outros órgãos e instituições para trabalhar a disseminação sobre a relevância do atendimento.

Por fim, a pesquisa ressalta a relevância da cooperação intergovernamental para além dos programas, o apoio com a assessoria técnica, a consultoria pedagógica, o apoio as formações dos professores e das equipes municipais. O trabalho nos leva a conhecer

³² CRUZ, Maria Do Carmos Meirelles Toledo. **Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais**. Tese (Doutorado), Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo- SP, 688 f, 2017.

distintas realidades que, apesar de terem consciência sobre o direito da criança, questionam o direito a vaga pautado na condição de trabalho da família, as relações intersetoriais ainda são frágeis, assim, a educação acaba por assumir funções que caberiam a outras secretarias para o alcance integral das necessidades das crianças.

De modo geral, as pesquisas³³ analisadas embasadas na abordagem qualitativa utilizaram de diferentes instrumentos de coletas de dados, com maior destaque para a entrevista e o questionário. Foi perceptível também que as pesquisas de dissertação, em sua maioria, não deixaram claro a abordagem epistemológica que as subsidiaram. Ou seja, a cosmovisão que o pesquisador assume, o que dificulta para o leitor identificar as bases que orientaram a construção das pesquisas. Identificamos uma diversificação de abordagens teóricas-metodológicas utilizadas: a perspectiva histórico-crítica, a análise cognitiva das políticas, Ciclo de políticas e contribuições de Bakhtin. Foi possível identificar a ausência da discussão sobre o Estado e o seu papel, embora as pesquisas tenham enfoque na política em suas diferentes abordagens

Os trabalhos apresentam realidades que convergem entre si nos diferentes municípios, campos de estudo, apontam para a focalização e para o exame da estratégia emergencial de ampliação de vagas para a oferta do atendimento de creches. Estas práticas estão facultas no último PNE, quando reconhecem a legitimidade da pactuação entre o público e o privado através da terceirização, dos convênios com instituições privadas, filantrópicas e não governamentais. Os estudos se debruçaram, sobretudo, para a realidade de municípios da região Sudeste, examinando quase sempre a questão dos fatores que envolvem o atendimento.

Os estudos trouxeram a defesa do conceito de criança como sujeito de direito e da infância como uma categoria estrutural- e permanente na sociedade, enquanto uma militância social, política e teórica. A Educação Infantil de maneira conceitual é tecida por todos os trabalhos que ratificam o direito da criança, e a necessidade da promoção, pelos entes governamentais, de uma educação pautada na promoção da qualidade para os espaços físicos, materiais e profissionais.

A gestão governamental municipal se apresenta ao longo das pesquisas com

³³ Algumas delas trouxeram também o enfoque quantitativo

perspectivas diferentes em torno da primeira etapa da educação nos diversos lugares e regiões de nosso país. Ainda estão envolvidos no processo de transição das concepções e práticas assistenciais no funcionamento da Educação Infantil nos municípios, embora essa etapa tenha adquirido um espaço na educação, ainda carrega o sentido de compensação e de maternagem nos diferentes contextos práticos e nos fatores sociais que envolvem a política de atendimento.

Neste sentido, os fatores sociais são: as condições de vulnerabilidade econômica e social, a priorização das mães trabalhadoras para o acesso a vaga, a priorização de um grupo etário em detrimento de outro para a ampliação emergencial. Além de outras constantes que interferem na condição da qualidade no atendimento como: a falta de formação dos docentes, profissionais sem qualificação adequada para atuar junto as crianças, as desigualdades de salários, e de infraestruturas físicas e materiais entre as instituições. Indicam uma preocupação crescente na focalização do papel dos municípios e de suas políticas no atendimento à Educação Infantil, seja em creche ou na pré-escola. Em menor número, os estudos se focam na creche, especificamente, quando discutem o atendimento ao berçário.

O discurso acadêmico em torno dos resultados das pesquisas tem subsidiado os avanços para a Educação Infantil ao longo de sua trajetória, defendendo a criança como sujeito de direito e a infância enquanto uma categoria geracional e permanente na sociedade. Tal discurso tem se mostrado nas pesquisas na tentativa de afirmar na sociedade essa criança e a necessidade de que a mudança discursiva em torno da Educação Infantil seja efetivada na realidade prática nas instituições.

Os trabalhos nos ajudaram a problematizar os sentidos e significados presentes no território da prática discursiva em nosso campo de pesquisa. Além de possibilitar um panorama geral de diferentes realidades que contribuíram para orientar o caminho que buscamos percorrer em nossa pesquisa e identificar a necessidade de ampliação das pesquisas nos diferentes municípios pernambucanos. Foi possível analisar que a política de expansão do atendimento tem sido um dos desafios para os municípios, principalmente no contexto da creche, o que se faz necessário abarcar as particularidades que envolvem a realidade local e sua relação intersetorial com os entes governamentais que vão propiciar o fortalecimento das ações municipais com os demais entes governamentais.

Por fim, estes estudos contribuíram com o desenvolvimento da nossa pesquisa,

nos servindo de parâmetro comparativo sobre as políticas municipais e sobre o modo como veem se ocupando do atendimento das demandas por Educação Infantil segundo a legislação.

CAPÍTULO IV- ENTRE O DISCURSO DO TEXTO E O DISCURSO SOBRE A PRÁTICA: A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE CARUARU

Inspirada na análise do discurso (FAIRCLOUGH, 2016) e na abordagem do ciclo de políticas (MAINARDES, 2006), a análise qualitativa deste estudo parte da descrição de práticas discursivas acerca da política de ampliação e atendimento da Educação Infantil, dos avanços e desafios nos últimos dez anos, com base na articulação entre a política prescrita nos documentos municipais e nacionais e nos discursos como prática social dos sujeitos pesquisados. Observamos as mudanças discursivas que transitam entre as convergências e divergências sobre a política de Educação Infantil.

Assim, buscamos nos pautar na intertextualidade, na análise interpretativa dos enunciados³⁴, ou seja, o que é dito, falado, escrito, ouvido. O discurso não é claro, é opaco, e analisar a realidade por trás dessa opacidade torna-se um desafio que implica numa leitura dos discursos, da posição que cada sujeito ocupa na configuração social e histórica da Educação Infantil desenvolvida no município (CAREGNATO e MUTTI, 2006³⁵).

O significado é construído pelos agentes a partir de sua relação com o mundo social. O discurso e o significado que ele carrega estão permeados da prática social vivenciada. A prática discursiva é a reprodução dos significados que os sujeitos dão às práticas sociais vividas. A prática discursiva é reproduzida, distribuída e consumida em diferentes espaços.

Neste capítulo, a partir do ciclo de política (MAINARDES, 2006), partimos do olhar para uma das dimensões do contexto de influência representadas pelos reflexos dos documentos nacionais nos documentos locais. Para tanto, através dos elementos textuais descritos na política de texto configuradas nos documentos locais. Dialogando com a dimensão desse contexto, debruçamo-nos sobre o contexto da prática, a partir dos dados registrados nas entrevistas e questionários, analisando a atuação da política por

³⁴ Segundo Fairclough para Foucault as Modalidades enunciativas “são tipos de atividade discursiva, como descrição, formação de hipóteses, formulações de regulações, ensino, e assim por diante, cada uma das quais tem associadas suas próprias posições de sujeito” (2016, p. 71).

³⁵ CAREGNATO, Rita Catalina Aquino. MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. Revista Texto Contexto Enfermagem. Florianópolis, 2006, p. 679-684.

meio dos discursos dos agentes participantes da pesquisa como apresentamos na metodologia.

Neste trabalho, nos respaldamos na concepção que Ball, Maguine e Braun (2016) quando trazem a política como texto e como processos discursivos. “por política será tomado como textos e “coisas” (legislação e estratégias nacionais), mas também como processos discursivos que são complexamente configurados, contextualmente mediados e institucionalmente prestados” (p. 37).

O processo de imersão no campo de pesquisa nos revelou que muitos dos discursos acerca do desenvolvimento da Educação Infantil ao longo dos anos se cruzam e se contradizem na realidade local, o que nos abre a possibilidade de analisar os sentidos que permeiam as vivências cotidianas, bem como, revelam os avanços que tem possibilitado a educação para a primeira infância ocupar um lugar relevante na educação municipal. Assim valorizamos cada discurso registrado, pois consideramos que elas nos dizem sobre a política em sua materialidade e em seu papel subjetivo. Como expõe Ball, Maguine e Braun (2016, p.37): “as políticas são colocadas em ação em condições materiais, com recursos variados, em relação a determinados “problemas”. As políticas – novas ou antigas – são definidas contra e ao lado de compromissos, valores e formas de experiências existentes”.

Ao longo desta tese direcionamos nossa análise para as políticas e Leis municipais da cidade de Caruaru, que afetavam direta e indiretamente a Educação Infantil, com foco de estudo nos Centro Municipais de Educação Infantil. Para tanto, realizamos escolhas através de algumas possibilidades de análise, deixando de lado outras que não estão esquecidas, mas que comporão futuros trabalhos e aprofundamentos. Focar na creche, não nos leva a esquecer a pré-escola, mas situá-la no cenário da política educacional para a primeira infância.

A política municipal para Educação Infantil foi focalizada a partir de características como: a política de currículo, a qual buscamos discutir nos primeiros tópicos desse capítulo, a relação entre o currículo local, os documentos nacionais e os discursos que compõem a realidade e as concepções que estão voltadas para a creche, para os bebês e para a pré-escola. Focalizamos também a política estrutural/atendimento, em que destacamos a meta 1 do PNE (2014-2024), do PME (2015) e o plano de governo da gestão municipal (2016-2020). Para tanto, relacionamos as estratégias de ampliação

que envolvem a infraestrutura e a qualidade, e as relações de parceria no âmbito intersetorial. A política intersetorial, um ponto também abordado ao longo das análises, pois foi observado ao longo da pesquisa que este modelo tem ganhado campo no município. E ainda, a política de formação, na qual dispusemos um tópico, para tratar dos discursos das profissionais que se voltam para a desvalorização salarial, do fazer/ser docente e a formação e seus reflexos nas ações educativas nas creches e pré-escolas.

4.1 Sentidos e significados sobre a Educação Infantil

Para tratar dos discursos sobre os avanços e desafios acerca da Educação Infantil, partimos da análise do currículo do município, dialogando com os discursos materializados nas entrevistas, o que nos dá subsídios para focalizar os panoramas do texto e da prática.

O currículo teve seu processo de construção em 2019, ancorado no direcionamento proposto pela Base Nacional Comum Curricular, promulgada em 2017. Anteriormente, no município havia uma proposta pedagógica criada em 2015, apresentando apenas objetivos de atividades. Com a entrada da nova gestão e visando atender à exigência da política nacional, a secretaria desencadeou um processo de construção coletiva deste novo currículo iniciada em 2019, incorporando os preceitos apresentados pela BNCC (2017) materializados nos eixos de experiências e direitos de aprendizagens, bem como as concepções de criança, de infância e de Educação Infantil que vinham sendo defendidas desde as Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil (DCNEI, BRASIL, 2009).

O currículo aponta em seu texto o discurso que vai de acordo com as discussões recentes sobre a criança, a infância e a Educação Infantil, apresentando em seu contexto teórico a defesa de uma educação para a primeira infância respaldada no direito, que reconhece a relevância do brincar, da construção afetiva entre crianças, família e os profissionais da educação, e a necessidade de mobilizar situações que favoreçam a construção formativa desses profissionais, apontando em todo seus escritos os documentos nacionais. O documento traz a seguinte conceituação sobre o currículo baseada na DCNEI:

O currículo da educação infantil é concebido como um conjunto de práticas que buscam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico, de modo a promover o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 5 anos de idade (BRASIL, DCNEI, 2009, art. 3º)³⁶. (CARUARU S/D).

Observa-se que o documento faz em todo o seu texto inferências diretas dos textos nacionais. Aponta para a defesa conceitual justificando a partir da transformação social e política na trajetória histórica da Educação Infantil. Acentua os avanços e os desafios em sua consolidação, as distintas concepções que pautaram o espaço da creche, entre a assistência e a educação, e reconhece a integralidade entre as práticas do cuidar e educar, defendendo a criança como sujeito de direito, ser social que integra a sociedade e participa da sua construção. Como aponta o referido currículo: “o reconhecimento da criança como sujeito de direitos e o entendimento de que ela deve estar no centro do processo educativo e do planejamento curricular é reforçado no artigo 4º”, conforme apontando pela DCNEI de 2009.

Observamos que esse discurso contém influência de um debate que vem sendo consolidado há anos pela academia e pelos movimentos sociais, e chega aos documentos nacionais e, conseqüentemente locais, apresentando sua força na busca por desconstruir práticas sociais que silenciam a criança e na tentativa de contribuir para modificação do *habitus* incorporados pelos agentes ao longo de seus processos formativos e de suas práticas.

Essa inter-relação entre o currículo e os documentos nacionais, tem sido pontuado no discurso dos participantes, principalmente a BNCC como documento central de direcionamento das práticas pedagógicas. Desse modo, o currículo municipal perde sua centralidade e passa a ocupar um espaço secundário diante da priorização da política de orientação nacional, é neste sentido que se coloca o seguinte contexto discursivo.

São etapas totalmente diferentes; uma etapa que foi passada; uma educação infantil que a gente não tinha um direcionamento, não tinha uma formação continuada. A gente não tinha um planejamento adequado para aquela turma, então meio que a gente chegava, estou falando quando era professora, e a gente

³⁶ [citação dentro do documento curricular].

chegava em salas, então assim, o que é que eu tenho para trazer para meus alunos hoje, até o planejamento mudou, a gente tem orientação da BNCC que nos dar uma direção e a gente tem as nossas formações. Então hoje a criança aprende, a criança desenvolve (ENTREVISTA, Coordenadora Selma).

Desse modo, reconhecer a perspectiva de desenvolvimento, tendo a educação como oportunidade para possibilitar que a criança seja estimulada e tenha um começo melhor de vida em sua primeira infância, é pauta da mudança discursiva imbuída nos documentos locais que reconhecem:

A ação na educação infantil envolve intrinsecamente, cuidado e educação. Assim, alimentação, higiene e sono também envolvem aprendizagens, construção de significados e novos conhecimentos. A criança deve ser entendida como um ser social, que precisa se desenvolver de uma forma integral (corpo e mente, cognitivo e afetivo), através de relações com os outros, atividades pedagógicas, proteção e afeto (CURRÍCULO CARUARU S/D).

Os discursos das participantes mostram a construção do currículo como uma ação positiva da política. No entanto, também explicitam que o documento tem sido coadjuvante diante do direcionamento que documentos como a BNCC têm tomado.

Na educação infantil tanto a questão dos documentos, porque na época que eu terminei a graduação meu tcc era sobre o currículo e não tinha currículo de nada. Era intuitivo, não tinha orientação enquanto o que o professor fazia, o que ele fizesse já era bom (Coordenadora Filomena).

Nós somos orientadas através da equipe da educação infantil da SEDUC, orienta tanto nós coordenadores, professores e os auxiliares de sala. Tudo é encaminhado através dela, através da proposta [ela se refere ao currículo], através da BNCC (Coordenadora Geovana).

[...] Então eu percebi que o olhar para a educação infantil está bem voltado, mais formações para as professoras, formação sobre a BNCC, então eu estou percebendo, eu gostei muito disso,

porque eu vejo a educação infantil fundamental assim para base de tudo (Gestora EVA).

Os participantes percebem a importância do desenvolvimento do documento municipal e a influência do documento nacional na condução das ações pedagógicas no municipal, sem maiores questionamentos. Ainda identificamos em alguns discursos a concepção sobre a Educação Infantil que aponta o direito como pertencente apenas mães trabalhadoras pela conquista da vaga, surgindo a uma concepção da criança como registrado nos documentos. Como exemplificamos:

É tem sido prioridade porque as mães precisam de um espaço para deixar os filhos para que possam trabalhar, a mãe deixa o filho aqui e só se preocupa com o horário de vir buscar porque aqui ele tem tudo, de alimentação, tem banho e toda uma condição necessária, né. A gente não vai dizer que é 100%, mas que o apoio tem (ENTREVISTA- Coordenadora Margarida).

No caso da creche do município é no caso para atender as mães que trabalham, tem mães que precisam da creche para trabalhar, e a creche ela veio para dar prioridade para as mães trabalharem, é isso o fundamental da creche é acolher as crianças para as mães irem trabalhar. [...]Primeiro é justamente essa, que a mãe já coloca para trabalhar. A creche seria justamente para essas crianças (ENTREVISTA, Coordenadora Lurdes).

Por conta da demanda, as mães precisam trabalhar e precisa de um lugar seguro para deixar a criança. Hoje, de verdade, as mães têm esse lugar: a creche. (ENTREVISTA- Coordenadora Selma).

As concepções apresentadas continuam a enfatizar a ideia de creche como espaço de ocupação pelas crianças cujas mães trabalham. Assim, exprimem nas entrelinhas a inversão do direito: é visto mais como um direito das mães que trabalham do que das crianças à educação. Este discurso foi discutido por Campos (1999) quando afirmou que até a década de 1980 o direito à creche estava voltado para a necessidade da mãe trabalhadora, embora houve a mudança discursiva atribuindo a criança o direito à

educação, esse discurso ainda não foi superado carregando a creche, principalmente, a educação dos bebês e das crianças bem pequenas esse estigma.

O foco da política no município, nos últimos 10 anos, esteve pautado no atendimento das crianças em condições de vulnerabilidade social, trazendo como pauta política a ampliação de unidades para atender essa população. Fortalecido nesses últimos, de acordo com as Diretrizes do Projeto de Gestão Municipal, especialmente entre os 2017- 2020³⁷, que afirma: “ampliar e qualificar a oferta de educação infantil com prioridade às famílias em situação de maior vulnerabilidade social”, subsidiadas pelas metas propostas no Plano Nacional de Educação (2014-2024).

Outro foco está no espaço institucional dos Centro Municipais de Educação Infantil, vistos como um lugar de amparo e proteção para essas crianças. Neste sentido, Gil (2018) chama atenção para esse fato, que repercute na substituição do sentido da creche, de espaço educacional para espaço de assistência, tendo em vista que alcançar a posição no campo da concepção da educação vem sendo um processo político e social lento.

Consideramos que priorizando critérios de vulnerabilidade como condicionantes à matrícula em creche, corremos o risco de excluir o direito de outras crianças a essa experiência. Associar vulnerabilidade à creche significa risco de retornar à concepção de cunho assistencialista e compensatório, sem garantia de objetivos educacionais (GIL, 2018, p. 190).

O fator do cuidado revela fortemente o discurso ainda presente entre as famílias e a sociedade sobre o espaço da creche como detentor da assistência e a minimização da visibilidade como espaço pedagógico, o que tornou um paradigma enfrentado diariamente no microcampo político dos espaços locais pelos profissionais que trabalham na Educação Infantil. Os reflexos da concepção e das práticas de assistência que a creche carregou por décadas, influenciada pelas concepções não apenas da sociedade, mas, de muitos outros profissionais, lentamente vêm sendo rompidos quando passam a atuar nesse espaço, e a construir o sentido acerca da creche como espaço educativo. Assim refletem os discursos abaixo:

³⁷ Link de acesso do plano de gestão da prefeita (2016- 2020), analisado: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PE/23817/2/170000018034/proposta_governo1471296199497.pdf

[...] antes eu via muito assim, a educação infantil ou creche como lugar para criança só passar o dia. Antes de vir para creche eu tinha esse olhar, até pelo relato de algumas mães, de algumas profissionais. Talvez por esse investimento e esse olhar, também, que vem se diferenciado para a educação infantil, que não é um ambiente que a criança vem apenas passar o dia, é um ambiente pedagógico que a criança vem para ser acolhida, mas também para adquirir conhecimento, apesar de ser tão pequenos, adquire conhecimento, sua autoconfiança, sua autoestima. Então, é um ambiente que a gente trabalha com eles desde as 7:30 da manhã as 5:30 da tarde com atividades lúdicas, com atividades pedagógicas, com atividades adicionais que faz com que a criança sinta que aqui é um ambiente de aprendizagem e acolhimento, e não só, eles chegam, brincam, comem, dormem e vão para casa (Gestora Eloisa).

[...] Eu não tinha entrado em creche ainda, a primeira vez que eu entrei eu fiquei encantada, eu fiquei encantada com tudo, eu fiquei encantada com a forma que se trabalhava com a criança, desde o berçarinho que era só aquele cuidar, só de botar no braço, dar a criança comida. Tinha hora que a tia está desenvolvendo a atividade, tinha hora que estava desenvolvendo com eles, tinha a horinha do conto. Então hoje as mães têm um lugar seguro para deixar as crianças, um lugar que a criança desenvolve de verdade. [...] (Coordenadora Selma)

Segundo essas narrativas, a concepção de assistência, especialmente para a faixa etária da creche enquanto os pais trabalham também se estende na sociedade. No entanto, elas expressam essa mudança em torno da concepção e do investimento, denotando a percepção de que a instituição não se configura em um espaço para a criança apenas passar o dia, mas para vivenciar situações de aprendizagens. A mudança discursiva e nos investimentos ainda tem sido um embate constante na sociedade e na política, de acordo com a gestora Cristina:

A gente tem um entrave muito grande, histórico, um paradigma na verdade, da educação infantil do CMEI apenas na perspectiva do cuidado que é importante, a gente entende nossa responsabilidade. Mas a gente não pode esquecer a perspectiva educativa, e é um desafio diário para a gente desenvolver isso nos pais, a gente faz questão de mostrar [...] (ENTREVISTA-Gestora Cristina).

Seu discurso nos revela que o paradigma em relação ao cuidado ainda permanece, a responsabilidade das instituições não se ausenta dessa ação, tendo em vista que o cuidado faz parte do processo de desenvolvimento da criança, ser dependente dessa relação. No entanto, as ações educativas estão articuladas, o que é uma prática a ser defendida junto as famílias, na busca por quebrar o estigma que ainda percorre as instituições.

Outro fator mobilizador está na relevância da Educação Infantil para o desenvolvimento futuro da educação. A faixa etária da pré-escola é vista com prioridade para que as crianças possam ter êxito em seus processos formativos. Como afirma a gestora Givanilda:

Eu acredito que para atingir os níveis do IDEB é necessário começar desde cedo. Eu acredito que esse investimento na educação infantil é voltado para esse futuro, para esses índices, essas metas. Porque se não se tem uma boa base, lá na frente a dificuldade vai ser muito maior, acredito que seja por isso (ENTREVISTA- Gestora Givanilda).

Um enunciado pode ser destacado, a preocupação com a avaliação de larga escala, o IDEB, realizada nas turmas de Ensino Fundamental, é um instrumento medidor dos resultados no processo de ensino-aprendizagem para os municípios e estados. Juntamente com o enfoque na alfabetização para a pré-escola, é um estimulador das ações políticas sobre o investimento na educação, o que vai implicar também numa posterior produtividade no contexto econômico e o favorecimento da mulher no mercado de trabalho, (CAMPOS e CAMPOS, 2008).

Na trajetória da Educação Infantil no município, os discursos também trataram o modelo de gestão das unidades dos CMEIs até 2016, retratando que estava pautado no trabalho das chamadas crecheiras, selecionadas por parte da gestão municipal através do vínculo de amizade e por indicação. Essas mulheres exerciam o mandato da gestão nas creches por anos, executando práticas que derivavam tanto das orientações da Secretária de Educação, como através de suas concepções sobre o papel da Educação Infantil. Como revela a gestora Cristina³⁸ ao explicitar essa relação de poder entre os profissionais:

Eu acho que sem dúvida assim, já lá em 2015 a gente tinha outra construção, um olhar, mas eu ainda via limitações. Por exemplo: quando cheguei na gestão do outro CMEI existia resistência. Isso aí houve uma implicação muito grande essa oxigenação de profissionais, de gestores e coordenadores, através do processo seletivo, porque realmente houve uma identidade com a função e não apenas indicação política, porque eu acho que isso pesa muito [...] (ENTREVISTA- Gestora Cristina).

Essa mudança do modo de seleção para as gestoras das unidades de Educação Infantil vem possibilitando o início do rompimento das práticas tradicionais, o que pode possibilitar maior adesão dos demais profissionais às concepções e prática da política que se aproximam ao que defende os documentos e as discussões mais recentes sobre a Educação Infantil.

É possível analisar que os avanços já eram notados em torno da concepção sobre a criança e a Educação Infantil. A oxigenação, como utilizou esse enunciado a gestora Cristina, denota a ideia de melhoria das ações políticas pela gestão municipal, e o reconhecimento da creche e de seu caráter educacional atrelado à transformação desse modelo para perfil de escolha profissional pelo mérito.

Entretanto, refletimos que a experiência dos profissionais da educação não significa que estes tenham conhecimento sobre o trabalho na Educação Infantil, o que se

³⁸Utilizamos nomes fictícios para representar cada agente participantes e preservar suas identidades conforme expresso no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

faz necessário afunilar mais os processos de seleção, trazendo para esta área profissionais que necessitam ter conhecimento e proximidade identitária com o exercício da função, como um meio de propiciar um trabalho com qualidade, aberto a que mudanças aconteçam.

Foi possível identificar outras percepções nos discursos acerca da Educação Infantil que identificam a visibilidade da criança como protagonista ao longo dos últimos dez anos.

Se a gente for comparar de dez anos para trás a educação infantil, comparar o hoje houve um grande avanço, e é bem notório isso. Assim, a criança ela foi mais valorizada dentro das creches, porque a gente sabe que creche era como se fosse um depósito de criança. Aí a gente pode até dizer nessa linguagem mesmo[...] (ENTREVISTA- Professora Poliana).

O olhar para educação infantil mudou muito, muito, muito. Antes era relacionado, eu via dessa forma, de estar bem, de estar limpinho, de ter leite, era relacionado ao cuidar físico mesmo, eu estou percebendo que estão entendendo da importância que a educação infantil tem para o desenvolvimento de uma criança. (ENTREVISTA- Gestora Eva).

[...] A gente percebe que é um trabalho que está tendo continuidade na questão do olhar para a educação infantil, a cada ano a gente vai vendo que tem inovações, vai se modernizando essa questão, em termos de conhecimento de práticas e de proposta para que a gente cada vez mais acolha as crianças que chegam para a gente na educação infantil, de forma ampla. (ENTREVISTA- Coordenadora Silvia).

A essas mudanças de concepções estão atreladas às contribuições advindas dos processos de formação continuada, bem como, dos discursos distribuídos pelos documentos nacionais que reforçam essa construção, trazendo a criança como protagonista.

[...] porque os estudos acontecem, então a gente começa a ver o teórico de forma diferente. E sempre que a gente está em estudo, em formação continuada, a gente tem o acréscimo no conhecimento, e eu creio que isso tem sentido na sala de aula. E, também, assim, na questão que a gente tem agora a BNCC que já começa mais recente; que reforça a questão da qualidade no atendimento as crianças na primeira infância. Eu acho que até as questões legais também estão sendo direcionadas para uma coisa mais moderna, que realmente veja a criança da educação infantil como protagonista. Não é só uma criança que chega para ser cuidada, é uma criança que chega para ser cuidada e, também, educada. Então essas duas versões elas são separadas, mas ao mesmo tempo elas se encontram muito quando a gente está falando de educação infantil. Eu acho que temos avanços sim (ENTREVISTA- Coordenadora Sílvia).

As indicações dos discursos apontam para a importância dos documentos que trazem a “coisa mais moderna” para o trabalho de cuidar e educar. Vale lembrar que essas mudanças decorrem dos fatores sociais, políticos e econômicos no contexto nacional, a partir dos movimentos em defesa da Educação Infantil, das pesquisas e estudos acadêmicos que corroboram para tal mudança e, conseqüentemente, parece que chega às realidades locais nas diferentes regiões.

Por fim, ao questionarmos sobre os avanços nos últimos dez anos na Educação Infantil e os aspectos que consideram importantes, tivemos participantes que reproduziram um discurso idealizador. Como podemos identificar nos seguintes trechos discursivos:

Na Educação nada estaciona estamos em constantes mudanças e adaptações a nova situações. A educação infantil ganhou destaque especial frente aos saberes e práticas pedagógicas, o comprometimento da equipe, o acompanhamento pedagógico, a interação família e CMEI evidenciam o nosso trabalho inserindo as famílias a compreender o verdadeiro papel da educação

infantil dentro do contexto que estamos inseridos. O respeito as diferenças e acompanhamento as crianças com deficiência, o cenário educativo coerente com a BNCC, respeitando a aprendizagem por intermédio das relações construídas em suas próprias relações³⁹ (QUESTIONÁRIO-Professora Marta).

Ambiente, espaço adequado, profissionais qualificados, reconhecimento das especificidades de cada faixa etária, proposta pedagógica que leve em conta as particularidades das crianças (QUESTIONÁRIO-Professora Mirela).

Ambientação da sala de aula, musicalidade, estruturas físicas do ambiente, um plano pedagógico de acordo com a idade de cada criança, docentes com experiência na área, brinquedos concretos, formações continuadas com temáticas para trabalhar na educação infantil (QUESTIONÁRIO-Professora Ester).

As concepções aparentam fugir do real enfatizando uma creche ideal, onde as crianças encontrariam condições político-pedagógicas e de infraestrutura adequada para o desenvolvimento de sua educação. Subjacente a esses discursos, podemos vislumbrar o desejo constante de avanço pedagógico, de melhoria dos espaços que compartilham não apenas do cuidado, mas da educação.

O reconhecimento da Educação Infantil como instituição que integra a prática de cuidado e da educação tem se achegado na percepção dos agentes, que parecem se inquietar em veicular tais mudanças para as famílias e a sociedade, como retrata a gestora Cristina, externalizando a necessidade de levar os pais a compreenderem o papel social, educativo e político da instituição de Educação Infantil.

Observamos que concepções diversas circulam entre os participantes da pesquisa, conseqüentemente, devem ocasionar práticas diferenciadas que resultam numa heterogeneidade da ação prática no cotidiano. A concepção acerca da criança transita dos

³⁹ A pesquisa com essa professora foi feita através do questionário, devido ao período de pandemia e a dificuldade de ter acesso principalmente as professoras, por estarem trabalhando no modelo remoto. Assim, foi possível realizar com algumas a entrevista de forma presencial e com outras questionário. Desse modo, podemos observar o discurso idealizador.

documentos nacionais para o local, bem como, são interpretados conforme o olhar de cada agente. Portanto, podemos identificar nos discursos que houve uma abertura para a reflexão sobre o currículo, e a respeito da criança e da Educação Infantil. Notamos a presença da Secretaria Municipal de Educação, enquanto instância de mediação que influencia as percepções das entrevistadas.

Por fim, por meio das observações assistemáticas, pudemos identificar a indução de ações diferenciadas para os três grupos etários que compõem a Educação Infantil no município: os grupos de bebês (4 meses a 1 e 11 meses), de crianças bem pequenas, 2 e 3 anos (berçário I e II) e as crianças pequenas, 4 e 5 anos (Pré-I e Pré-II). Nesse sentido, percebemos uma certa discriminação das práticas pedagógicas destinadas aos bebês, como veremos no tópico seguinte.

4.2 A política de atendimento dos bebês: o que apontam os discursos?

A política de atendimento dos bebês, desde o início da primeira creche no município de Caruaru em 1986, ainda está engendrada no parâmetro da assistência. Os cuidados com o bebê a exemplo, do banho, do leite, da introdução dos alimentos sólidos, a troca de fralda e o sono, são importantes para o seu desenvolvimento integral, que lhe permite um conforto e a provisão da sobrevivência. No entanto, tais cuidados se mantiveram isolados, longe de reflexões e práticas pedagógicas que pudessem tornar esses momentos em situações de aprendizagens para essas crianças, de modo que estimulassem sua autonomia, o conhecimento de si e do outro o que favoreceriam as interações.

Tal como em décadas passadas encontramos no berçário 0, atendimento das crianças de 4 meses a 1 ano e 11 meses, a ausência de profissionais com a formação mínima para atuação na docência. Um exemplo da situação é apresentado pela professora Poliana, considerada por ela uma ação de negligência diante da importância do trabalho do professor com os bebês.

Assim, uma dificuldade que eu vejo no berçário e que não é priorizado, é a importância de ter um professor dentro do berçário. Para que falar de todo esse desenvolvimento pedagógico dessa criança. Então, eu sinto assim, dificuldade

quanto ao apoio do berçário, eu sinto essa dificuldade. Realmente tem que ter alguém, tem que ter o professor capacitado para que ele desenvolva o trabalho que é feito nas outras séries dentro da própria creche. Então tem que ser dentro do berçário. Que vá além das orientações para os pais (ENTREVISTA- Professora Poliana).

Essa não priorização é vista por ela como um fator que repercute na realização de um tipo de trabalho defendido pelos documentos nacionais de cunho curricular e da concepção de direito da criança conquistada ao longo dos anos, (DCNEI/2009; Indicadores da Qualidade da Educação Infantil/ 2009; Base Nacional Curricular Comum, 2017). Esse tipo de percepção foi recorrentemente identificado nos contextos discursivos, tal como se refere também a professora Safira:

Eu tenho como opinião que deveria ter sim um professor nos berçários 0. O contrário do que vemos, sempre, sempre vemos cuidadores sem o mínimo de conhecimento para lidar com essas crianças (ENTREVISTA- Professora Safira).

Durante longo tempo, a creche na perspectiva da assistência era concebida como espaço onde as mães podiam deixar seus filhos, delegando as cuidadoras seus cuidados maternos, na literatura essa prática é chamada de “cuidar” como nos referimos em outro capítulo. Só muito recentemente as orientações que aliam o cuidar ao educar,

Tardiamente as concepções pedagógicas incorporaram a legitimidade das ações que combinam o cuidar e o educar. Concebendo-se como educar o desenvolvimento da linguagem, dos movimentos, da interação, da cognição, da atenção para o afeto e para o desenvolvimento emocional (BRASIL, 2010). Segundo o discurso das entrevistadas a Secretária de Educação tem delegado o “educar” às coordenadoras que ficam encarregadas de orientar as cuidadoras no direcionamento de práticas de cunho pedagógico com os bebês.

Geralmente, nesta etapa, as berçaristas não tem formação pedagógica, mas a coordenação desenvolve um trabalho de orientação de como deve ser realizado o trabalho com essas crianças (QUESTIONÁRIO- Professora Magnólia).

A supervisão faz o planejamento e pede para as auxiliares dá um suporte ao berçarinho (QUESTIONÁRIO- Professora Mirela).

Apesar de não ter professor para as turmas de berçário a orientadora pedagógica [ela se refere a coordenadora] direciona os trabalhos junto às berçaristas para que na rotina seja incluída momentos de dança, música, histórias e brincadeiras (QUESTIONÁRIO- Professora Estela).

Como demonstramos no capítulo 2, os documentos voltados para a política de Educação Infantil, apresentam avanços quando prescrevem o direito da criança a serem educadas por profissionais com a formação adequada, prescrições registradas desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/1996. Na realidade investigada essa prática ainda não foi consolidada. Observamos nos discursos das entrevistadas críticas, quando sinalizam que as capacitações nem sempre contribuem com o trabalho realizado. Parece que a questão da condição de leiga das cuidadoras resulta em limites em relação aos processos formativos desenvolvidos pela secretária. Como pode se inferir nesse trecho discursivo:

“[...] Tem capacitações, porém as meninas voltam com as mesmas dúvidas, pois elas têm a prática, mas as teorias prévias infelizmente não existem” (ENTREVISTA- Professora Safira).

Quando a gente tem o pedagogo no início ele compreende mais as necessidades, ele vai saber trabalhar de maneira correta, apesar da gente ter um grupo bom de auxiliares que atue, a gente tem que está orientando, porém como eles não tem essa preparação técnica, né? não tem esse curso, então fica difícil de você está cobrando que eles deem um suporte de uma vivencia que eles não tiveram e aí a evolução da criança. Nós já tivemos aqui exemplos de uma professora que chegou aqui, as salas estavam construindo e a gente colocou ela, a pedagoga no berçarinho dos bebezinhos de 4 meses a 1 ano e 11 meses e foi assim gritante a evolução dos meninos, como ela trabalhava, a objetividade que ela dava as atividades, aquele direcionamento

que ela dava, que ela buscava, então a evolução é visível. (ENTREVISTA- Coordenadora Florinda).

Os discursos demonstram uma percepção sobre a necessidade de um profissional que possua uma formação adequada. Indica, assim, uma certa recusa da perspectiva teórico-prática que privilegia o cuidar no lugar do educar, e mesmo um questionamento a respeito de tal realidade.

Os contextos discursivos indicam o conhecimento dos atores de documentos legais que privilegiam o cuidar e educar como prática a ser desenvolvida com os bebês. No entanto, a ausência do profissional pedagogo, a priorização para as crianças maiores fragiliza o trabalho com os bebês que tende a focalizar no cuidado.

A própria BNCC traz as diretrizes para que a gente trabalhe e é por isso que eu digo, é um contraponto, é um contrassenso porque se a educação infantil é de 0 a 3 anos, logicamente, óbvio que subentende que precisa de um pedagogo, de um professor de zero a cinco anos. Aí vem a prioridade deles na pré-escola e acaba deixando o que é da creche de lado. Mas aí a gente dar todo o suporte em cima da BNCC, a própria SEDUC nas formações que a gente faz elas dão orientação de como a gente trabalhar e a gente vai buscando por meio de estudo, por meio dos próprios teóricos que a gente tem aí [...] (ENTREVISTA-Coordenadora Florinda).

É percebido que o desvio dos propósitos da educação dos bebês decorre do estabelecimento da pré-escola como prioridade. Essa tem constituído uma prática no atendimento do desenvolvimento da Educação Infantil, como já constataram outros trabalhos (GIL, 2018). Na medida em que a pré-escola é obrigatória e universal, as municipalidades têm buscado ampliar o número de vagas, o que tem resultado no não privilegiamentos dos bebês.

Essas questões nos levam a refletir sobre a formação inicial dos pedagogos, ao sair dos cursos de graduação realmente têm a preparação adequada para atuar junto

aos bebês e suas especificidades? Será que só a formação inicial já é suficiente? Poderíamos afirmar que não. Segundo Maria Malta Campos⁴⁰, em entrevista a Univesp, gravada em 2010, a formação continuada contribui com o processo de atualizações e mudanças necessárias para a construção de repertórios de conhecimentos, e o fortalecimento identitário que favoreça o trabalho com as crianças.

Ao longo dos discursos, identificamos que a formação inicial para os profissionais que atuam no berçário 0 foi bastante apontada como um avanço que se espera alcançar, diante da sua inexistência. Através do discurso explicitado pela coordenadora Florinda anteriormente, analisamos que, embora os documentos oficiais curriculares (DCNEI/2009; BNCC/2017) apontem o papel do professor no direcionamento intencional pedagogicamente da rotina das crianças na creche, conforme as diferentes faixas etárias, o município vai na contramão da política em relação ao atendimento aos bebês. Neste sentido, há uma contraposição entre a política defendida no texto e a política vivenciada no cotidiano das unidades de Educação Infantil, pois como ressalta a BNCC:

Essa intencionalidade consiste na organização e proposição, pelo educador, de experiências que permitam às crianças conhecer a si e ao outro e de conhecer e compreender as relações com a natureza, com a cultura e com a produção científica, que se traduzem nas práticas de cuidados pessoais (alimentar-se, vestir-se, higienizar-se), nas brincadeiras, nas experimentações com materiais variados, na aproximação com a literatura e no encontro com as pessoas. Parte do trabalho do educador é refletir, selecionar, organizar, planejar, mediar e monitorar o conjunto das práticas e interações, garantindo a pluralidade de situações que promovam o desenvolvimento pleno das crianças (BRASIL, 2017, p. 39).

A BNCC também afirma que cabe ao professor acompanhar as práticas, observar as trajetórias, as conquistas, realizar os registros, a avaliação reflexiva, processual que vise instigar a criança em seu desenvolvimento, identificando suas necessidades, seus hábitos, seus diferentes choros, seu momento de estresse, de conforto e desconfortos, suas interações, linguagens, dentre tantas outras peculiaridades da criança desde sua tenra idade.

⁴⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=C1Oe26slra8>

O trecho discursivo da coordenadora Geovana vai na mesma direção anteriormente tratada, quando confere centralidade à necessidade de professores no tratamento dos bebês.

É uma luta, não só agora nesses 3 anos que estou, mas antes já era uma luta para esses berçários 0. É uma luta para que tenha professora, que seria totalmente diferente e a gente ver que há necessidade. E as berçaristas elas são também orientadas, existe as formações, nós coordenadoras também orientamos normalmente, mas não é a mesma coisa de uma formação de professoras. Então a gente sente essa necessidade que aconteça professora no berçário (ENTREVISTA- Coordenadora Geovana).

Uma política para a Educação Infantil que não tem adotado adequadamente as orientações estabelecidas historicamente nos documentos. Conforme identificamos através de dados exploratórios, tal cenário advém desde as primeiras instituições de Educação Infantil no município, as cuidadoras/auxiliares tem uma carga horária de 8 horas de trabalho recebem um salário-mínimo, exercem a função de cuidado com a nutrição e a prevenção maternal. Estes cuidados são oferecidos aos bebês nas creches em detrimento da contratação de profissionais com formação no Ensino Superior, que atuem junto com as cuidadoras na extensão do educar. Esse tipo de prática certamente terá um custo maior para o município. Esse mesmo contexto foi observado por Campos, Fullgraf e Wiggers em trabalho publicado em 2006.

Essa exigência vem sendo aceita com alguma dificuldade pelos sistemas de educação, especialmente no caso das creches. Ao mesmo tempo em que, em muitos estados e prefeituras, foram organizados cursos de formação para os educadores leigos que já se encontravam trabalhando nessas instituições, muitas prefeituras e entidades têm contestado a exigência e buscado subterfúgios, por exemplo, contratando educadores como se desempenhassem atividades de limpeza, para fugir ao requisito de formação prévia (CAMPOS, FULLGRAF e WIGGERS, 2006, p. 90).

O discurso das profissionais formadoras da Gerência da Secretaria de Educação, indica o reconhecimento dessa lacuna pelos definidores da política local. Essa situação vem de outras gestões sugerindo a permissividade dessa realidade que

caracteriza um tipo de política municipal que ainda carrega elementos do assistencialismo.

Nós temos visto essa realidade e temos apontado para ela para ver tomar medidas, tomar algumas providências. Então a gente tem visto a grande necessidade de pedagogas nessa etapa dos bem pequenos, isso é uma luta não só de agora, mas tem um bom tempo atrás, mas a gente tem discutido em relação a isso, temos levado as pessoas, as instâncias maiores para que veja a necessidade e seja tomado providência logo, logo. Isso é uma coisa que tem sido discutido e conversado (ENTREVISTA-Formadora Isabela).

É uma realidade que incomoda bastante a gente, eu acho que é uma meta da gente mudar essa realidade. É fazer com que os berçários sejam contemplados com professor, tenham as cuidadoras, mas tenha o professor [...] (ENTREVISTA-Formadora Bruna).

Nesta perspectiva, os discursos das professoras, coordenadoras e gestoras, explicitam o distanciamento entre o significado que os textos curriculares e os regulamentos produzem e as práticas vivenciadas na realidade em investigação. Embora haja um conhecimento das orientações nacionais das políticas e discursos que não recusam essas orientações na prática os gestores não a tem priorizado como exemplifica a formadora Carmem:

Eu vejo como uma perda muito grande, porque assim, diante da lei, a partir do berçário é para se ter pedagogas nesse trabalho. É muito importante, nesse desenvolvimento inicial da criança, que é nessa fase de descoberta deles que deveria ter profissionais, e nós ainda não temos, infelizmente. A prefeita, ela se propôs a ver com o antigo secretário, ele tinha essa visão, essa importância de ter esse profissional nos berçarinhos. Ela ficou de dar um posicionamento e a gente aguarda, a gente sabe que é lei, né? (ENTREVISTA- Formadora Carmem).

A espera pelos profissionais, ainda tem como resposta o silenciamento haja vista que há mais de 10 anos, não há concursos para professores efetivos nos diferentes níveis de ensino da educação municipal. Nas palavras de Carmem ainda sim, “a gente aguarda, pois, a gente sabe que é lei”.

Ao longo de uma década, não houve a preocupação com a mudança desse contexto, mas apenas a continuidade do provimento dos cuidados básicos necessários para mantê-los nas creches. Conforme informações levantadas na pesquisa, em 2019 houve seleção simplificada para contratação de 100 professores para Educação Infantil. Apesar de esta ter sido a primeira seleção que priorizou profissionais com a formação adequada, estes não foram alocados nas turmas do berçário 0, mas serviram para atender a demanda de ampliação das turmas de 2 a 5 anos. Na mesma seleção foram contratadas 62⁴¹ novas cuidadoras/auxiliares, reforçando a tendência da educação municipal de desenvolver a política de modo restrito. Além disso como revela em outros estudos, em Caruaru a contratação temporária de profissionais da educação tem sido uma constante, o que leva a desvalorização da profissão.

Contrariamente a estratégia 1.8 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) que visa promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da Educação Infantil, *garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior*⁴². A política de atendimento no município, especificamente, para as crianças de 0 a 1 ano e 11 meses, ainda está distante dessa progressão na entrada de professores com formação no Ensino Superior, pois ainda não há pedagogos até o dia da realização da presente pesquisa, em 2020.

A precarização do trabalho dos profissionais da educação não ocorre apenas através dos contratos temporários. Os discursos mostraram a sobrecarga de trabalho vivenciada pelas coordenadoras na prática diária. Neste sentido, também se inclui a ausência de pedagogos no berçário.

É uma dificuldade enorme viu. Porque assim, no berçarinho a gente estava já pensando assim, em fazer berçarinho A e B,

⁴¹ Conforme o edital nº 335 de 27 de dezembro de 2019, SAD/SEDUC- Caruaru.

⁴² Destaque da pesquisadora.

porque tem crianças bem novinhas, então ela fica muito no bercinho, mas a gente tenta tirar coloca no tatame pra ela já ir engatinhando, mas quando tem um professor, um pedagogo que já tem essa base de como trabalhar aí nos ajuda muito, quando não tem, que é o caso da gente agora, aí a coordenadora tem que estar muito no berçarinho. Porque a gente tem que estar dando instruções, tem que estar trabalhando, então quem tem dois a três berçarinhos, então pra se dividir fica um pouco corrido. Então se tivesse um professor realmente no berçarinho ia ajudar muito, porque eles iam evoluir muito mais [...] (ENTREVISTA-Coordenadora Fernanda).

Eu acho que seria necessário ter uma pedagoga no berçário 0. Porque o berçário 0 requer um planejamento, a gente tem que ter um planejamento pedagógico mesmo sendo 0, a gente tem que ter um. Eu me divido muito, eu corro muito porque a gente tem 5 berçários 0, então está com os cuidadores, mas o pedagógico eu tenho que ir lá, eu tenho que planejar, eu tenho que executar junto com elas. E assim a maioria das meninas que estão no berçário são pessoas que não tem o ensino superior, só terminou o ensino médio, então assim não tem uma mente muito direcionada para o pedagógico e ficam muito perdida mesmo que você faça o planejamento, vamos executar, [ah, mas isso eles não vão saber fazer] (exemplifica ela), então não fazem, não tem aquele entendimento. Então seria muito bom se a gente tivesse um professor no berçário 0. Porque eu fico pensando a gente tem o pedagógico, se a gente tem o pedagógico por que não tem um professor, a gente tem o diário, a gente tem atividades então assim, eu acho que seria importante (ENTREVISTA-Coordenadora Selma).

Nesse sentido, todas as novas construções para haver a mudança nas orientações para o desenvolvimento da Educação Infantil, ainda não mostra enraizamento nas práticas. Embora apareça nos discursos dos atores entrevistados essas novas orientações, na prática da política local elas se contradizem, visto que como indicam os próprios discursos, estas se desenvolvem com a ausência de profissionais com a formação mínima e a precariedade das condições do trabalho para os profissionais que as desenvolvem, o que tem favorecido muitos mais o cuidar do que o educar.

4.3 Concepções em torno da pré-escola presentes nas narrativas entre as profissionais/educadoras

No contexto da realidade da Educação Infantil no município, a pré-escola, que atende as crianças de 4 e 5 anos e 11 meses, apresenta duas realidades de atendimento. Nas escolas de Ensino Fundamental foram abertas salas com atendimento nos turnos da manhã e/ou tarde, com o objetivo de ampliar o número de vagas para atender a com a lei da obrigatoriedade, e nos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs), que recebem as crianças em tempo integral. Essa organização, também foi observado em diferentes pesquisas, como uma estratégia de ampliação.

A utilização de espaços de escolas do ensino fundamental para atender a pré-escola é considerada pelos entrevistados inadequada por trazer para a pré-escola práticas que são vistas no ensino fundamental. Como exemplificamos com o discurso da coordenadora Margarida:

[...]Então você vê em escola professor que não senta no chão, professor que a criança da hora que senta até a hora que sai é na cadeira, que não faz uma brincadeira, que não tira aquele momento de conversar, de cantar alguma música, então você vê muito isso na escola. [...] Eu passava e via nas outras salas as crianças com um brinquedinho sentados, então não tem essa preocupação, apesar de que também é oferecido essas formações nas escolas para os professores, mas como o ambiente na escola é visto como. Ah! é a escola [demonstra ideia de formalidade], não tem direito à brincadeira, não tem direito à zoada. A sala de

educação infantil tem que ser barulhenta, pode ser onde for tem que ser barulhenta, tem que ter por que é educação infantil. (ENTREVISTA- Coordenadora Margarida).

A dimensão “formal” da escola traz para as crianças o peso de uma escolarização precoce, é apresentado como um lugar que vai na contramão da Educação Infantil do que vem sendo construída pela política educacional nacional, que apontam para os aspectos pedagógicos e a relação de cuidar e educar.

O Plano do Plano Municipal de Educação do município em Caruaru (2015) na estratégia 1.13 estabeleceu como um meio de alcançar a meta 1, a expansão do atendimento a pré-escola, tendo em vista sua obrigatoriedade, aponta como ação: “implementar, gradativamente, o acesso à Educação Infantil em tempo integral para todas as crianças de 0 a 5 anos de idade, conforme preceitua as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil”. No entanto, diante do quantitativo de crianças a serem atendidas, um meio de ampliação foi elas serem recebidas em escolas de ensino fundamental em um turno: manhã e/ou tarde.

Os discursos dos profissionais revelam as inquietações, a ausência de orientações e as percepções que direcionam a prática educacional junto a criança. E traduz o enfoque da política de atendimento para o âmbito do ensino. Essa preocupação tem se intensificado, com a obrigatoriedade da oferta para as crianças de 4 e 5 anos, e a necessidade de ampliação para atender 100% delas, foram ocupando os espaços escolares. Até então, estes recebiam apenas crianças e adolescentes no Ensino Fundamental I e II, e hoje dividem os espaços com crianças pequenas que vão se adaptando a realidade espacial e estrutural das escolas.

O atendimento das crianças na pré-escola em espaços que são reservados para o ensino fundamental tem levado a distorções das práticas pedagógicas na medida em que não considera a brincadeira como uma prática educativa. O barulho é sinônimo de “bagunça” por parte das crianças e desorganização por parte dos professores. A exemplo desta percepção se encontra no discurso da professora Ana, que traz em sua inquietude as incoerências entre o discurso do texto explicitado nos documentos oficiais e o discurso da prática que revela as ações dos professores e os resultados das crianças.

No meu ponto de vista “perceber a infância”, em alguns momentos, eu vejo a educação infantil como “um primeiro ano disfarçado” são demandas e cobranças que contrariam essa modalidade de ensino. Não estou dizendo que as crianças nessa idade escolar não devam ter contato com a leitura e a escrita, mas a forma como o currículo tem sido desenvolvido tem gerado esse sentimento. Vejo incoerências, pois alegam que as crianças têm direito ao brincar, mas há o tempo todo uma cobrança velada na leitura e escrita. Logo no fim do ano é comum cobrarem tais habilidades das crianças e principalmente da professora (QUESTIONÁRIO- Professora Ana).

As entrevistadas sinalizam para o que vem sendo priorizado na política no município para essa faixa etária nos últimos dez anos. Uma grande parte das professoras enfatizam o direcionamento para o ensino enquanto focam na preparação para a alfabetização.

Pré-escola é alfabetizar, a prefeitura eu vejo que a prioridade é alfabetizar, quando eles começam a passar para a outra fase, uma forma melhor de alfabetizar aquela criança para que ela chegue nos anos iniciais em seguida alfabetizados, a preocupação é de alfabetização (ENTREVISTA- Coordenadora Rosa).

É o aprendizado, eles vêm desde zero a três anos eles têm todo o cuidado e um acompanhamento, e o acompanhamento que lógico eles têm na pré-escola, mas a pré-escola visa a alfabetização e o letramento para que eles saiam para o 1º ano com um conhecimento do letramento e da alfabetização (ENTREVISTA- Professora Esmeralda).

A confusa ideia de que na pré-escola as crianças estão afastadas do reconhecimento das palavras e da familiaridade com os livros, como se já não fizesse parte do seu dia a dia, do mundo social que elas estão inseridas, tende a provocar a distorção da ideia de alfabetizar, e principalmente do exercício didático e metodológico que os profissionais desenvolvem juntos as crianças. O discurso das entrevistadas

responsáveis pela orientação e acompanhamento da prática pedagógica, principalmente, as formadoras da base do sistema municipal, tende a fortalecer as dúvidas que estão em torno do exercício de aproximação e familiarização da criança com o mundo da escrita, cobrando que o processo de alfabetização seja o foco da prática pedagógica e social na pré-escola. Neste sentido, Ball⁴³ (2006, p. 21) chama nossa atenção ao retratar que: “quando focalizamos analiticamente em uma política, esquecemos, convenientemente, que outras políticas estão em circulação e que o estabelecimento de uma pode inibir, contradizer ou influenciar a possibilidade de fixação de outras”.

Embora a ação lúdica e as brincadeiras sejam eixos centrais do direcionamento defendido pelos documentos nacionais, estadual e local, há uma divergência no contexto da prática, quando o sentido distribuído e consumido gera impasses sobre o que a política anuncia e sobre a sua consolidação na prática. Assim, a professora Ana finaliza seu discurso:

Isso gera um sentimento de impotência, afinal eu devo priorizar o brincar, o socializar-se ou a leitura e escrita? A meu ver esse tem sido o eterno dilema, ou seja, devo alfabetizar ou não na educação infantil? Pois, se priorizo atividades lúdicas sem tanta ênfase na leitura e escrita, e se, ao final do ano letivo nenhuma criança minha escrever ou ler pequenas palavras, é como se para determinado grupo tivesse fracassado enquanto professora. Essa é a sensação que tenho. Por isso utilizo a expressão “primeiro ano disfarçado”, eu não tenho que entregar ao fim do ano uma turma totalmente alfabetizada, mas preciso deixar encaminhada, ou terei meu trabalho questionado, afinal, aquela professora não fez nada? Isso porque o processo de alfabetização não é obrigatório na pré-escola, mas em meio a tantas exigências é como se fosse (QUESTIONÁRIO- Professora Ana).

⁴³ BALL, Stephen. Sociologia das Políticas Educacionais e Pesquisa Crítico-Social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. Revista Currículo sem Fronteiras, v.6, n.2, pp.10-32, Jul/Dez 2006.

Os discursos apontam que não há um esclarecimento coletivo, tanto dos profissionais que orientam a condução das ações e projetos pedagógicos, que advém do sistema educacional, como, dentro dos espaços escolares por parte da equipe gestora, e conseqüentemente entre os professores que passam a compreender a pré-escola como uma fase preparatória para o ensino fundamental I e a se sentirem cobrados e impotentes se não alcançarem tal resultado. Essas reflexões encontram apoio nas formulações de Ball, Maguire e Braun (2011, p. 30) quando afirmam que: “indivíduos trazem suas próprias experiências, seus ceticismos e suas críticas para aceitarem o que eles veem/leem são expostos e irão ler as políticas a partir das posições de suas identidades e subjetividades”.

Desse modo, o fortalecimento dessa concepção por parte dos dirigentes da educação na condução formativa pela Secretária de Educação e a falta de esclarecimento e de consenso sobre o sentido da prática da leitura e da escrita nessa primeira etapa de ensino e da concepção acerca do letramento, tendem a levar os profissionais a questionarem ou é isto ou aquilo. Essa questão é tratada por Brandão:

Assim, sem oportunidades de reflexão coletiva e sem orientações claras sobre que caminhos seguir, as professoras vão fazendo o que acreditam ser o mais correto, por vezes seguindo o que os livros didáticos ou materiais estruturados propõem, ou repetindo o modelo de alfabetização que foi vivido por elas próprias em seu processo de escolarização (BRANDÃO, 2020, p. 15)⁴⁴.

As profissionais responsáveis pela formação no município, produzem e distribuem discursos políticos, sociais e pedagógicos sobre a creche e a pré-escola que influenciam direta e indiretamente nas construções e percepções dos professores e dos demais profissionais nos espaços educacionais dirigidos pela rede. Ilustra essa constatação, o contexto discursivo em seguida apresentado:

Eu percebo que a nossa gerente pré-I e pré- II é para alfabetizar, para começar o processo de alfabetização, então porque a gente vai esperar eles completarem 6 anos para a gente dar início, não! Uma educação infantil bem-feita, ela quando chegar no pré-II,

⁴⁴ BRANDÃO, Ana Carolina Perrusi. A aprendizagem inicial da língua escrita: “ou isto ou aquilo?” In. PERNAMBUCO. Secretaria de Educação e Esportes. Leitura e escrita com crianças de 4 e 5 anos: caderno de mediação pedagógica. BRANDÃO, Ana Carolina Perrusi e Ester Calland de Souza Rosa (Org). Recife, 2020, p. 13-28.

ela estar silabando quase lendo, então as escolas particulares exigem isso, questões financeiras, o pai está pagando então exige isso, e por que a escola pública não? Deixa para quando tiver 6 anos, e também tem essa questão do alfabetizar até o 3º ano, não existe isso! (ENTREVISTA- Gestora Eva).

Semelhantemente observamos em outros discursos, como o da gestora Isabelita quando sinaliza que a preocupação é que “*a criança precisa chegar no 1º ano preparado para entrar no ensino fundamental, lendo, letrado*”. Tais discursos estão pautados no contexto da influência histórico e social que advém de décadas da trajetória da pré-escola em que se direcionava a prática de reprodução da educação para os anos iniciais, também chamado de ensino primário.

A ideia de que a instituição particular é melhor, é distribuído nos diferentes âmbitos e a educação pública sofre diretamente. A inversão de que a educação básica de cunho privado é o melhor meio para que a criança, futuro jovem, alcance a entrada nas instituições públicas como escolas técnicas, colégios federais e militares, universidades públicas, mostra o paradoxo presente na configuração da educação em nosso país. O fato comparativo que está na valorização dos espaços privados e na desvalorização das escolas públicas e do seu ensino, justifica a cobrança em torno dos professores e das crianças a serem alfabetizadas desde a pré-escola, o que torna esse exercício o foco principal da ação pedagógica, que vislumbra as avaliações externas para os anos iniciais.

A Educação Infantil “bem-feita” é caracterizada pelo processo de alfabetização da criança, os resultados que ela vai obter nesse processo. Mas, se a criança não alcança na pré-escola, não podemos diagnosticar como se ela não tivesse vivido uma Educação Infantil bem-feita. Isto, tendo em vista que outros fatores sociais e cognitivos também são aprendidos e desenvolvidos por ela, e conseqüentemente, fortalecem e lhes permitem vivenciar com mais segurança situações emocionais, sociais e de aprendizagem nos processos subsequentes, como o currículo do Estado vem reafirmar:

Portanto, abranger a infância em toda sua magnitude exige perceber nas crianças a sua singularidade, o coletivo diverso do qual elas fazem parte e imergir nas diferentes culturas e saberes que produzem. É necessário respeitar suas formas de se relacionar com o mundo e entender como se desenvolvem e aprendem, sem que o adulto determine o nível de

desenvolvimento e aprendizagem das crianças (PERNAMBUCO⁴⁵, 2019, p. 57).

Um fator observado, ao longo das entrevistas, foi a sinalização dos discursos que se posicionaram a favor ou contra ao material apostilado presente na pré-escola. Há atores que enxergam de forma positiva, como um direcionamento do que deve ser feito, como favorecedor na diminuição do trabalho.

Além dessa conjuntura de unificação todas as creches elas dão o mesmo conteúdo no mesmo dia, tem aquele total planejamento. Eu acredito que também se voltou muito para a parte do ensino. A creche ela deixou de ser assistencial, ela deixou de ser só cuidar e passou a ser também o ensino, deu prioridade a esse ensino, a uma preparação aos anos iniciais (ENTREVISTA- Professora Julia).

[...] eu acredito que foi muito importante principalmente a vinda desse material didático que a gente não tinha. Anos atrás era tudo construído pelas próprias creches, não existia material unificado para todas, o material unificado vem da secretaria de educação (ENTREVISTA- Professora Julia).

Em contraposição, houve educadoras que expressaram se sentirem amarradas e podadas. Numa conversa informal durante a pesquisa exploratória, uma professora retratou que se sentia amarrada pela sequência de livros e pela homogeneização de cronograma que exigem o dia de término, tolhendo sua autonomia, diante das cobranças pela sequenciação de uma rotina pré-estabelecida pela Secretária de Educação, retratando que quando trabalhava no Ensino Fundamental tinha mais liberdade.

Na condução política e pedagógica da pré-escola na Educação Infantil, a tentativa de uniformização do que é ensinado, com a ideia de que, assim poderá alcançar um resultado maior no processo de alfabetização das crianças tem sido o condutor das

⁴⁵ PERNAMBUCO. Secretaria de Educação e Esportes. União dos Dirigentes Municipais de Educação. Currículo de Educação: Educação Infantil. Recife, 2019.

cobranças ao professor. Nessa mesma linha, a professora Ana aponta que, a parceria entre o público e o privado para aquisição de formação continuada e de compras de livros didáticos, reforçaram essa prática, quando retirava o foco no processo de aprendizagem da criança e nela própria, focando-se no cumprimento dos deveres de acordo com os prazos estabelecidos.

Ao longo dos meus 10 anos como professora, apenas 3 anos e 3 meses foram trabalhando com a educação infantil, e em períodos distintos. Coincidentemente tive a oportunidade de trabalhar com projetos diferentes, como o Alfa e Beto, o SEFE (sistema educacional família e escola) e o IQE (Instituto Qualidade no Ensino). Há uma preocupação latente em proporcionar uma educação de qualidade no município, no entanto, a preocupação com o cumprimento do projeto vivenciado, sobressaía a meus olhos. Às vezes, a impressão que tinha era que terminar tal livro e/ou atividade de tal projeto era o primordial. Em diversas conversas com supervisoras escutava: “e como estão o desenvolvimento das atividades professora? Estão fluindo? Estão em dia ou tem alguma em atraso? Na data X precisamos terminar todas essas atividades”. Ao meu entender o foco não é a aprendizagem da criança, mas, o desenvolvimento correto do projeto em questão (QUESTIONÁRIO- Professora Ana).

O desenvolvimento das ações no âmbito da formação, administrada pela parceria público-privado perpassou por parcerias com o Instituto Alfa e Beto, o Sefe (Sistema Educacional Família e Escola), o Instituto Qualidade de Ensino (IQE) e por conseguinte, a Fundação Leman. Como pode se inferir no trecho discursivo da formadora Bruna:

A gente tem parceria com a Leman que é um grupo de consultoria, nessa questão do acompanhamento. Nessa questão das práticas mesmo pedagógicas temos o IQE que agora entrou na Educação Infantil que era só fundamental I e II. Ano passado começou na educação infantil, nós somos o projeto piloto do IQE na educação infantil (ENTREVISTA- Formadora Bruna).

As influências das instituições privadas na condução de ações políticas, como já vimos em outras pesquisas (ROCHA, 2009; OLIVEIRA, 2013; SILES, 2013; POSSEBON, 2016, CRAVEIRO, 2015), em Caruaru foi identificada ao longo dos dez anos a partir da aquisição de livros didáticos, projetos e ações formativas. Assim, ausentasse as parcerias com os espaços de formação público, como as universidades, que podem contribuir de forma significativa para a formação dos docentes, dando subsídios para a construção de repertórios pedagógicos, necessários para possibilitar práticas educativas com qualidade. Observamos que há a preocupação com a qualidade da prática, entretanto, o direcionamento que se tem proposto leva para a restrição do exercício da autonomia, bem como pode, de certa forma, tolher o exercício da ludicidade, da pesquisa, da inquietação pela busca. Para uns dá o sentimento de direcionamento, para outros o sentido de controle, o que nos leva a questionar sobre o sentido da prática desenvolvida, a didática trabalhada junto as crianças e a reflexão sobre a relação teoria e prática.

Observamos que, na prática social da política implementada na pré-escola, embora se reconheça a criança e seus aspectos de cuidado, bem-estar, enquanto sujeito brincante, o alvo não tem sido a criança, mas o ensino e o processo de realização das atividades para alcançar a alfabetização. Como inferiu a professora Ana nesse trecho discursivo: *“não é que nessa idade as crianças não possam aprender a escrever e a ler, que não devem ter contato com a leitura e a escrita”*. Assim reconhecem os professores quando anunciam:

A Educação Infantil é uma etapa de fundamental importância para a formação da criança, pois é onde ela começa a experimentar o mundo fora do núcleo familiar, faz novos amigos, aprende a conviver com as diferenças e faz várias descobertas em todas as áreas do conhecimento (QUESTIONÁRIO- Professora Magnólia).

Dentre todos os temas abordados na Educação Infantil considero sem dúvida alguma os mais importantes são as brincadeiras e interações entre as crianças, pois as crianças constroem suas relações e conseqüentemente aprendem dentro de um contexto significativo para ela (ENTREVISTA- Professora Marta).

Considero a educação infantil essencial na vida das crianças por tudo que oferece no âmbito da socialização, desenvolvimento cognitivo, afetivo e no processo de aprendizagem tendo como ponto de partida o lúdico (QUESTIONÁRIO- Professora Pérola).

Portanto, as concepções em torno da criança, da infância e da Educação Infantil são reconhecidas como avanços no atendimento, no conteúdo dos documentos locais, que enfatizam o viés das brincadeiras e interações. Mas, estes mesmos discursos apontam que na realidade da prática a política de atendimento para a pré-escola tem reafirmado ações escolarizantes e a cobrança para o cumprimento da rotina quantitativa de páginas trabalhadas. Há o fortalecimento do sentido da pré-escola como tempo de preparação para a escolarização subsequente, reforçando práticas em que a criança passa a maior parte do tempo sentados e com o lápis na mão, que vão na contramão do que propõe a literatura e os documentos curriculares orientadores para a Educação Infantil, a formação integral que envolve o social, o emocional e o desenvolvimento de habilidades cognitivas, que não deixam de lado o contato com o mundo da leitura e da escrita, mas que não a torna o centro com uso dos apostilados que tende a assumir o foco nesse processo.

4.4 A política de atendimento e as estratégias de ampliação da Educação Infantil

Tomamos como fundamento o direito da criança à Educação que nos dá subsídios para analisar as estratégias de ampliação do atendimento as crianças nas unidades de Educação Infantil no município pesquisado. Para tanto nos focamos nos aspectos que versam sobre a relação quantidade e qualidade e os condicionantes que afetam essa relação e as características que assumem a política de atendimento.

Nos últimos 4 anos (2017 - 2020), com a eleição da candidata no cenário da política municipal, adentrando para o quinto ano com a reeleição em 2021, veio acompanhada por diversas promessas de ampliação e melhorias na qualidade do sistema educacional da cidade. A marca da nova gestão esteve centrada em uma política administrativa de aspectos gerenciais e promotora do desenvolvimento, visando a reorganização das secretarias, em especial a da Secretaria de Educação, como foi posto

em seu Plano de Gestão em 2017, cuja meta 1: Transformar Caruaru pela Educação, esta meta traz onze estratégias, dentre elas, a primeira, *“Ampliar e qualificar a oferta de Educação Infantil com prioridade às famílias em situação de maior vulnerabilidade social”*.

Junto com este Plano de governo também veio o Decreto nº 83 de 2017 que cria o Programa pela Primeira Infância de Caruaru visando à promoção do desenvolvimento na infância, a partir do diálogo intersetorial com os diferentes núcleos administrativos, com o direcionamento sobre a necessidade da atenção em torno do direito da criança, que se tornou uma nota de destaque na agenda da gestão municipal. Seguindo na segunda estratégia da meta 1 do Plano de governo, que também abarca a primeira etapa da educação básica, e explicita: *“Prover condições adequadas de infraestrutura física e operacional em toda a Rede de Ensino Municipal, incluindo a melhoria da acessibilidade nas escolas e a modernização dos instrumentos tecnológicos”*. O Plano apresenta uma relação interdiscursiva com o Plano Municipal de Educação (PME,2015), que traz em sua estratégia *“1.3. manter padrões de qualidade na infraestrutura conforme o programa nacional de construção e de aquisição de equipamentos para melhoria da rede física das instituições através do regime de colaboração”*.

Estas estratégias derivam do Plano Nacional de Educação (2014-2024) que também traz em sua estratégia 1.5, alcançar através do regime de colaboração a construção, reestruturação e aquisição de equipamentos para as escolas de Educação Infantil.

Tais estratégias se voltam para o desenvolvimento de programas, como o Pro-infância, (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil), criado em 2007. Ele foi o único com o foco na construção, reestruturação e aquisição de equipamentos, através do PAR (Plano de Ações Articuladas) e do FNDE, trouxe uma nova roupagem para a política de expansão bem como de reestruturação de unidades já existentes nos municípios.

No município de Caruaru o Programa também foi o subsidiador da ampliação dos Centro Municipais de Educação Infantil, a partir de unidades que foram e vem sendo construídas. Através da informação apresentada pela Secretária de Educação até início de 2022 soma-se 31 unidades de Educação Infantil, 16 advindas do Programa Pro-infância

e 15 entre as já existentes e obtidas por outros meios que já funcionavam nas gestões anteriores e passaram por processo de requalificação.

Dentre estas, tivemos contato com três provenientes do Proinfância, duas em funcionamento desde 2016 e outra desde 2018, ambas foram ampliadas com a construção de novas salas. Em 2020 havia um total geral de 30 unidades, destas 20 em funcionamento com matrícula até dezembro do referido ano, e o restante em processo de construção e finalização. Visitamos 15 instituições ao longo da pesquisa. Nesse cenário, o Programa Pro-infância foi o carro chefe da ampliação na construção das novas unidades. Como apontou o trecho discursivo da formadora Bruna:

Essas verbas para construir todos esses CMEIs aí vem do governo federal, elas são construídas com a verba do FNDE e são construídas no modelo do Pro-infância e a prefeita fez a ampliação [de CMEIs que já existiam foram feitas reformas e acréscimos de novas salas] para poder contemplar a quantidade de vagas que estava precisando aqui em Caruaru. Teve umas que dobrou a oferta de vagas e foi construído quatro, seis salas a mais[...] (Gerente Bruna) (*fala acrescida pela pesquisadora).*

Ao longo da campanha em 2016, foi prometido o atendimento de 8.000 mil novas vagas de creches⁴⁶, especificamente para as crianças de 0 a 3 anos. Embora não tivemos acesso ao quantitativo de crianças na lista de espera, nos últimos anos, de 2017 a 2020, segundo o Plano Municipal de Caruaru (2015, p. 23), o município identificava a demanda latente de “7.800” crianças de 0 a 3 anos em espera por vagas, que configurou numa perspectiva de priorização da política para atender essa demanda como meta do PME. No entanto, só a partir de 2018 a gestão dá continuidade ao processo de construção de unidades, bem como, a requalificação de 17 unidades já existentes.

Dados do Inep revelam a ampliação do quantitativo de vagas ao longo dos dez anos, o que nos leva a considerar que as políticas para a Educação Infantil de cunho nacional foram impulsionadoras para o aumento quantitativo da oferta em todo o país, especialmente o programa Proinfância, substancial para esse processo, através do

⁴⁶ Reportagem sobre a demanda por vagas, traz a informação sobre a promessa de 8.000 mil vagas para creche. <https://interior.ne10.uol.com.br/noticias/2020/01/27/maes-aguardam-vagas-para-deixar-criancas-em-creches-em-caruaru-183188> e <https://www.leijaja.com/politica/2016/09/27/raquel-lyra-promete-criar-oito-mil-vagas-de-creches/> Acessado em 02.05.2021

financiamento para construção e reestruturação de unidades como ocorre no município. Segundo dados do INEP o município obteve entre os anos de 2010 e 2019 uma diferença quantitativa de 2.031 matrículas a mais no âmbito da creche.

Entre os anos de 2017 e 2019 identificamos um acréscimo de 1.430 matrículas em creche (0 a 3 anos). No entanto, longe do quantitativo estabelecido pela gestão municipal não alcançando assim a meta estabelecida.

TABELA nº 1 Quantidade de matrículas em creches e pré-escolas efetivadas no município de Caruaru (2009 e 2020)⁴⁷

Educação Infantil	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Creche	559	727	866	952	957	1.013	964	1.139	1.354	2.058	2.758	2.506
Pré-escola	1.884	2.398	3.063	3.227	3.455	3.579	3.585	4.115	4.271	4.217	4.424	4.913
Total	2.443	3.125	3.929	4.179	4.412	4.592	4.549	5.254	5.625	6.275	7.176	7.419

Fonte: dados pesquisados através do Censo Escolar/INEP/CONSULTA MATRÍCULA⁴⁸

Segundo as entrevistas realizadas, a gestão municipal iniciada em 2017 aperfeiçoa a política de Educação Infantil iniciada na gestão anterior (2012-2016), através da iniciação da construção de unidades advindas do programa Proinfância e aquisição de materiais pedagógicos e brinquedos, que a gestão anterior também vinha subsidiando. A partir de 2017, a gestão fortalece a ampliação através da reforma e reestruturação de unidades já antigas, como expõe a formadora Carmem.

Os últimos dois gestores foram gestores que se preocuparam muito com a educação infantil, porque o primeiro prefeito ele tinha uma visão de creche, coisa que a gente não via em outros municípios. E a gestão atual ela deu continuidade, tanto é que houve mais construções de creches, ela também está ampliando,

⁴⁷ Os dados do ano de 2020, embora o ano também tenha sido contado como ano letivo, as crianças estiveram ausentes dos espaços de atendimento da rede municipal de educação infantil, devido a quarentena da pandemia do Covid 19, tendo atividades pedagógica as crianças do berçário I grupo de 2 anos e Berçário II grupo de 3 anos, bem como as turmas de 4 e 5 anos através do modelo remoto.

não só tem a construção, mas ela também está tendo essa visão de ampliação para atender melhor a comunidade realmente carente que precisa muito desse espaço de educação (ENTREVISTA- Formadora Carmem).

É provável que as determinações contidas no Plano Nacional de Educação e no próprio Plano Municipal de Caruaru vigentes desde 2015, tenha influenciado essas ações no campo da Educação Infantil. A própria adesão da prefeitura ao Programa Proinfância exemplifica a preocupação no atendimento das crianças na creche e pré-escola, enquanto princípio de lei o aumento do atendimento de crianças de 0 a 3 anos e a universalização de 4 e 5 anos, também está presente os interesses da gestão local em prover espaços para essa etapa de ensino, enquanto meta de seu plano de governo apresentado em 2016.

Correlacionada à estratégia 1.2 do Plano Municipal de Educação (2015), que tem a pauta na criação do mecanismo de monitoramento de demanda de creche e pré-escola, está a criação da CAVC (Central de Vagas de Creche) em 2019. O seu objetivo é monitorar a lista de espera por vagas nas creches a partir de um banco de dados construído, através da inscrição das crianças pelas famílias em espera, dando enfoque ao atendimento do grupo em vulnerabilidade social, através da gerência de organização escolar da Secretaria de Educação. A primeira listagem de crianças contempladas com vagas para a idade de creche foi publicada em fevereiro de 2020⁴⁹, que se deparou com a pandemia do Covid 19, logo fecharam as unidades de ensino por todo o ano. Sobre isso a formadora Valéria discorre:

Antes de 2017 a gente teve apenas um pouco avanço em relação a quantidade de vagas para creche, mas de 2017 até agora o presente 2020, a gente teve um acréscimo grande em relação a qualidade de formação profissional, a gente teve acréscimo de vagas de creche, criação de um sistema de reserva de vagas, que é a CAVC, aqui na organização escolar, principalmente de 0 a 3 anos (ENTREVISTA- Formadora Valéria).

⁴⁹ Não localizamos a listagem para identificar o quantitativo de crianças selecionadas para as vagas nas unidades de educação infantil.

Desde 2009, a gestão tem se deparado com o quantitativo de crianças na fila de espera e poucas unidades de CMEIS (Centro Municipais de Educação Infantil) no município. Além disto, a burocratização e o tempo de construção de novas unidades, contribuiu para aumentar as demandas e para a iniciativa de sua organização no sistema de “listas” de espera pela vaga, tendo em vista que, pelo atendimento em creche não ser obrigatório, mas é dever do Estado oferecer, ter um cadastro de reserva contribui para a organização do município no atendimento.

Como estratégia de ampliação de vagas, para além da construção de novas salas abordada no discurso da entrevistada Bruna, citada anteriormente, foi possível identificar em duas instituições visitadas, a desativação ou transferências para outros espaços de ambientes que se configuravam em salas de professores e de vídeo para abertura de novas turmas, deixando de ter o seu foco, e limitando espaços que propiciariam qualidade aos afazeres educacionais e pedagógicos, para possibilitar o aumento de vagas em instituições localizadas nas áreas periféricas. Nestas áreas há uma acentuada demanda das famílias por creche registradas nas listas de espera. Essa demanda explica a estratégia emergencial de ampliação dos espaços de atendimento fazendo com que haja uma dicotomia entre a quantidade e a qualidade. Tal fato se deu não apenas em unidade advinda do Proinfância, mas em unidade já existente há mais de dez anos. A questão é tratada pela entrevista Ludmila no seguinte trecho do seu discurso.

No caso aqui da creche tínhamos 90 crianças; então nós pegamos e abrimos algumas salas. A gente abriu mão da sala de vídeo, da sala de computadores e transformamos em berçários. Quando nós queremos fazer esses momentos de vídeo, de recreação a gente usa o pátio. Transformamos o refeitório numa sala de vídeo, transformamos o pátio numa minibiblioteca, e fomos adaptando para que tivesse mais vagas. A quantidade era essa de crianças, então se ampliou para 135 vagas. Isso cabendo a criança deitada, porque uma coisa é a criança sentadinha em sua cadeira, e outra é cada uma ter sua cama, e a gente tem esse espaço para a cama dos 135 certinhos (ENTREVISTA- Gestora Ludmila).

O discurso da gestora é bem ilustrativo do modo como se deu algumas formas de ampliação, sem levar em conta as necessidades pedagógicas que requer o atendimento na Educação Infantil. A desativação desses ambientes e a transferência de outros, como retratou, também, em conversa informal outra participante, minimizaram espaço de encontro, debates e articulações, e outros espaços que podiam oferecer as crianças a promoção de práticas qualitativas a partir de diferentes ambientes, como a sala de vídeo. Por isso, esta prática direta ou indiretamente interfere na qualidade das atividades que poderiam ser realizadas. Assim, como toda política implementada por muitas mãos, é ressignificada em seu processo sendo adaptada conforme a realidade local. Como retrata Mainardes (2006):

De acordo com Ball e Bower o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente ‘implementadas’ dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem recriadas (MAINARDES, 2006, p. 53).

Devemos considerar pois, que essa recriação pode ser decorrente das condições materiais para a sua implementação, o que compromete a qualidade da oferta. Segundo Corrêa (2003) o debate sobre qualidade precisa abarcar todas as instituições na garantia de melhores condições de atendimento, para que não haja a excelência em uns e o mínimo para o funcionamento em outras.

Se é evidente que algo precisa ser feito por um atendimento que respeite a criança, garantindo-lhe as melhores condições, é preciso que tal atendimento efetivamente exista para todas as crianças/famílias que dele se queiram valer. Se o debate ficar centrado na questão da qualidade como algo isolado, corre-se o risco de se reafirmarem as políticas vigentes e o seu caráter marcado pela exclusão, pois, em vez de centros de excelência para alguns privilegiados, precisamos de boas escolas para todos (CORRÊA, 2003, p. 96).

Analisamos que, ao retirar determinados espaços para ampliar o atendimento das crianças que estão inseridas em bairros periféricos com elevado índice de pobreza, por um lado, a gestão municipal visa alcançar a meta 1 proposta no plano de gestão, na busca por ampliar o quantitativo de vagas prioritariamente para as crianças em vulnerabilidade social, que deriva também do PNE (BRASIL, 2014). Por outro lado, retira

das crianças atendidas, também nesse mesmo espaço, a possibilidade de vivenciarem momentos que enriqueçam a rotina para além da imersão dentro da sala.

Tal fato evidencia a necessidade do fortalecimento do regime de colaboração entre união e município no processo de construção de unidades de Educação Infantil. Pois, embora, venha sendo realizadas, no período que o presente relatório foi sendo construído, ainda não dava conta da realidade municipal das 8.000 mil vagas propostas para as crianças de 0 a 3 anos, diante da dimensão territorial e populacional do município, principalmente, nos bairros com o índice de vulnerabilidade mais alto. O contexto discursivo da formadora Carmem aponta para essa realidade.

Em relação ao desafio que eu vejo; a falta ainda de escola em determinados bairros que não tem. Essa oferta realmente, principalmente nesses loteamentos novos que a gente ver essa carência e, também, de creche que nem todo bairro tem creche. (ENTREVISTA- Formadora Carmem).

Neste sentido, a Educação Infantil, em seu processo histórico, ainda está imersa no cenário conflitante, pois os municípios se deparam, por um lado, com um elevado quantitativo de crianças ainda fora do atendimento, e por outro, com recursos insuficientes para o atendimento da demanda. Além disso, não podemos deixar de lembrar que o interesse das gestões municipais também influencia no direcionamento do investimento. Como ressalta Gil (2018, p. 190) “a falha no contexto da oferta não pode ser justificada pela priorização da vulnerabilidade, pois ao condicionar a oferta tende a atender a um grupo e a outro não”.

Ambientes que poderiam ser mais uma alternativa e possibilidade de interações e aprendizagens pelas crianças se tornam espaços para ampliar o atendimento para outras crianças que também necessitam serem inseridas. Além disso, outra estratégia de ampliação é a oferta em casas alugadas, sem espaços para o brincar e para melhor movimentação de todos, tantos das crianças como dos adultos, um desafio segundo a coordenadora Lurdes:

Aqui mesmo é um desafio. Nós estamos no desafio; porque aqui não é adequado para a educação infantil, porque ver toda a estrutura, é uma casa, aqui é uma adaptação. Para uma

educação infantil tem que ser salas amplas com ventilação, banheiros apropriados para as crianças, mas isso a prefeita está correndo para mostrar uma educação de qualidade. Quem chega aqui sabe que não é uma creche, é uma residência que está acolhendo crianças. E na realidade é muito bonito da parte dela, se fosse outro dizia: não tem creche então não tem criança. E o que ela está fazendo, ela está buscando aluguel para poder acolher as crianças com professores comprometidos e de qualidade. Para entrar agora tem que fazer seleção [...]. (ENTREVISTA- Coordenadora Lurdes).

Nesse discurso, a palavra acolher nos transmite o sentido de um atendimento paliativo, compensatório historicamente presente na educação para a primeira infância em nosso país. Segundo o dicionário⁵⁰ o termo acolher significa “oferecer ou obter refúgio, proteção ou conforto físico; abrigar(-se), amparar(-se)”. Embora a Educação Infantil seja também um espaço de acolhimento no cuidado das necessidades físicas e emocionais das crianças, defende-se espaços institucionais com ambientes amplos, pensados para atender as especificidades das crianças, o que irá refletir em seu desenvolvimento cognitivo e social. Em toda sua integralidade, na relação do educar e cuidar.

Essa condição de amparo, trazida nos discursos de algumas participantes da pesquisa, diante da configuração estrutural de atendimento que as crianças e os profissionais estão condicionados, apontam uma forma paliativa que vai de encontro com o direito da criança à educação. O direito a uma instituição de Educação Infantil tem sido substituído por uma casa a fim de oferecer um espaço emergencial para que as crianças permaneçam enquanto os responsáveis trabalham.

Desse modo, acredita-se que o direito da criança está sendo garantido ao oferecer uma “casa” improvisada de aluguel para que elas tenham um espaço, e que é difundida como uma ação adequada para o atendimento - *é muito bonito (expressa Lurdes)* - caracterizada num sentido de uma boa ação, de favor as crianças e as suas

⁵⁰ [Acolher - Dicio, Dicionário Online de Português](#)

famílias, o acolhimento. Não podemos esquecer que a educação é um direito da criança e dever do Estado, como defende a Constituição Federal de 1989.

Embora não seja obrigatório a família matricular as crianças de 0 a 3 anos, a oferta em espaços amplos e com condições adequadas é uma tarefa do Estado, através dos entes federados, nesse caso o município, como retrata Campos;

A concepção de educação infantil como estratégia civilizatória e assistencial retira-a da universalidade inclusiva e acaba por conferir-lhe um papel de compensar carências, isto é, ela acaba sendo uma forma de agir sobre os efeitos da pobreza, mas não sobre suas causas (CAMPOS, 2013, p. 202).

Essa concepção aparece também nos discursos de Poliana e Stefani, quando refletem sobre as dificuldades desse modelo de atendimento, questionando o acesso sem a qualidade.

Tem sido prioridade para o município. Porém as creches, eu acho que o gestor tem que olhar em sua totalidade esses espaços. Ampliar, porque uma criança quando ela vai para uma creche e o espaço não é adequado. Eu acho que tem que repensar; ter um olhar diferenciado, tem que ter mais investimento nesses espaços, e não somente para dar, vamos dizer assim, a sociedade quer que exista aquela creche, não! Tem que ter qualidade. As creches, elas têm que ser de qualidade, que a gente sabe que recursos existem, muitos recursos, e muitas vezes os gestores dão prioridade a outras coisas e não a ampliação de creche. Porque a criança, ela tem que ter o direito dela garantido em sua totalidade, não é só uma vaga que vai formar aquele cidadão, não! Tem que ter o espaço dele, tem que garantir isso dentro das creches (ENTREVISTA- Professora Poliana).

As principais dificuldades é a falta de materiais pedagógicos como suporte para auxiliar a prática pedagógica, a estrutura do ambiente que no momento é um anexo com espaço resumido principalmente para ajudar nas brincadeiras e interações com as crianças. E também a falta de uma formação para as auxiliares da sala (ENTREVISTA- Professora Stefani).

A corrida pela ampliação, conforme defende o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e a visibilidade da criança em vulnerabilidade, através do enfoque do provimento social proveniente da política, visa oferecer um instrumento de suporte diante das desigualdades socioeconômicas e favorecer a formação da criança para alcançar os desafios futuros e as habilidades necessárias no contexto escola posterior.

Desse modo, há necessidade de dimensionar os aspectos do atendimento, pois ainda há desigualdades entre as instituições. A compensação pela falta de unidades que deem conta da demanda a ser atendida é suprida pela utilização de espaço sem estrutura para serem chamadas de unidades de Educação Infantil. O município apresenta uma desigualdade compondo três características: os espaços de atendimento: as casas alugadas, as unidades com mais de dez anos, estas possuem espaços pequenos, no entanto, receberam reformas nesses últimos quatro anos para melhorar as condições estruturais de atendimento, e as unidades advindas pela cooperação com a União, através do Programa Pro-infância, que trouxe um novo rosto para a política de estruturação da Educação Infantil no município. O discurso da professora Safira destaca a diferença entre os espaços:

Podemos destacar os espaços físicos, pois já temos em nossa cidade creches amplas e bem estruturadas [ela se refere as unidades advindas do Pro-infância, porém nós ainda estamos vivenciando uma com pouco espaço e sem estrutura para uma creche, essa é nossa realidade atual. (ENTREVISTA- Professora Safira).

Outro fator destacado na política de ampliação pelas agentes na pesquisa, foi o aumento de vagas nas salas. Onde havia em torno de 20 crianças para uma professora e uma auxiliar, passou-se a ter de 25 a 30, o que torna mais difícil o processo de acompanhamento das interações, das relações de ensino-aprendizagem, além do cuidado.

[...] investir na questão da melhoria do físico, ou seja, não superlotar sala, é um problema que a gente tem. A gente tem sala ainda que tem 25, 30 crianças, isso é inadmissível! Não tem como você dar uma educação de qualidade numa turma de educação

infantil com 25, 30 alunos. Não tem. Por mais que o professor seja bom, não depende dele é toda uma situação, ... ah tem auxiliar, tem... [ela explica] mas vai ficar um professor, cada um com quinze crianças, ainda é muito né! Para o professor fazer uma roda de conversa, para o professor levar ao banheiro, porque educação infantil envolve tudo isso, principalmente em creche que é integral. Então não tem como um professor ter um bom desenvolvimento com a realidade que infelizmente a necessidade dos pais exige, mas assim, ainda há na minha opinião superlotação nas salas (ENTREVISTA- Coordenadora Florinda).

Do mesmo modo, o discurso das coordenadoras demonstra a sobrecarga de trabalho. Em algumas unidades há um quantitativo de mais de dez turmas o que dificulta o acompanhamento, as orientações para os profissionais, além das atividades desenvolvidas nos berçários 0 (04 meses a 1 e 11 meses) como nós já tratamos antes. Nesta direção estão as falas de Julia e Magnólia:

A dificuldade seria em relação ao quantitativo, a gente ainda tem muitos alunos para uma educação infantil [...] (ENTREVISTA- Professora Julia).

Dificuldades, quantidade de crianças por turma; falta de apoio das famílias (QUESTIONÁRIO- Professora Magnólia).

Neste cenário, para além da estratégia de construção de novas salas, de desativação de salas de uso diversos, como retratamos, além da construção e inauguração de novas unidades e reestruturação de outras já existentes, o aumento no quantitativo de crianças também é uma estratégia de ampliação de vagas. Segundo o trecho do discurso explanado de Florinda, uma instituição que recebia 160 crianças passou a receber 368, mais que o dobro.

Então isso é um dos entraves que a gente enfrenta ainda, não só na educação infantil, mas tem lotação em todo canto infelizmente.

Eu viso a educação infantil porque a educação infantil é muito... Professor tem que estar muito junto, tem que tá muito presente, tem que tá muito ali. Como é que o professor vai dar atenção necessária, vai avaliar na educação infantil. Na educação infantil aquela avaliação de observação, e você estar ali perto do aluno, de você tá vendo como é a evolução, não é aquela avaliação que eu dou aqui uma nota e o aluno faz, não! É uma avaliação de você tá no dia a dia observando aquele aluno, e como é que você vai fazer isso com muitos em uma sala, complica. Ai no que complica o trabalho do professor diminui na qualidade, por mais que o professor se esforce (ENTREVISTA-Coordenadora Florinda).

A relação divergente entre a quantidade e a qualidade diante do contexto quantitativo de crianças para o quantitativo de profissionais traz a preocupação com o acompanhamento dos processos educacionais para a promoção de um trabalho qualitativo junto as crianças. Embora a preocupação da gestão municipal estivesse relacionada a oferecer subsídios para as crianças em vulnerabilidade e das classes trabalhadoras. Embora a sobrecarga gera uma situação insatisfatória e que influencia diretamente na qualidade da oferta. Assim, concordamos com a reflexão de Côrrea (2003):

Em se tratando de crianças pequenas, cujas necessidades de educação e cuidado podem e devem ser entendidas de modo mais abrangente, o problema do excesso de alunos por professora parece tornar-se ainda mais sério. Como ouvir com a devida atenção cada ideia, cada história, cada relato, enfim, como atender individualmente a cada pequeno ou pequena se outros trinta e tantos reclamam a mesma atenção? Que organização pode dar conta de número tão elevado de crianças sem que um certo caos se instale, ou sem que alguns deixem mesmo de receber a atenção e as orientações necessárias? (CÔRREA, 2003).

As questões postas por Côrrea em sua pesquisa realizada no início dos anos 2000 no estado de São Paulo, são pertinentes vinte anos depois, dentro da realidade investigada. Pois, embora a ampliação do atendimento a Educação Infantil seja proclamada como prioridade do município, a dificuldade de excesso de crianças e do quantitativo de profissionais não é recente na Educação Infantil, essa inquietação está presente entre os professores, para darem conta da demanda individual e coletiva.

Levando em consideração que, além da responsabilidade pelo cuidado, em atentar-se para a criança que chora, que se machuca, que morde, que necessita ir ao banheiro, existem a relevância das exigências nos encaminhamentos pedagógicos, o acompanhamento de cada processo de aprendizagem tão necessário, bem como, está atento à família e em suas diferentes realidades, que também necessitam do olhar docente. Fora os fatores internos e externos que estão voltados para o contexto organizacional e estrutural das unidades, tudo isso influencia no fazer docente.

Deste modo, na viabilização de atendimento que contemple quantidade e qualidade, estão os fatores internos à escola e os externos advindos das ações reguladoras do município, situações que surgem no cotidiano do funcionamento das instituições, a exemplo, explicitado pelos entrevistados como a falta de ar-condicionado, salas quentes, chuveiro que quebra, dentre outros eventos cotidianos, também influência na condição da qualidade. Assim o trecho do discurso da Gestora Eloísa esclarece:

O espaço físico, eu falo por nossa instituição a gente tem um espaço muito bom aqui. Precisa melhorar, precisa. A questão da climatização das salas, é uma coisa que a gente fala muito, no período de verão, de calor, a gente sofre, eu digo principalmente as crianças, a questão da climatização. A gente tem um projeto que vai ser todas as salas, a gente só tem 3 hoje, mas todas vão ser climatizadas. Na parte física esse é um ponto que precisa ser melhorado, e tudo interfere numa educação de qualidade. Alimentação, uma boa alimentação leva diretamente a interferir numa educação de qualidade, a gente tem uma boa alimentação, graças a Deus, a gente recebe. A gente tem momentos de dificuldade, se eu disser que não tem eu estou mentindo, tem uma dificuldade aqui, uma dificuldade ali, as vezes o fornecedor, outra coisa o pessoal da secretaria fica correndo para resolver as situações, mas uma vez ou outra tem, mas a gente tem uma boa alimentação, então esse cuidado pra que permaneça né, que interfere numa educação de qualidade. Comunicação, comunicação também é fundamental entre instituição e secretaria, dentro da instituição mesmo, pessoas dentro da instituição, se não tiver uma boa comunicação isso vai interferir

diretamente no resultado da educação, porque se eu não tiver uma boa comunicação (ENTREVISTA- Gestora Eloísa).

Tais fatores, por um lado, são mediados pelos agentes que atuam na organização escolar. Por outro, são mediados pelas⁵¹ profissionais das unidades de ensino que buscam estratégias para resolução das situações de forma mais rápida, tendo em vista que o processo de burocratização diante do quantitativo de unidades de todo sistema municipal de ensino tende a tardar o processo de resolução. Podemos analisar que estes percalços são situações que perpassam o contexto cotidiano das instituições, que de uma forma ou de outra influenciam na qualidade almejada. A infraestrutura é considerada um fator interno, uma pedagogia invisível que influencia diretamente nas práticas educativas com as crianças na primeira infância (MAINARDES, 2007).

Segundo Ball, Maguire e Braun (2016⁵²) a política não só acontece fora das instituições, nos textos escritos locais ou nacionais, mas estão inseridos na prática que se desenvolve no interior das unidades educativas. Para eles “o problema é que, se a política só é vista nesses termos, então todos os outros momentos dos processos da política e de sua atuação dentro e em torno das escolas são marginalizados ou passam despercebidos” (BALL, MAGUIRE e BRAUN 2016, p. 13).

A política, também é feita no interior das instituições, através dos profissionais que contestam, negociam, organizam e reorganizam, criam estratégias, mesmo estando fora da máquina política externa. Entretanto, estes não são considerados na resolução dos problemas, nos enfrentamentos, na implementação de programas, postos que em meio aos limites e desafios ressignificam conforme a necessidade da realidade. Assim, a política proposta, apresentada na versão textual, se configura numa política pensada e estruturada, ao ser vivenciada na prática cotidiana, versa a partir de diferentes concepções, interpretações e interesses que produzem outros efeitos em relação ao que foi proposto na política textual (MAINARDES, 2006). Neste sentido as proposições presentes no PME e nos documentos da gestão, são redirecionadas no cotidiano das

⁵¹ Utilizamos os termos voltado para o feminino, pois 100% dos profissionais que trabalham na educação infantil nos cargos de professores, gestores, coordenadores, auxiliares são mulheres.

⁵² BALL, Stephen J. MAGUIRE, Meg. BRAUN, Annette. Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias. Editora UEPG, 2016.

escolas, seja pelas restrições da infraestrutura, seja pelas condições de trabalho das profissionais que trataremos adiante.

O conceito de qualidade é multifacetado, não podemos pensar a qualidade de maneira uniforme, pois ela apreende diferentes concepções, realidades e interpretações. Para Dourado e Oliveira (2009) a escola de qualidade é um desafio que implica na condição de trabalho, nos processos de gestão escolar, na dinâmica curricular e na formação docente, esta última veremos no tópico seguinte, além da organização dos ambientes, quando se trata da Educação Infantil.

Compreende-se então a qualidade com base em uma perspectiva polissêmica, em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social (DOURADO e OLIVEIRA, 2009, p. 202).

Segundo Dourado e Oliveira (2009, p. 203) a qualidade “é um processo histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico”. Com base nessa concepção, discutimos a qualidade a partir das demandas observadas nas visitas, e principalmente, nos discursos expostos pelas agentes participantes que apontam os desafios e os requisitos para o alcance da qualidade, segundo suas concepções.

A creche tem sido vista, como relevante espaço para promover o cuidado, a proteção das crianças, mas, também, como espaço educativo que promove práticas pedagógicas em prol da formação e do desenvolvimento delas. Elencamos os aspectos considerados pelas entrevistadas como requisitos para se ter uma educação de qualidade. 90% dos profissionais pesquisados trouxeram em seu discurso a formação docente, a valorização do profissional no âmbito da formação e, principalmente, a remuneração. Além destes fatores, apontaram também a relação família e escola, os recursos didáticos e o espaço físico para recreação.

*[...]de investir em material, em humano, em capacitação de professor, de gestor, esse investimento que tem que ser feito.
(ENTREVISTA- Gestora Isabelita).*

Uma boa estrutura física, subsídios pedagógicos de material tanto de livraria, papelaria, como também jogos educativos. E bons profissionais, principalmente o profissional ele é a chave, porque se você tiver as outras coisas e não tiver um profissional realmente engajado nada vai fluir (ENTREVISTA- Gestora Givanilda).

Valorização do professor, investimento em formação para todos que trabalham nesta etapa de ensino, espaços físicos de qualidade, merenda de qualidade (QUESTIONÁRIO- Professora Magnólia).

Promover uma administração democrática, garantir escolas com infraestrutura, professores competentes e dinâmicos. Políticas públicas com a participação conjunta de líderes políticos, gestores escolares, professores, alunos, pais e a própria comunidade em torno das escolas. Atualização dos profissionais em relação a tecnologia (ENTREVISTA- Gestora Morgana).

Há discursos que versam sobre a política unilateral, construída sem a participação dos agentes responsáveis pela sua execução além das crianças e suas famílias. O trecho discursivo acima apresentado ilustra essa questão, também tratada na literatura. Como refletem Ball, Maguire e Braun (2016, p. 13) “[...] professores, e um elenco cada vez mais diversificado de ‘outros adultos’ que trabalham dentro e em torno das escolas, sem mencionar os estudantes, são deixados de fora do processo da política ou tomados simplesmente como cifras que ‘implementam’⁵³”.

A gestão democrática é apontada por Morgana como ação que precisa ser melhorada e vivida cotidianamente, tendo em vista que, a gestão nesse nível de participação necessita romper com paradigmas que envolvem a centralidade de ações, de concepções e de um modelo historicamente construído, que claramente não é fácil de desconstruir. O processo de implementação das políticas necessita da participação de todos que estão envolvidos no contexto diário de vivência no interior das unidades de

⁵³ (aspas dos autores).

Educação Infantil. Como abordaremos mais adiante, a formação docente e a valorização estiveram presentes nos discursos das profissionais entrevistadas enquanto uma das principais defasagem da política.

Por sua vez, a qualidade no atendimento está relacionada ao direito da criança ao acesso, o dever do Estado em oferecer espaços educacionais também lhe confere oferecer a qualidade. A Educação Infantil carrega por décadas a minimização dos recursos, dos espaços, da visibilidade no âmbito nacional, e nesse contexto histórico, o fator compensatório é enfrentado. Falar de qualidade na Educação Infantil implica no campo financeiro, pois o atendimento tem um custo alto para os municípios que buscam estratégias para atender a demanda de acordo com os recursos disponíveis, segundo nos interesses dos gestores municipais em determinadas prioridades, bem como, no quantitativo financeiro que possuem os municípios para tais ações. Como retratou Mattos, “a eficácia das políticas públicas está vinculada às condições orçamentárias, às especificidades locais e à maneira como os principais responsáveis pela sua efetivação a vêm conduzindo” (2014, p. 123).

Podemos observar que o interesse por parte da gestão municipal em ampliar a oferta do atendimento nesses últimos anos, tem olhado para a criança como sujeito de atenção. Entretanto, para além das dificuldades apontadas pelos participantes da pesquisa e já comentadas, se situam as dificuldades e desafios apresentadas no discurso da professora Estela:

Contratar pessoas leigas para o trabalho nas instituições de educação infantil. Rotatividade de profissionais da SEDUC que alteram a dinâmica de trabalho conforme suas ideias/convicções. Não cumprimento do piso salarial, encontrar dirigentes/secretários de educação que enxergam a educação infantil como preparação para o ensino fundamental. Aprovação de medidas provisórias/emendas/projetos de lei que retrocedem nas conquistas já consolidadas através de anos de luta (QUESTIONARIO- Professora Estela).

Desenvolver um serviço de qualidade se constitui em um processo a longo prazo, possibilitar que essa construção seja coletiva, através da participação nas trocas

discursivas, em ouvir os sujeitos que estão inseridos nos espaços escolares cotidianamente não é uma prática presente no exercício da política para a Educação Infantil no município pesquisado.

Portanto, foi possível identificar que a estratégia 1.5 da meta 1 do Plano Municipal de Educação (2015). Esta estratégia se refere ao desenvolvimento de mecanismo de avaliação dos espaços físicos, do quadro de pessoal, da gestão e dos recursos pedagógicos com a participação da sociedade, de acordo com os Indicadores Nacionais de Qualidade na Educação Infantil (2009), a cada 2 anos, enquanto uma política de texto, não se materializa. Não há um processo de diálogo que traga os indicadores de qualidade como instrumento formativo e diagnóstico numa relação entre o sistema municipal e as unidades educacionais.

Além disso, analisamos que a preocupação em possibilitar o acesso à Educação Infantil das crianças tem sido latente nos últimos 5 anos, especialmente. Isso tem levado a diferentes estratégias de ampliação como vimos ao longo da análise. Entretanto, a relação dicotômica com a qualidade ainda se constitui uma característica da política de Educação Infantil no município. Como expõe a coordenadora Filomena “*está evoluindo, a passos de tartaruga, mas está evoluindo*”.

Ainda como parte elementar da política de expansão e atendimento da educação infantil, buscamos analisar, no tópico seguinte; A valorização e a formação docente nos discursos das profissionais da educação: implicações na política de Educação Infantil.

4.5 Valorização docente e suas implicações na política da Educação Infantil

A política de valorização docente no município de Caruaru há anos é vivenciada numa linha tênue, em relação aos direitos estabelecidos pela legislação e o que se concretiza na prática da política. Essa afirmativa, dentre outras evidências, pode ser identificada no Plano de Cargos, Carreiras, Desenvolvimento e Remuneração dos Profissionais da Educação- PCCR, Lei Complementar Nº 035, de 22 de fevereiro de 2013 que deveria ser o documento norteador da valorização docente.

Exemplificando esta lacuna se situa o tempo de licença remunerada para formação dos docentes na pós-graduação e o período da licença efetivamente concebida para a sua realização. Neste sentido, o Art. 24 da Lei Complementar N° 035, de 22 de fevereiro de 2013 (PCCR- Plano de Cargos, Carreiras, Desenvolvimento e Remuneração dos Profissionais da educação) determina que:

Art.24 2º§ A licença para qualificação profissional consiste no afastamento do servidor de suas funções, computado o tempo de afastamento para todos os fins de direito e será concedida para frequência a cursos de Pós-graduação *lato sensu*- Especialização, Pós-graduação *stricto sensu*- Mestrado e Doutorado em instituições credenciadas. 3º§ O afastamento referido no parágrafo anterior, sem prejuízo das hipóteses de curso de menor duração, dar-se-á nos seguintes prazos:

I- Para curso de Pós-graduação *lato sensu*- Especialização, por 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por até 90 (noventa) dias;

II- Para curso de Pós-graduação *stricto sensu*- Mestrado, por 90 (noventa) dias, prorrogáveis por 120 (cento e vinte) dias;

III- Para curso de Pós-graduação *stricto sensu*- Doutorado, por 120 (cento e vinte) dias, prorrogáveis por 180 (cento e oitenta) dias; (CARUARU, 2013).

Dois anos após a aprovação do PCCR, o PME (2015) traz na estratégia 1.6 “promover a formação continuada de todos os profissionais de Educação Infantil, numa perspectiva de fomentar sua formação em curso superior e pós-graduação *lato* e *stricto sensu*”, advindo do que está determinado no PNE (2014-2024). No entanto, nos revela uma contradição entre os documentos de âmbito municipal, quando um apresenta a dificuldade em favorecer aos profissionais o tempo necessário para o alcance de uma formação mais aprofundada, como uma pós-graduação. Posteriormente vem o plano municipal que defende o fomento a pós-graduação como uma estratégia de elevar a formação dos docentes. Assim, podemos analisar que até a realização da presente pesquisa, o PCCR e suas regras não haviam mudado.

Desse modo, como o profissional da educação pode buscar o aperfeiçoamento e o aprofundamento científico e a formação qualitativa se o município não dá subsídio para que consiga alcançar outros níveis de aprendizagem para além da graduação? É através da formação que o profissional ampliará suas concepções, dialogará com as abordagens teóricas que nos dão elementos reflexivos, que o ajudarão a conduzir uma prática que investiga, que aprofunda, que diagnostica, que avalia, que promove mudanças significativas dentro e fora do espaço escolar. Desde a promulgação do PCCR, há 8 anos,

não houve nenhuma modificação nos seus artigos referentes ao período de formação. Este dado é indicativo das contradições que têm estado presentes no desenvolvimento da política municipal nesse aspecto.

O plano de gestão do governo municipal de 2017 a 2020, para o alcance da meta 1, de ampliação da oferta de vagas em creche e pré-escola, apresenta em sua terceira estratégia, “valorizar os professores dando ênfase à formação superior, à formação continuada e à melhoria das condições de trabalho”. Entretanto, essa estratégia tem se apresentado enquanto um desafio a ser alcançada, diante dos problemas que historicamente vem cercado a docência. A promulgação do PCCR (2013)⁵⁴, trouxe retrocessos para a política docente, por um lado, há o processo de formação continuada ofertada pelo município, por outro, a formação na pós-graduação âmbito não é uma condição a que todos tenham direito.

Ao longo das entrevistas as participantes expuseram a dificuldade de buscar qualificação diante da condição salarial, da carga horária de trabalho, que não permitem ausentar-se, e da negação do afastamento remunerado, dificultando o acesso a essas formações. Entretanto, há uma demanda pela capacitação e especialização e, portanto, pela formação científica. Segundo o discurso de Geovana:

Eu acho que a educação em si, ela deu uma melhorada muito grande. Porque eu acho que a gente profissionalmente, muito de nós, precisamos melhorar a nossa formação. A gente ver que muitas não querem mais estudar, principalmente as mais antigas na rede, não tem mais o interesse de estudo, de formação e de querer mudar. Então isso seria um item para que todas as pessoas tivessem em si para querer estudar e modificar. Deveria ter uma forma mais fácil economicamente para eles terem esse interesse, eu acho que pesa muito isso. [...] O desafio é a questão financeira, o salário baixo, sempre baixo, o professor não tem como estudar o que ele precisa estudar, uma pós, um doutorado, um mestrado muito menos. Então hoje em dia a gente tem

⁵⁴ Link de localização do documento: http://transparenciape.com.br/CamaraCaruaru/sied/arquivos/6/lei_complementar/Arquivo%2033.PDF
Acessado em: 02.02.2021

professor em creche que não tem uma graduação, então assim isso é um absurdo! Aí eu vejo dois lados, existem a situação econômica sim, e existe a falta de interesse, o município faz as parcerias de descontos, mas existe situações que realmente não dar, e os contratados muito menos. É muito difícil para sustentar a família, pra estudar, pra trabalhar, quando vai sair de casa você gasta, então eu acho que o desafio maior é esse (ENTREVISTA- Coordenadora Geovana).

Nessa mesma direção o discurso de Geovana indica que é a própria política de valorização do magistério do município que conduzem alguns professores a não buscarem essa formação, a não se “interessarem” por elas. Os baixos salários devem ser uma das causas principais para que os profissionais da educação sintam dificuldade de buscar a continuidade de sua formação acadêmica. Especialmente para aquele que não possuem vínculos permanentes e possuem um contrato temporário. Até o ano de realização desta pesquisa, os docentes temporários recebiam um pouco mais de um salário-mínimo para 150 horas/mensais de trabalho.

Como tratado amplamente pela literatura as condições do trabalho docente e da formação, são fatores determinantes para a qualidade na educação. No entanto, a participação das gestões municipais no favorecimento do incentivo para a elevação de níveis de formação dos diversos profissionais da educação ainda é uma prática não generalizada.

Vale ressaltar que o capital cultural e científico é necessário para ampliação de novos caminhos e possibilidades para direcionar o fazer docente junto as crianças, bem como aprofundar a consciência (*habitus*) sobre o fazer docente no campo da educação. Neste sentido a ampliação do nível de qualificação pode possibilitar ao professor transcender dicotomias enraizadas e aprimorar os modos de pensar a educação, a prática na Educação Infantil e o mundo social (MATON, 2018). Em certa medida, as entrevistadas expressaram a necessidade da formação continuada como ilustramos com o depoimento abaixo:

Eu vou com a formação, você precisa ter uma formação porque aí você vai ter um ponto de partida. Você sabe os conceitos

pedagógicos, o domínio pedagógico, como você trabalha pedagogicamente com os profissionais, com a criança, com os pais da criança. Então eu acho que essa formação, ela ajuda muito dentro da pedagogia. Quando você não tem essa formação, muitas vezes você faz, mas falta uma base teórica, aí faz a prática, mas se for andar juntos teoria e práticas elas estão interligadas (ENTREVISTA- Coordenadora Fernanda).

A base teórica é reconhecida como importante na ação-reflexão do fazer docente. Para a coordenadora Fernanda, a formação possibilita ao professor construir a relação teoria e prática para melhorar o seu fazer docente, voltado para a construção discursiva de conceitos pedagógicos que viabilizem seu trabalho junto aos pais e as crianças, compreendendo que a prática sozinha se torna uma ação isolada. O que nos leva a refletir sobre o que dizia Paulo Freire (1996), o ensinar não é transferir, mas é criar possibilidades.

Desse modo, como criar possibilidades se a prática isoladamente não leva à reflexão, leva a acomodar-se? Nessa perspectiva, o avanço na Educação Infantil através da aquisição de novas unidades necessita ter enquanto condição para a qualidade da oferta, a formação dos docentes e dos auxiliares, além da formação para os outros profissionais que compõem o trabalho nas unidades, como expõem Silva e Dias (2020):

[...] A aquisição de prédios com espaços pedagógicos planejados para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que contribuam para o desenvolvimento integral da criança precisa vir acompanhada de uma potente política de formação de professores, sob pena de não ser efetivada. Acrescentaríamos, ainda, a necessidade de garantir a formação continuada, não apenas dos professores, mas também de todos os demais trabalhadores que lidam com as crianças nas unidades (SILVA e DIAS, 2020, p. 07).

Além dessa condição, concordamos com as referidas autoras, sobre a necessidade de se alcançar uma potente política de formação para todos os profissionais atuantes no município, o que requer um trabalho de construção e parcerias para a consolidação constante do trabalho formativo. Assim defende, enquanto estratégia da meta 1 o Plano Municipal de Educação (2015), que como vimos, dialoga com o Plano da

gestão municipal, no entanto, o discurso contido no PCCR (2013) parece que tem prevalecido ao servir de argumentação para dificultar os processos formativos.

Vale lembrar que, a remuneração docente nos municípios deveria, a princípio, seguir, a lei do Piso Salarial, que reajusta anualmente o percentual de acordo com o Governo Federal. O Piso Salarial nacional foi instituído pela Lei nº 11. 738/ 2008 com o objetivo de formalizar uma base para o cumprimento por estados e municípios. Em 2012 a Resolução nº 7, de 26 de abril, do Ministério da Educação traz os novos critérios de complementação do Piso Salarial, trata do uso de parcela dos recursos da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) para o pagamento integral do piso salarial dos profissionais da educação básica pública.

A condição salarial consiste em outro fator que dificulta a concretização da política docente como um todo. Em 2020 quando realizamos a pesquisa de campo identificamos que o município atendia a Lei nº 6. 508 de 05 de maio de 2020⁵⁵, que, em atendimento a política nacional atualizou o valor destinado aos profissionais com jornada de 200 horas mensais e com vínculo permanente com o município, afirmando que:

Art. 2º Fica assegurada aos profissionais do magistério público da educação básica municipal, cujo vencimento básico, no exercício de 2020, seja inferior ao piso salarial nacional para jornada de trabalho de 200 (duzentas) horas/aula mensais, a adequação do respectivo vencimento para o valor mensal de R\$ 2.886,24 (dois mil, oitocentos e oitenta e seis reais e vinte e quatro centavos) e nos demais casos, no mínimo proporcional à carga horária, considerando o valor do piso salarial nacional.

Tabelas 6 e 7. Tabelas de valores salariais para professores com a carga horária de 150 horas/20 horas semanais:

Professor I- 150 h (Ingressantes até a entrada em vigor da Lei Complementar Municipal nº 35/2013)										
Classe										
NÍVEL	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
	06 Anos	06 a 09 anos	09 a 12 anos	12 a 15 anos	15 a 18 anos	18 a 21 anos	21 a 24 anos	24 a 26 anos	26 a 28 anos	28 a 30 anos

⁵⁵ Link de localização de acessado documento [LEI-6508-PROJETO-8516-Piso-salarial-professores-efetivos.pdf \(caruaru.pe.gov.br\)](http://sapl.caruaru.pe.gov.br/media/sapl/public/materialegislativa/2018/4422/projeto-de-lei-mensagem-005-piso-salarial-professores.pdf) Acessado em: 23. 03. 2021

<http://sapl.caruaru.pe.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2018/4422/projeto-de-lei-mensagem-005-piso-salarial-professores.pdf>

I	2.164,68	2.164,68	2.164,68	2.164,68	2.244,15	2.333,91	2.427,27	2.524,36	2.625,33	2.730,35
II	2.493,80	2.593,56	2.697,29	2.805,18	2.917,39	3.037,09	3.155,45	3.281,67	3.412,94	3.549,45
III	3.241,94	3.371,62	3.506,48	3.646,74	3.792,61	3.944,32	4.102,09	4.266,17	4.436,82	4.614,29
IV	3.890,33	4.045,95	4.207,78	4.376,09	4.551,13	4.733,18	4.922,51	5.119,41	5.324,18	5.537,15
V	4.668,40	4.855,14	5.049,34	5.251,31	5.461,36	5.679,82	5.907,01	6.143,29	6.389,02	6.644,58

Professor I- 150 h (Ingressantes após a entrada em vigor da Lei Complementar Municipal nº 35/2013)										
Classe										
NÍVEL	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
	06 Anos	06 a 09 anos	09 a 12 anos	12 a 15 anos	15 a 18 anos	18 a 21 anos	21 a 24 anos	24 a 26 anos	26 a 28 anos	28 a 30 anos
I	2.164,68	2.164,68	2.164,68	2.164,68	2.244,15	2.333,92	2.427,27	2.524,37	2.625,34	2.730,35
II	2.493,80	2.194,55	2.282,33	2.373,62	2.468,57	2.567,31	2.670,00	2.778,80	2.887,87	3.003,39
III	2.532,17	2.633,46	2.738,79	2.848,35	2.962,28	3.080,77	3.204,00	3.332,36	3.465,45	3.604,07
IV	3.291,82	3.423,49	3.560,43	3.702,85	3.850,96	4.005,00	4.165,20	4.331,81	4.505,08	4.685,29

Fonte: Tabela atualizada segundo a Lei nº 6. 508 de 05 de maio de 2020/Caruaru-PE

Considerando os diferentes níveis de cargos e carreiras e tempo de serviço para o acréscimo percentual segundo o PCCR (2013), que trouxe consigo duas diferentes remunerações: um referente aos profissionais que adentraram antes da sua promulgação, e outra para os profissionais que assumiram cargos a partir do 2013 ou após. Este dado evidencia a presença de desigualdades em torno de uma mesma categoria, ou seja, professores efetivos da rede municipal, há diferenças salariais para um mesmo tipo de trabalho entre os que entraram antes de 2013 e depois de 2013, como mostra as tabelas acima.

As tabelas de valores nos revelam uma grande diferença entre um grupo e outro, mais de um mil reais de diferença entre um profissional e outro de um mesmo nível. Quando observamos o grupo de professores em contrato temporário, essa desigualdade se intensifica. Estes educadores recebem salários ainda menores do que os profissionais permanentes, além de serem remunerados por hora aula trabalhada, configurando um salário-mínimo para os professores com a carga horária de 150 horas mensais. Na

percepção das entrevistadas fica evidente o salário adequado para o alcance da qualidade da educação como ilustramos:

O investimento, eu acredito que passa também no humano e no financeiro. Na remuneração do professor que infelizmente precisa melhorar, principalmente no caso dos professores em contrato, eles precisam de uma remuneração que seja compatível com seu trabalho desenvolvido[...] (ENTREVISTA- Gestora Ivone).

É importante destacar que os salários dos profissionais da educação pagos pelo município de Caruaru são mais baixos do que em muitas outras cidades do Brasil, em especial do Sul e Sudeste. Essa divergência é também acentuada quando se compara os salários dos professores efetivos e temporários, ao considerarmos que ambos realizam a mesma função.

No contexto dos profissionais atuantes através de contratos temporários, um grande quantitativo, que embora, não tivemos acesso aos números, mas se estendem em contratos nesses últimos dez anos, tendo em vista que faz 11 anos que não há concurso para professores efetivos. A questão, como já tratada anteriormente, aparece em vários discursos:

Eu acho que é tanto isso, a valorização na formação é essencial, e também a valorização do salário, né? Porque a gente sabe também que é muito difícil por conta que o salário não dá pra sobreviver se você se manter no horário só. Então a maioria dos professores tem que trabalhar dobrado, né? Carga horária dobrada aí isso também prejudica um pouco o rendimento, não tem como. Se o professor tivesse condição de trabalhar um horário e receber o salário que condissesse com a profissão então seria mais produtivo (ENTREVISTA- Coordenadora Margarida).

[...] A valorização profissional a gente toca no assunto, mas é uma coisa claríssima, precisa melhorar os salários dos

professores e a gente precisa reconhecer que a formação continuada é fundamental. Os professores não podem parar, e estar acontecendo formações, eu estou vendo que está caminhando, precisa melhorar ainda, mas está caminhando (ENTREVISTA- Gestora Eloísa).

Embora o discurso sobre a duplicação da jornada de trabalho e a condição salarial não seja algo novo nas discussões em torno da realidade educacional em nosso país, este fato, enquanto uma lacuna da política de atendimento, reflete diretamente na condição da formação dos docentes, nos estímulos e desestímulos pelo aperfeiçoamento, e conseqüentemente, nas ações direcionadas e construídas junto as crianças em creches e pré-escolas.

Segundo Mainardes, um dos focos de análise de política deve acontecer sobre a interpretação dos profissionais que atuam no contexto da prática, que nos leva a identificar “processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas” (2006, p. 50). Neste sentido, as insatisfações com as condições de trabalho e salário podem efetivamente está refletindo na prática da política na direção da acomodação e conformismo como sugerem os discursos.

O uso da expressão - *se o professor tivesse* (Gestora Eloísa) pode expressar o desejo uma vontade de receber um salário que valorize o trabalho do professor, para que assim, pudesse obter um maior tempo de dedicação a profissão, e principalmente, que corroborasse para o desenvolvimento da sua formação continuada.

Diante deste contexto, Azevedo esclarece: “desta perspectiva, os fazedores da política, ao tomarem decisões que conduzem à sua definição e formulação, estão se apoiando em algum tipo de definição social da realidade, peculiar a determinados grupos que atuam no setor concernente” (1997, p. 65). Assim, as decisões, como sabemos, tem sido tomada prioritariamente em arenas restritas e guiadas por um perspectiva que não valoriza a educação como sendo primordial.

No entanto, é importante considerarmos que nos últimos dez anos houve avanços na política de atendimento nacional na Educação Infantil, dentro desse contexto a formação docente foi estimulada pelos estudos e pesquisas, bem como pelos

documentos legais que foram sendo instituídos para esta etapa de ensino, como as DCNEI (2009), e a BNCC (2017).

A BNCC (2017) tem sido o documento normatizador e orientador do processo formativo em serviço e das práticas desenvolvidas pelos profissionais na perspectiva do espelhamento. A formação docente passou a ser cobrada com mais força, vista como estímulos para o alcance das práticas que propõem para a Educação Infantil, a partir dos eixos de experiência e, principalmente, dos direitos de aprendizagem. No entanto, há o desconhecimento dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil (2009), como um documento direcionador para o alcance dessa qualidade. Em seu lugar é a BNCC que tem assumido tal função, onde a qualidade é identificada como o cumprimento do que nela está proposto.

Há discursos, como o de Isadora, que expressam a importância da valorização do profissional como um requisito para o alcance da qualidade, enquanto elemento que estimula a boa prática dos professores e assim alcançam as crianças.

Eu acho que em primeiro lugar é a valorização do profissional, né? Quando o profissional é valorizado ele tem mais estímulos aí a gente tem mais resultados e o estímulos das crianças também [...] (ENTREVISTA- Gestora Isadora).

O avanço no direcionamento das formações é abordado nos discursos das profissionais, estas formações têm contribuído para as mudanças discursivas distribuídas sobre os conceitos acerca da criança e da infância, como também, são subsidiadas na construção dos significados sobre as práticas pedagógicas na creche e na pré-escola. No entanto, precisam alcançar todos os profissionais que atuam nos diferentes grupos etários. Nessa dimensão da valorização profissional é oportuno destacar que a sociedade tem desvalorizado a profissão docente, fato que ainda se torna mais visível em relação aos que atuam na Educação Infantil. Como expressa Margarida “[...] porque infelizmente as pessoas ainda veem a educação infantil... ah tu és professora da educação infantil? e se trabalhou na creche, pronto! É como se você não tivesse valor nenhum”. Ela continua:

Então realmente precisa muito, já teve um grande avanço a respeito, assim a rede ela favorece sim, muita formação com as

meninas da educação infantil, mas que isso tem que se intensificar mais (ENTREVISTA- Coordenadora Margarida).

A formação continuada possibilita o fortalecimento da identidade docente, e a construção de repertórios que podem vir contribuir com suas práticas. Na formação continuada, as profissionais podem se apropriar de novos discursos, ressignificar os velhos, podendo modificar as práticas sociais e discursivas distribuídas e consumidas no campo educacional e na sociedade.

Entretanto, as entrevistadas percebem que as formações que têm sido ofertadas pela política municipal de educação se mostram distantes da realidade, na medida em que não se desenvolve articulando a teoria e a prática. Exemplifica este dado o seguinte contexto discursivo:

As capacitações têm sido constantes, porém a gente enquanto profissional sente, assim, a falta de algo novo nessas capacitações. Porque a gente enquanto profissional, enquanto professor, quando a gente vai em busca de algo novo que venha agregar no nosso mundo. Vamos dizer assim que trabalhamos, mas muitas vezes a gente é quem leva algo novo (ENTREVISTA- Professora Poliana).

Quando as profissionais enunciam a necessidade de formações que se aproximem das suas problematizações, dúvidas e necessidades, expressam o tipo de relação hierárquica, em que sem diálogo que permita alcançar o lócus da sala, junto as crianças, e sem terem a oportunidade de sugerir temáticas que contribuíssem com o processo formativo e prático. Como discorre Freitas:

Os agentes educativos estão constantemente na escola e estão envolvidos em uma trama de relações políticas e afetivas. Conhecem a realidade e dispõem de meios para reprocessar os desejos advindos da política educacional traçadas pelas secretarias (FREITAS, 2016, p. 146).

Neste sentido, podemos compreender que as políticas, em seus diferentes direcionamentos, advêm do contexto de influência da macroestrutura, e é no território

local que elas se materializam sem atuar efetivamente na superação das dificuldades vividas pelos profissionais, como pontuamos. Ainda em torno dos desafios no contexto dos profissionais da educação, questionamos sobre as dificuldades e as facilidades no exercício da profissão, outros pontos foram lançados, a partir das diferentes posições que ocupam os profissionais entrevistados.

Para as gestoras, as dificuldades estão nas relações interpessoais dentro das unidades de Educação Infantil e, na comunicação e articulação com as equipes técnicas da Secretaria de Educação, nos discursos os trâmites burocráticos expressam a pouca autonomia que assumem as entrevistadas no desenvolvimento de suas práticas como ilustramos.

O que dificulta mais é a questão da nossa autonomia, assim, caminhar até um certo ponto, porque assim muitas coisas a gente consegue resolver dentro das nossas possibilidades, né? Outras, a gente depende de outros setores e outros departamentos. Então isso vai frear um pouco nosso trabalho. Não é igual se fosse algo particular ou que eu pudesse investir com meus recursos, então eu vou depender da rede, eu vou depender da unidade em si como rede, né? Tem setores que andam mais rápido e tem setores que a gente solicita e tem que estar solicitando de novo e de novo para poder caminhar. Então o entrave aí, é a questão da nossa autonomia que não é, ela nos dar uma certa possibilidade de caminhar, mas ela nos freia em muitas coisas (Entrevista-Gestora Bárbara).

O desafio da autonomia perpassa a discussão sobre, até que ponto os gestores têm liberdade de conduzir o funcionamento das unidades de ensino, levando em consideração que tudo passa pelo crivo das gerentes da Secretaria de Educação. Quando no discurso aparece o termo *frear*, observamos que há uma regulação no que deve ser feito, aparentemente sem margem de participação dos sujeitos, pois seja para realização de consertos, seja para a aquisição de materiais, seja para organização e condução em torno do desenvolvimento pedagógico, tudo passa pela aceitação ou não da equipe externa, que gerencia os diversos serviços para o funcionamento das unidades educativas.

A gestão das políticas públicas para a Educação Infantil pela equipe de dirigentes das unidades de ensino, no contexto da local, é precedida pelas instâncias superiores que relativizam a autonomia. No âmbito da coordenação a dificuldade está em responder a demanda de atribuições na dinâmica da unidade. Segundo o trecho discursivo de Florinda:

As dificuldades na realidade... a demanda dos professores no CMEI, principalmente. Então, assim tem uma demanda muito grande, a dinâmica do CMEI é muito ativa. Então eu tenho quatorze salas para visitar, isso não dá pra visitar numa semana, e dá se eu for 10 minutos; pra gente cumprir o cronograma que a gente faz de visita fica muito difícil, porque é como a gente diz, é uma demanda muito grande e a dificuldade maior é essa (ENTREVISTA- Coordenadora Florinda).

Cada espaço se configura numa realidade que vai definir a forma como a política será desenvolvida no trabalho diário. Embora as funções de gestores, coordenadores e de gerentes na secretaria de educação, sejam transitórias, tendem a externalizar posições de poder dentro de uma hierarquia, que se chocam, por vezes, nas relações interpessoais trazendo um desafio no seu gerenciamento e conseqüentemente, no desenvolvimento das atividades. Além disso, a falta de comunicação entre as hierarquias, os projetos advindos de cima para baixo, a intervenção na organização dos espaços, também, nesse contexto, são aspectos postos como desafios no exercício das funções, especialmente da docência, que está no lócus da sala com as crianças, o que relativiza a autonomia das práticas educativas.

Para as docentes com contratos temporários, e que estão diretamente no exercício com as crianças, a rotatividade, que acontece não só ao final do ano, mas ao longo dos períodos letivos, de acordo com mudanças e reorganizações, traz a inconstância na configuração do trabalho, e torna-se uma preocupação que fragiliza o sentimento de valorização de suas práticas. Como expõe a Professora Poliana:

A rotatividade dentro da creche, por exemplo, as vezes você está trabalhando, se esforçando, de repente chega alguém e diz: “a partir de hoje você não vai poder ficar nessa sala, porque uma

outra pessoa vai assumir seu lugar”. Então, eu acho um grande desafio. Porque para o professor e muito mais para as crianças. Eu acho que deve ser bem chocante, tanto quanto o professor e a auxiliar de sala. O município deveria levar em consideração o próprio profissional; se realmente ele está respondendo as expectativas para não ter tanto essa questão de rotatividade [...] (ENTREVISTA- Professora Poliana).

Em conversa informal, identificamos que uma professora que vinha desenvolvendo um trabalho numa determinada turma e foi retirada da turma e colocada em outra sem aviso prévio. Este fato trouxe para ela, a sensação de inconstância e de desrespeito pelo seu trabalho. Identificamos também que outra forma, de rotatividade se dá com a própria saída das profissionais. Em alguns casos a permanência da profissional na escola ocorre até ela encontrar outro trabalho. E uma outra forma é a demissão pelo sistema ao final do contrato, o que se configura numa situação de insegurança por parte das professoras contratadas temporariamente.

A mudança de turma no meio do semestre ou a qualquer tempo, traz para as profissionais a sensação de que o trabalho não está sendo bem-feito, como externaliza Poliana “o município deveria levar em consideração o próprio profissional; se realmente ele está respondendo às expectativas para não ter tanto essa questão de rotatividade.” Desse modo, recai para a professora a preocupação de estar sendo constantemente avaliada para corresponder às expectativas dos gestores e coordenadores, bem como da equipe técnica, profissionais estes que estão na linha hierárquica superior lidando constantemente com os professores na ponta.

A política está no cotidiano, na estrutura, no funcionamento da escola, nas dificuldades que revelam a necessidade de mais profissionais para dar subsídio a realização do trabalho com qualidade e nas relações de parceria ou não, que repercutem no trabalho desenvolvido. A micropolítica é desenvolvida a partir da configuração organizacional das políticas nos espaços locais, que são conhecidos pelos profissionais que estão inseridos cotidianamente nesses espaços, e somente eles podem expressar as necessidades e os desejos que vislumbram alcançar no cotidiano da prática.

A educação ganha forma através da formação docente, da qualidade das práticas pedagógicas desenvolvidas, da construção de um projeto político pedagógico, do direcionamento e os modos de implementar as políticas. Assim, concordamos com Freitas quando resume que:

Não é na macropolítica, na elaboração da política educacional global para toda uma rede ou uma nação que reside o desafio, ainda que essa possa atrapalhar e muito, em especial na questão salarial e de formação de professores. É na micropolítica, ou seja, na tradução da política macro para o dia a dia da escola, em sua implementação local, que os problemas aparecem, multiplicam-se e convertem-se em um terreno onde as “relações locais” contam. A “escola é uma relação”, e não apenas um prédio habitado por agentes educativos comandados por um “gestor eficaz” (FREITAS, 2016, p. 146).

Portanto, a política docente sinaliza a desvalorização expressa na condição salarial e de trabalho, além dos desafios enfrentados para o alcance da qualidade diante da necessidade de intensificação das formações e de subsídios para o aprofundamento teórico sobre essa etapa de ensino, e de meios para alcançar a formação no âmbito da pós-graduação, que nos é posto como divergências e refletem diretamente na configuração da prática na Educação Infantil.

4.6 O Programa pela Primeira Infância de Caruaru e a política intersetorial de Educação Infantil

Ainda que não esteja diretamente ligado ao nosso objetivo central, o presente tópico trata do Programa Municipal Primeira Infância de Caruaru, que é a expressão no município do Programa Federal Criança Feliz, visto que trata do atendimento das crianças de 0 a 3 anos que estão fora das creches. Além disso, ao procurar entender a relação intersetorial na Educação Infantil nos deparamos com esse programa.

A influência dos documentos de política como o Marco Legal da Primeira Infância (LEI 13. 257/2016) o debate acerca da dimensão intersetorial provenientes da saúde, da educação e da assistência social para a primeira infância, vai influenciar as ações nos municípios. De acordo com o Art. 4 Inciso VII, as políticas públicas voltadas

para o atendimento aos direitos das crianças devem ser construídas e executadas de forma a “elaborar ações intersetoriais com vistas ao atendimento integral e integrado”.

Com a influência deste Marco e do Programa Criança Feliz, do governo Federal, a gestão municipal de Caruaru cria o programa Primeira Infância por meio do Decreto nº 083/2017, com o objetivo de “*Instituir uma política pública de atenção integral à primeira infância no município de Caruaru, através de um modelo de gestão integrado e intersetorial entre as secretarias municipais da Saúde, Educação, Assistência Social e Direitos Humanos, Políticas para as mulheres, Sustentabilidade de Desenvolvimento Rural e Fundação de Cultura*”. Em relação a educação o texto do Programa traz como objetivos específicos: “*elaborar uma proposta pedagógica para os centros municipais de educação infantil- CMEI e pré-escolas na perspectiva do brincar*”. “*Disseminar conteúdos e práticas de promoção do desenvolvimento da primeira infância, com gestores e profissionais da rede saúde, educação, desenvolvimento social e direitos humanos, cultura e políticas para mulheres*”. Que são subsidiados pelo Inciso V, no Art. 5º, que propõe: *capacitar profissionais dos Centros Municipais de Educação Infantil-CMEI e pré-escolas para a promoção do brincar enquanto prática pedagógica (DECRETO Nº. 083/2017)*.

O Programa Municipal Primeira Infância, no contexto do texto, tece um discurso que busca romper com a concepção de carência, e está pautado na condição da criança enquanto agente de direitos. Reconhece a necessidade de possibilitar aos profissionais que atuam nos diferentes espaços públicos, a construção de um olhar sensível ao desenvolvimento da criança e ao brincar como ação lúdica inerente a ela, que também necessita ser fortalecida juntamente com essa perspectiva intersetorial. Visa atuar junto aos gestores e profissionais que atuam diretamente com o público gestantes e crianças na primeira infância, bem como, implementar cursos profissionalizantes para as mulheres, elaborar documentos como o Plano Municipal da Primeira Infância, que até a realização da presente pesquisa em 2020, ainda não havia sido concluído, assim não tivemos acesso.

Na pesquisa observamos que a relação intersetorial, como modelo de gestão, é um desafio frequente a ser enfrentado, em face do modelo centralizado da política que vigorou por décadas no município, em que cada secretaria realizava seu trabalho de modo individualizado. O rompimento desse modelo na condução das políticas públicas, está sendo tentado pela gestão municipal como se depreende do discurso de Amélia.

E apesar de existirem os desafios, porque a gente vem de um processo onde cada um faz o seu, ali está cada um dentro da sua casinha, mas no decorrer desses quatro anos a gente vem desconstruindo isso, e cada vez mais estamos trabalhando juntos [...] Para que possamos trabalhar com foco na criança, de modo intersetorial, nós temos um comitê técnico e nesse comitê cada secretaria tem um representante. É o comitê que senta para realizar o planejamento e as ações que a gente vai desenvolver durante todo o ano. Todo ano a gente faz um planejamento anual e intersetorial. Então, nesse planejamento a gente coloca todas as ações e todas as atividades que nós vamos desenvolver juntos. (ENTREVISTA- Técnica Amélia⁵⁶).

No levantamento das informações verificamos o papel de cada secretaria. Por exemplo: a secretaria da mulher atua através de ações de combate à violência doméstica. A equipe da saúde, atua na troca de informações sobre as famílias, usuárias do Programa Criança Feliz e na relação de mediação nas residências com a secretária de assistência social que direcionada as atividades junto as crianças de 0 a 3 anos em alguns bairros e distritos rurais do município, busca também, atender as crianças que estão fora da oferta de creches na construção do vínculo de proteção e cuidado entre cuidadores/família e crianças, ação advinda pelo Programa Criança Feliz.

Neste sentido, podemos analisar que a prática intersetorial evidenciada, ainda consiste num exercício que disputa lugar com as ações dentro de um modelo setorial cotidiano, que em sua maioria toma espaço nas agendas dos líderes locais diante da demanda de outros setores e fatores do trabalho municipal. Assim, segundo Tumelero (2018), o sentido da intersetorialidade está atribuído a ações de complementaridade de setores, práticas integradas e a tentativa do trabalho em rede. As experiências positivas na concretização das ações intersetoriais estão pautadas em estratégias territoriais, como explica a autora:

[...] instituições, órgãos e pessoal técnico responsáveis por políticas setoriais, se articulam em torno de um determinado fenômeno social,

⁵⁶ Nome fictício

circunscrito a um dado território, sobre o qual as ações serão planejadas e executadas e, com a identificação e participação dos cidadãos diretamente interessados no processo. (TUMELERO, 2018, p. 227).

Nesse caso, o fenômeno que estamos discutindo é a primeira infância, enquanto um dos focos da política intersetorial do município em atendimento as normatizações em vigor. O modelo gerido por muitos anos, pautado na individualização das secretarias, na realização de suas tarefas, ainda se encontra presente como um desafio a ser vencido. Além disso, os discursos retratam que um dos desafios é a mudança de profissionais que gera uma nova demanda de atualização dos que entram e a ruptura da continuidade no que vinha sendo desenvolvido, como exemplifica este discurso: *“Nós estamos em processo de reconstrução da comissão, pois algumas pessoas que eram membros saíram da prefeitura e estão sendo substituídas, as secretarias estão indicando novas pessoas para participarem”* (ENTREVISTA- Técnica Amélia). Certamente essa descontinuidade dos representantes de cada secretaria é fruto dos contratos temporários presentes na máquina governamental de grande parte da municipalidade brasileira.

Mudar um modelo que vem sendo desenhado por décadas não ocorre de uma hora para outra, o que se faz necessário uma correlação de forças, de interesses das diversas partes no desempenho das diferentes funções. Segundo Inojosa (1998) o modelo intersetorial necessita de uma nova dinâmica que propicie um planejamento que articule os planos de cada secretaria em seus respectivos serviços, com um caráter redistributivo. Para tanto, a referida autora ainda discorre que é necessário preparar os espaços governamentais para uma nova prática, tendo em vista que antigas práticas são resistentes a mudanças.

A implementação do Programa Primeira Infância de Caruaru está articulada ao Programa Criança Feliz⁵⁷, de cunho nacional, mola mestra do desenvolvimento do

⁵⁷ O programa Criança Feliz em articulação com o Primeira Infância no SUAS (Sistema Único de Assistência Social) estabelecido pela Resolução nº 19 de 24 de novembro de 2016, através da Portaria nº 2.496 de 17 de setembro de 2018, estabelecem um visitador para cada trinta beneficiário do CF (Criança Feliz) e um supervisor para grupos de quinze visitadores. A equipe realizará uma visita domiciliar por mês para gestantes e suas famílias beneficiadas pelo programa, quatro visitas ao mês para criança de 0 a 36 meses (3 anos) e suas famílias beneficiadas, duas visitas para as crianças de 37 a 72 meses e suas famílias beneficiadas do programa e que recebem auxílio do benefício de prestação continuada-BPC, conforme está expresso no Inciso I, II e III no Art. 6º da referida Portaria.

Os fundos de financiamento são repassados aos municípios e o distrito federal através do Fundo Nacional de Assistência Social -FNAS para os fundos da assistência social municipal para consolidar a etapa de implantação, a etapa II (Fase 1) e III (Fase 2). A etapa de implantação do programa pelos municípios,

Programa Primeira Infância no município (DECRETO 083/2017), com articulação também a outro Programa Nacional, o Primeira Infância no SUAS (Sistema Único de Assistência Social) estabelecido pela Resolução nº 19 de 24 de novembro de 2016, e aprovado pelo Decreto nº. 9.579 de 22 de novembro de 2018 pelo Ministério da cidadania.

Segundo as intenções proclamadas, as ações do Programa Criança Feliz consistem em alcançar as gestantes e as crianças de 0 a 3 anos fora das creches e as crianças de 4 e 5 anos que possuem alguma deficiência, e são beneficiadas pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). De acordo com as entrevistadas, fazem parte do programa um território da zona rural- território de Taquara que abrange bairros e comunidades- Cipó, Luiz Bezerra Torres, Alto do Moura, Sítio Encantos, Sítio Peladas, Murici, Vila do Aeroporto) e da zona urbana abrange- Posto Agamenon, Vassoural, Santa Rosa, Centenário, João Mota, Divinópolis.

Podemos analisar que muitos bairros no município que possuem uma população em situação de pobreza estão de fora do Programa, o município possui em torno de 35 (trinta e cinco) bairros na área urbana, além das comunidades nos distritos rurais, bairros bem populosos que o Programa não alcançou, esse pouco alcance do programa indica uma prática de super focalização da população infantil na medida em que as áreas cobrem são restritas.

Segundo as entrevistadas o objetivo da visita domiciliar como ação do Programa Criança Feliz, que dá subsídio para o Programa municipal Primeira Infância, consiste em incentivar a construção de vínculos entre cuidadores e crianças através de atividades lúdicas desenvolvidas nas visitas domiciliares, não há uma relação direta com as instituições de Educação Infantil (CARUARU/DECRETO nº. 083, de 23 de outubro de 2017). Sobre isso o seguinte trecho discursivo expõe:

O programa tem o objetivo de ajudar no desenvolvimento integral da criança, no desenvolvimento infantil por meio de

acontece através do encaminhamento do plano de ação que deve conter, as diretrizes, metas e ações de responsabilidade de cada política de forma que potencialize a intersetorialidade, a planilha de gastos para contratação dos profissionais, capacitações destes e a criação da infraestrutura necessária, tudo organizado pelo comitê gestor intersetorial. A etapa II, é a fase de cadastramento dos profissionais e dos beneficiários no Sistema Único- SUAS, e o início das visitas domiciliares. E a etapa III de realização das visitas com periodicidade de acordo com as metas aceitas com a assinatura do termo de compromisso, conforme o Art. 7 da Portaria.

acompanhamento dessas famílias. Esse acompanhamento é realizado na residência, nós acompanhamos a criança junto da família, e o maior objetivo do programa é o fortalecimento de vínculo familiar. Porque o programa acredita que fortalecendo esse vínculo a criança vai estar protegida, e vai ter como se desenvolver bem e ser um adulto que tenha uma vida digna com mais qualidade de vida (ENTREVISTA- Técnica Cleo).

No entanto, como favorecer a continuidade de ações que visam o fortalecimento da criação de vínculos entre criança e família, se a criança e sua família são desligadas do programa ao mudar de endereço para um bairro que o programa que não foi implementado? Diante dos limites financeiros e territoriais os dirigentes municipais do programa estabelecem a escolha de determinados bairros para serem atendidos, tendo em vista as condições de fragilidade social. No entanto, outros bairros que também sofrem com a condição de vulnerabilidade ficam de fora, segundo dados de entrevistas, devido as diversas condições de manutenção e o quantitativo de recursos advindos do Programa Nacional Criança Feliz. No que diz respeito ao Programa Primeira Infância, de cunho municipal, o decreto nº 83/2017 em seu Art. 6º afirma que o custeio advém dos recursos do próprio município o que fragiliza mais as ações.

Assim, como nos leva a refletir Campos (2013) a lógica da política redistributiva e compensatória, na tentativa de amenizar as disparidades sociais, está fundamentada na ideia de gastos mínimos na área social. Neste sentido, observamos que, embora o Programa Criança Feliz tenha em 2019 alcançado relevância no município, não dá conta de minimizar as desigualdades e não atende a política de prevenção e proteção para todas as crianças. Não alcança a realidade familiar das crianças no município e não chega ao campo da Educação Infantil e as unidades de ensino, levando em consideração que o Programa Criança Feliz, como direcionador das atividades do Programa Primeira Infância de Caruaru, busca atender as crianças que estão fora da oferta de creches. Neste sentido, o discurso abaixo relata:

Nós toda semana temos reunião de equipe, e durante a semana a gente vai sentar, vai ouvir as situações que os visitantes trazem para gente. E a partir dessas situações, a gente cria brinquedos para recreação, são brinquedos que vão com intencionalidade

por trás para ajudar no desenvolvimento integral da criança. Aí a gente vai confeccionando tanto as atividades quanto os brinquedos, e elaboramos um plano de visita (ENTREVISTA-Técnica Cléo).

As atividades pedagógicas são construídas especificamente pela equipe do Programa sem o diálogo com a Secretaria de Educação e a equipe de Educação Infantil. Em conversa informal foi possível identificar o desconhecimento acerca do Decreto nº 83/2017 do Programa Primeira Infância e das ações definidas pelo documento. Desse modo, observamos em Caruaru a não efetividade das relações intergovernamentais. Como retrata Arretche “a diversidade de contextos de implementação pode fazer que uma mesma regulamentação produza impactos inteiramente diversos em diferentes unidades da federação (2001, p. 51).

No contexto do desafio que emana o distanciamento da política proposta e a política materializada na prática, estão as dificuldades de articular as diferentes secretarias na participação das reuniões de planejamento, o tempo burocrático entre a solicitação de uma determinada ação e a sua efetivação. Expõem as técnicas entrevistadas:

Veja, eu acredito que os desafios que nós encontramos... tem uma vez ou outra que marca uma reunião e falta um, falta outro, mas é porque tem outras demandas. Mas em termos de desafios nós temos conseguido desempenhar bem, a gente consegue dá conta e fazer direitinho. Quando não consegue presencialmente a gente faz o contato pelo telefone ou pelo Whats App (ENTREVISTA-Técnica Cléo).

Eu acredito que um dos principais desafios é essa questão do planejamento com a rede, de fato propor esse trabalho intersetorial que é um pouco fraco, e aí a maior dificuldade se dá nessa parte de se articular entre os setores, planejar mesmo, monitorar, eu acredito que o maior desafio é esse (ENTREVISTA-Técnica Isis).

Compreende-se, assim, que as reuniões acontecem de forma isolada, apenas com a equipe que atua nos territórios com os seus coordenadores, a elaboração do plano de atividades e a construção do material pedagógico é subsidiado pelos pedagogos que atuam juntamente com os outros profissionais, psicólogos e assistentes sociais em formação. Não há um diálogo com a equipe da Educação Infantil para a construção desses materiais, embora as ações sejam subsidiadas por profissionais da educação, através da pedagoga e dos estagiários, diretamente ligados ao Programa, não há a participação da equipe de educação da secretaria. A relação intersetorial nesse momento de implementação do programa não acontece. Sobre isso o trecho discursivo da técnica Isís retrata- *o trabalho intersetorial que é um pouco fraco.*

Ao longo dos últimos anos, a intenção política configurada se dava nas unidades de Educação Infantil, através da atuação das agentes comunitárias da saúde, na tarefa da pesagem, medição e vacinação das crianças. Consistia numa ação que vinha sendo realizada, no entanto, para além dessa ação, não havia um programa específico para a primeira infância que trouxesse o exercício da intersetorialidade como estratégia, o que é recente e se configura num processo experimental.

Nesta perspectiva, a atuação intersetorial na Educação Infantil se configura em situações isoladas, quando há alguma demanda que necessite recorrer aos centros municipais de educação infantil ou a secretaria de educação e são atreladas ao Programa Primeira Infância. Atividades como, a semana do bebê, que vem acontecendo geralmente no mês de outubro, as unidades desenvolvem atividades em torno da temática, bem como, ações que competem a cada núcleo em seus espaços setoriais, como a secretaria de desenvolvimento social e direitos humanos, a secretaria de saúde em seus focos específicos.

Observamos que embora o município adote, teoricamente, o modelo de gestão intersetorial, há um enfoque na secretaria de desenvolvimento social e direitos humanos, enquanto polo central impulsionador das ações para a primeira infância. A articulação dos setores, o exercício das ações se agarra em seu processo burocrático, exemplificado através de conversa informal com as entrevistadas retratam que, em situações de solicitação do serviço no âmbito da saúde há uma demora na viabilidade do serviço, sendo necessário a solicitação por diversas vezes. Desse modo, as ações do programa Primeira infância de Caruaru, necessitam serem fortalecidas.

No âmbito de articulação com as unidades de Educação Infantil estão as ações específicas da saúde, como já sinalizamos, através das agentes comunitárias do PSF (Programa de Saúde da Família), e foi acrescida, recentemente, a visita da assistência odontológica através de ações realizadas em parceria com instituição universitária privada, ou seja, não se configura uma ação política intersetorial, e não ocorre com frequência. Sobre essas ações as participantes explanam, apontando também as necessidades:

Muito, por exemplo, a gente trabalha muito com a secretaria de saúde e a gente tem muito essa ajuda. Por exemplo, é aqui a secretaria de saúde nos procura aí faz palestra com os meninos, traz dentista, a dentista fornece material para escovação como escova, creme dental, flúor, aplicação de flúor, quando tem um caso de uma boquinha mais estragada. Então ela tem um atendimento especial, manda chamar o pai atende as crianças lá, a gente teve de dente, escovação. Chicungunha, elas vêm até aqui aí promove palestra pra mães, se a gente precisa também de uma palestra eles vêm. Vacinação, eles vêm aqui fazer vacinação das crianças. Primeiro eles vêm fazem a peça de teatro para que eles não tenham medo a parte lúdica, apesar deles terem o jaleco. Eu acho que um envolvimento melhor com as outras, porque eu só falei mais de saúde né? E a gente tem muito envolvimento com a saúde, agora as outras deveriam chegar mais perto, né? Por exemplo, a gente deve procurar também talvez uma parceria maior (ENTREVISTA- Gestora Irís).

Os pontos positivos é a questão do posto de saúde está ligado aqui com a gente; A gente tem também o conselho tutelar que é um suporte bom quando a gente precisa. Eu acho que na questão que poderia melhorar mais, mas em coisas triviais, em coisas mais assim, vacinações, ou então assim, a gente precisa que fale sobre o piolho aí eles vêm dá aquela palestra chama os pais, aquela coisa assim que não é tão assim, né? [refere-se relevante]. Se tivesse um suporte que as famílias também encontrassem na

educação infantil, nas escolas que eles tivessem uma ajuda pra lidar com os desafios que eles enfrentam, porque se a família não está bem a criança não está bem, a aprendizagem não vai bem e a educação infantil. Eu acho que fica faltando muito isso um apoio emocional, pelo menos duas vezes no ano um encontro com psicólogos, pessoas que tivessem palestras voltadas para a afetividade (ENTREVISTA- Coordenadora Margarida).

Embora, acreditamos que a instituição de Educação Infantil, muitas vezes, é o primeiro espaço onde as crianças têm acesso a uma alimentação melhor, ao acompanhamento profissional, onde os professores estão em relação direta com os pais cobrando atenção à saúde, a proteção e a afetividade, como primeira porta para minimizar situações de vulnerabilidade social e violência, só o trabalho dos profissionais das unidades de Educação Infantil não alcança as diversas situações que as crianças estão expostas.

Sendo assim, quando as participantes abordam em seus discursos a necessidade de acompanhamento psicossocial, tanto para as crianças como para suas famílias, que sofrem determinados tipos de situações fragilizadoras e/ou violência doméstica, as quais as profissionais da educação se deparam, encontram na burocratização um caminho mais longo de acesso aos serviços de apoio necessário. Neste sentido, a prática social da intersetorialidade nos espaços de Educação Infantil, no que se refere a atenção psicossocial não se materializa.

O espaço de Educação Infantil não está afastado das situações que a criança vivencia fora da unidade, mas é um ambiente onde as crianças refletem e expõem todas as situações que lhe acontecem. Para as entrevistadas o apoio psicossocial seria um contribuidor na minimização de situações de violência doméstica, da desproteção e desatenção por parte das famílias que também necessitam do aporte educacional e psicológico na lida diária das situações de vulnerabilidade social, um dos principais problemas que enfrenta a sociedade. No entanto, há uma tendência das entrevistadas em achar que as situações de vulnerabilidade poderiam se resolver por meio de uma assistência psicológica, aparentando desconhecer os problemas estruturais provocadores da situação.

Os desafios no atendimento às crianças com deficiências se configuram numa situação latente nos espaços de educação infantil, de acordo com as entrevistadas, embora se tenha o aporte das gerentes do setor de Educação Infantil de forma constante, tal acompanhamento não promove o apoio necessário para as profissionais e as crianças nas situações de trabalhos específicos, que requerem as crianças e as famílias segundo suas especificidades. De acordo com as entrevistadas, a dificuldade no diagnóstico, e a quantidade da demanda para o quantitativo de profissionais que atuam na gerência de educação inclusiva não é suficiente.

Além disso, as unidades de Educação Infantil não possuem salas de recursos, nem profissionais que realizam o atendimento educacional especializado, que juntamente com os professores instiguem a promoção dos estímulos das crianças em suas diferentes necessidades. Sobre isso os discursos expostos pela coordenadora Florinda e a gestora Isadora também evidenciam esses embates, enquanto dificuldades pela ausência de serviços necessários para o fortalecimento do trabalho em torno do desenvolvimento infantil, bem como de sua proteção.

Olhe, veja, melhorou muito também, antes era complicado. Hoje a gente tem atendimento dentário, os profissionais da saúde vêm aqui fazer essa triagem previa na dentição dos alunos, acompanhamento de vacinação. a questão do conselho tutelar, isso aí precisa a gente andar mais junto, não sei se por falta de pessoal, mas ainda é bem complicado. Outra questão que o apoio melhorou muito, mas ainda é muito limitado é a questão do apoio psicológico, psicopedagógico, isso ainda dificulta muito, porque é uma equipe ainda muito pequena pra atender uma rede muito grande e a gente com a demanda de um aluno que a gente precisaria de atendimento psicológico, a gente precisaria de um acompanhamento de um psicopedagogo para que o professor possa desenvolver o trabalho dele e isso às vezes leva meses para que a gente consiga, pra mim é um dos pontos que precisa melhorar (Coordenadora Florinda).

Os pontos positivos, a atualização do cartão de vacina, quando a gente trabalha direto com o posto eu acho muito válido. Porque a gente está mantendo as crianças imunes de certas doenças. Os

pontos negativos, hoje apesar da gente ter um avanço muito grande da secretaria na questão da inclusão, percebe que a gente ainda tem um número de crianças que a gente percebe que tem algum transtorno, alguma coisa e a gente encontra dificuldade para marcar uma consulta. Um atendimento mais específico, então eu acho que era um ponto para ser melhorado, principalmente com a gente da educação, porque a gente aqui percebe e se a gente tivesse essa facilidade melhoraria muito mais (Gestora Isadora).

Ao longo da pesquisa foi possível ouvir das participantes que levam meses para conseguir um acompanhamento para as crianças que necessitam, quando alcançam. Evidenciam o longo caminho para o alcance de uma política intersetorial que requer disposição dos diversos profissionais que dirigem o sistema municipal em suas diferentes esferas. Como externaliza a gestora Karla “*o ponto que poderia melhorar eu acho que seria no caso a comunicação também, porque as vezes a gente não tem um retorno tão rápido*”. Assim, a política intersetorial visa romper com essa fragmentação e burocratização advinda de uma herança hierárquica, como retrata Tumelero (2018);

A estrutura segmentada dos governos, em saberes e conhecimentos setorializados e especializados, tem efeitos sobre os usuários dos serviços públicos, os quais não são percebidos como integrantes de uma realidade de múltiplas determinações que também inclui aspectos subjetivos (2018, p. 217).

Desse modo, fica compreendido que o papel do programa municipal, Pela Primeira Infância, se limita as ações externas aos centros municipais de Educação Infantil, não há uma relação intersetorial no interior das unidades, que vislumbre intervir nas situações-problemas identificadas pelos profissionais da educação. A função da educação, nesse caso, consiste apenas no sentido de intervenção formativa, está atrelada ao trabalho pedagógico desenvolvidos pelos técnicos e visitantes para as famílias nas residências. Especificamente no programa Criança Feliz, são estes profissionais que organizam os materiais para as ações. Desse modo, o foco do programa não é um diálogo com as unidades educativas para a primeira infância, mas atender as famílias, cujas crianças estão fora desse atendimento.

Com a educação, nós também acompanhamos as crianças, tem várias crianças que são acompanhadas também nas creches, porque por exemplo, a gente vai no Vassoural durante aquele turno da tarde, a criança tá na creche, a gente identificou que tem uma criança no perfil, mas ela está na creche a gente faz o acompanhamento no CMEI. A maioria está fora da creche, mas nós temos crianças que estão na creche também. Nós não temos prioridade se a criança não está na creche. Se a gente está naquela área a prioridade são todas as crianças daquela área que atendeu o perfil, que estejam entre 0 a 3 anos. Por exemplo, se a gente está acompanhando o bebê aí a mãe conseguiu a vaga na creche, ou a gente as vezes consegue a vaga na creche também, nós temos essa ação, quando a gente consegue a vaga na creche a gente encaminha, como aquela criança já estava sendo acompanhada por nós, a gente vai pra creche pra acompanhar também (ENTREVISTA- Técnica).

Quando a técnica informa, a maioria está fora da creche, indica o pequeno quantitativo de crianças que, ao mesmo tempo, estão inseridas no programa e estão nas instituições educativas, não tivemos acesso ao número de crianças atendidas pelo programa e que estão matriculadas na creche. Ao longo da pesquisa de campo, em conversas informações com as gestoras, identificamos que em três unidades elas recebem a visita das técnicas do Criança Feliz, que retiram as crianças da sala realizam as atividades e as crianças voltam para a sala novamente. Sobre isso a técnica se refere:

[...] E a gente realiza a atividade lá, aí a gente já tem esse diálogo com a direção de ter aquele momento de chegar lá e tirar a criança para fazer a atividade no espaço reservado, a gente também faz isso tanto na área urbana quanto na área rural, a gente faz os dois a mesma coisa. Pronto lá no Luiz Bezerra Torres a gente tem um grande número de crianças que a gente acompanha na creche, porque lá como é um residencial fechado a maioria das crianças estão lá na creche, então a gente vai pra

lá fazer as atividades. A gente combina com os pais, aí vai a mãe ou o pai, sempre vai, na maioria dos casos são as mães que vão porque os pais estão trabalhando ou fazendo bico (ENTREVISTA- Técnica).

Embora o programa vise trabalhar com a relação de vínculo entre família e criança, tal ação é redirecionada, pois muitas famílias não podem comparecer a unidade de ensino naquele momento da visita e a criança é atendida individualmente. Em conversa informal uma das gestoras também retratou que nem sempre os cuidadores vão, e nessa ausência, os técnicos realizam as atividades apenas com as crianças. Desse modo, analisa-se que, as ações não englobam todas as crianças presentes no CMEI no momento, embora muitas também estejam dentro de uma condição social frágil, e todas elas estejam na primeira infância, o enfoque do programa é a criança que está fora da creche, por isso a visita ao espaço não era algo constante.

Embora haja esse atendimento a um quantitativo de crianças na creche, o programa de cunho nacional, o Criança Feliz, não visa trazer as crianças que estão fora da rede de ensino a serem matriculadas na oferta de atendimento, mas oferecer a assistência nas residências com ações de cunho educativo para atenuar a ausência do acompanhamento educacional e da construção do vínculo pelas crianças fora da rede educacional.

A ação de ampliação do atendimento das crianças é prevista na política do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e, no âmbito local, do Plano Municipal de Educação e da política de governo municipal (2017), como uma estratégia de crescimento do quantitativo de crianças matriculadas na creche. Desse modo, essa ida até o CMEI pelas técnicas se configura numa reinterpretação e recontextualização no microcampo municipal, que reelabora uma forma de não deixar de atender a essas crianças, como abordou a técnica. Sobre isso a coordenadora Geovana de uma das unidades de Educação Infantil faz referência:

A saúde tem uma parceria com a secretaria de educação, pelo menos duas vezes ao ano as meninas vêm vacinar, vacinas atrasadas e as meninas vem e aplica as vacinas. A questão da parceria com o Cras (Centro de Referência de Assistência Social), o Criança Família [ela se refere ao programa Criança Feliz] que as meninas vêm, visita as crianças acompanha as

famílias em casa. Eu vejo que precisa melhorar mais, mas a gente está evoluindo (ENTREVISTA- Coordenadora Geovana).

O programa não é de conhecimento de todas as profissionais da educação, por não haver uma relação direta entre todos aquele que nele atua, somente por aquelas que já receberam as técnicas em suas unidades. De modo geral, a configuração do programa apresenta elementos de uma “inclusão excludente”, que perpassa a relação de seleção, primeiro pelo fato de não haver uma cobertura de todas as crianças de 0 a 3 anos do município, que estão em condição de vulnerabilidade social, como já retratamos anteriormente. Segundo, pelo foco do acompanhamento está naquelas que estão inscritas no programa. E terceiro, pela ação descontínua no acompanhamento, quando ocorre o desligamento da criança cuja família muda-se para outro bairro que o programa não alcança, havendo uma quebra no acompanhamento, como nos referimos antes.

Desse modo, torna o programa de âmbito nacional uma medida paliativa na tentativa de “suprir” a ausência da participação do Estado, enquanto provedor da educação institucionalizada, através da oferta de atendimento nas creches e pré-escolas. Embora o Programa Criança Feliz tenha a proposta de amenizar as situações de abandono que sofrem as crianças por seus responsáveis, diante de toda uma conjuntura histórica da ausência educacional, social, econômica e emocional por elas vividas, não alcança essa perspectiva diante dessa descontinuidade. Este é um dos pontos de crítica de muitas pesquisas sobre a Educação Infantil que também mostram que a criação de programas para atender a primeira infância, longe da relação colaborativa e integrada com a educação e com as instituições educacionais, não alcançam por muito tempo os receptores da política.

Neste sentido, compreendemos que, o programa de ordem nacional, embora, defenda uma política de cunho intersetorial, a participação da educação não é efetiva. Semelhantemente ao que revela Cruz (2017) em sua pesquisa, embora as ações intersetoriais sejam vistas de forma positiva para os entrevistados, estas deveriam seguir a lógica do direito e não apenas o foco para aquelas em situação de vulnerabilidade social.

Nesse cenário, foi analisado que as atividades intersetoriais, tanto do programa de ordem nacional, quanto o programa municipal são mencionadas com maior ênfase na relação com o campo da saúde. Mesmo que a gestão municipal tenha visibilizado a ação intersetorial como modelo de gestão que visa atender as crianças em

diferentes esferas, nas unidades de Educação Infantil não foi identificado um projeto de ações articuladas, ainda que as demandas estejam postas.

A política é uma via para o alcance da redução das desigualdades e dos fatores de pobreza que cercam a primeira infância, o que requer a integração das políticas, conectadas segundo as suas dinâmicas. Segundo Junqueira (2004) a intersetorialidade, consiste num modelo de gestão que conduz a implementação da política, enquanto um pilar inerente para a conquista dos resultados esperados. “É uma nova lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas, considerando o cidadão na sua totalidade” (JUNQUEIRA, 2004 p. 132).

Neste sentido o que observamos no programa de atendimento infantil que propõe uma gestão intersetorial, é que no contexto da prática não está sendo desenvolvida conforme seus objetivos. Segundo Ball (2006) se desenvolve através de ciclos a partir de diferentes contextos, ou seja, no seu usuário direto. Este movimento faz com que ela vá se modificando de acordo com o sujeito que há implementam e com as condições materiais pelas quais se desenvolve.

Ao chegar na ponta a política revela suas diferentes faces que são configuradas desde e vão sofrendo modificações no caminho até os seus receptores sendo compatível ou não com seu objetivo inicial.

Tanto o programa municipal quanto as políticas nacionais reconhecem a família como primeiro grupo social que media a relação da criança com o mundo (BRASIL, 2017)⁵⁸. Entretanto as famílias ainda continuam sendo vistas como um desafio a ser alcançado, ao mesmo tempo são tidas como não participantes do processo, desinteressadas, clientes que são atendidas, ocasionando numa relação de cobrança por parte da escola e de distanciamento na construção participativa entre as instituições.

Portanto, concluímos que o desenvolvimento do programa de cunho nacional não pode se dar em detrimento do acesso à educação, enquanto direito da criança a creche. O programa municipal (DECRETO Nº 83/2017) que necessita de um diálogo efetivo com as instituições de Educação Infantil e com os profissionais que lá atuam como propõe

⁵⁸ Programa Criança Feliz: Intersetorialidade na visita domiciliar. Brasília, 2017. Acessado em:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/A_intersetorialidade_na_visita_domiciliar_2.pdf

enquanto ação o próprio programa. O modelo de gestão intersetorial no município ainda necessita de fortalecimento entre os departamentos, pois expressam o sentido de isolamento das ações em seus respectivos campos.

O Estado no âmbito desse programa tende a substituir sua responsabilidade em oferecer através do respaldo as instituições educacionais a prática de cuidado, proteção, conscientização das famílias e estímulo a sua participação no desenvolvimento e aprendizagem das crianças, para programas que não dão conta de todas as crianças, mas acaba por selecionar, o que gera um contexto de exclusão neste sentido.

Vemos a necessidade do fortalecimento das relações intersetoriais para a consolidação do trabalho que alcance as lacunas que sozinha a educação não resolve, que envolva o fortalecimento de vínculos entre criança, as famílias e os Centros Municipais de Educação Infantil.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para fechar esse ciclo de escrita, mas não o concluir, tendo em vista que tais reflexões não se encerram, mas abre espaço para pensarmos em outras problematizações que possam vir a serem estudadas na busca constante pela melhoria da educação ofertada às nossas crianças, chegamos às considerações finais.

Retomamos o nosso objetivo central, a fim de refletirmos sobre os principais desdobramentos da presente pesquisa, e o que a trajetória de análise dos dados apresentou acerca da política de Educação Infantil no município investigado. Assim, a pesquisa teve como objetivo: *Analisar a política de educação infantil no município de Caruaru, em especial a que envolve o atendimento às crianças da creche.*

Lembramos que nenhum objeto existe no abstrato e, portanto, é situado historicamente, além de se relacionar com múltiplas dimensões da realidade. Tendo presente tais características no Capítulo dois tratamos da trajetória da política de Educação Infantil no Brasil, discorrendo sobre o federalismo, sobre especificidades do regime de colaboração, contexto em que se inserem as ações políticas que geram desigualdades no atendimento das crianças na creche e pré-escola configurando modos diferenciados do agir governamental em uma mesma etapa educativa, tanto em nível macro quanto no município pesquisado.

Em perspectiva semelhante que estimulou a construção do segundo capítulo, no Capítulo três apresentamos os resultados do levantamento bibliográfico de teses e dissertações que focalizaram a política de ampliação, gestão e organização da Educação Infantil em diversos municípios brasileiros. Esses estudos nos auxiliaram, nos possibilitaram construir uma visão geral acerca das problemáticas recorrentes em torno da política de Educação Infantil em diferentes municípios. Além de possibilitar um panorama geral de diferentes realidades que contribuíram para orientar o caminho que buscamos percorrer em nossa pesquisa e identificar a necessidade de ampliação das pesquisas nos diferentes municípios pernambucanos. Por fim, tais estudos contribuíram, em maior ou menor grau, com o desenvolvimento da nossa pesquisa, por servir de parâmetro comparativo sobre políticas municipais e sobre o modo como vêm se ocupando do atendimento das demandas por Educação Infantil segundo a legislação recente.

No Capítulo 4 nos debruçamos sobre a análise das entrevistas e dos documentos

locais do município investigado, a partir da imersão no campo da Educação Infantil junto aos investigados, em suas diferentes funções e na leitura exaustiva dos documentos que nos suscitaram que a política para a Educação Infantil tem apresentado características que se traduzem em divergências entre o proposto e o realizado.

O discurso dos sujeitos investigados pela estrutura de cargos e pelas suas preocupações, justificável em não perder os seus postos, soam como se tudo estivesse em perfeitas condições. Entretanto, em suas entrelinhas e nas contradições identificadas nos discursos, foi possível identificar as ausências, as necessidades e as lacunas que repercutiam no desconforto sentido.

Foi possível analisar que os discursos das profissionais que estavam vinculadas ao contrato temporário, refletiram no cuidado que cada uma tinha com o uso das palavras em suas colocações escritas e orais. Por outro lado, vimos a liberdade discursiva que as profissionais permanentes (concursadas) expressavam ao abordar a realidade, explicitando os desafios que enfrentam no cotidiano, bem como ressaltando os avanços conquistados e a realidade da política para a Educação Infantil no município.

Tal como visto na revisão de literatura, observamos em Caruaru, que um dos fatores é a relação desigual entre os profissionais que atuam em contrato temporário em relação as condições salariais e a estabilidade dos profissionais efetivos.

Houve um esforço da gestão municipal para responder a meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e do Plano Municipal de Educação, no que se refere a ampliação de vagas para as crianças de 0 a 3 anos, principalmente com a adesão do Programa Proinfância desde 2011, que propiciou a construção da maior parte das unidades de Educação Infantil no município na área urbana e rural, perfazendo em 2022 o total de 31 unidades⁵⁹ de Educação Infantil em funcionamento em comparação aos dez anos através que existia 13 unidades.

Em divergência com a política de ampliação, diversas situações evidenciam que só a abertura de vagas não dá conta, mas a qualidade do atendimento necessita considerar o enfrentamento de inúmeras dificuldades. Neste sentido, observamos que ausência de pedagogos formados para atuar com os bebês, o grupamento destas crianças

⁵⁹ Através da informação da Secretária de Educação em 2022 o município tem 3 unidades em construção e 1 unidade com ordem de construção na área rural.

de 4 meses a 1 ano e 11 meses, sem levar em consideração a necessidade do acompanhamento e do planejamento pedagógico específico conforme a faixa etária e suas etapas de desenvolvimento. Assim, como pensar em estímulos, planejamento específico e etapas de desenvolvimento sem que haja profissionais capacitados para tal atribuição. Mesmo que a coordenação embora se esforce para realizar o acompanhamento, é visivelmente inviável diante da amplitude de tarefas que lhe são atribuídas.

Embora os documentos municipais expressem o destaque ao direito da criança, considerando-a como ser ativo, criativo, capaz, participante de seu processo de aprendizagem. No campo da prática, essas concepções não alcançam os bebês, o direito à educação e aos estímulos adequados, não são priorizados, o que se sobrepõe a tarefa do cuidado e de atividades paliativas pela ausência de profissionais com formação.

O avanço na ampliação não esteve acompanhado com o avanço valorativo dos trabalhadores da educação. Há ao longo dos dez anos uma desvalorização salarial que se intensifica após a aprovação do Plano de Cargos e Carreiras em 2013, com a desigualdade entre os professores efetivos e os contratos temporários, com três tabelas de valores salariais. O retardo no aumento percentual, conforme proposto pela lei do Piso Salarial, foi paralisado nos últimos dois anos (2019-2021) para os profissionais em regime efetivo, justificado pelo período pandêmico.

No último ano, 2021, a aprovação da equiparação salarial com o piso nacional, em seu valor mínimo, 2.884 reais, para os professores em contrato temporário, que somam em torno de 60%⁶⁰, embora seja um avanço significativo para a classe, depois de décadas, como vimos ao longo das análises, demonstra a permanência da desigualdade entre os profissionais da educação, com a paralisação do reajuste para os professores efetivos. A não realização de concursos públicos há mais de dez anos, a burocratização para garantir o direito de progressão por tempo de serviço e por níveis de qualificação, também são situações que confirmam o desencontro entre a política de ampliação de vagas e a política de valorização e formação docente, apresentando o descontentamento da classe trabalhadora.

⁶⁰ Não tivemos acesso a porcentagem exata. Essa porcentagem foi mencionada na reunião coletiva dos professores com o sindicato.

Constata-se que a política municipal para a Educação Infantil ao longo desses dez anos, ainda tem sido desenvolvida não como uma política de Estado, mas de governo, atrelada aos interesses dos gestores municipais que caminham conforme o olhar que direcionam para visibilizar, ou não, as necessidades da primeira infância no município, de acordo com as exigências que advém das políticas nacionais.

A pesquisa também mostrou que um quantitativo de professores, com longa experiência no Ensino Fundamental I, na condição de contrato temporário, chega à Educação Infantil advindas da realização de seleções para novos contratos, devido à preocupação em não serem demitidas pela finalização do contrato anterior, explicitando a necessidade de formações que as possibilitem construir um repertório teórico e epistemológico sobre a prática pedagógica com as crianças bem pequenas e pequenas no cotidiano da creche e da pré-escola. Os espaços de formação têm sido vistos como espaço de cobranças e de silenciamento por parte dos professores, dentro de uma relação simbólica de poder (BOURDIEU, 2003).

Nesse cenário, verificamos como também Silva e Dias (2020) constataram em sua pesquisa, que somente a aquisição de prédios com espaços planejados para as práticas pedagógicas que contribuam para o desenvolvimento integral da criança, precisa vir acompanhada de uma potente política de formação de professores. Entretanto, a pesquisa conclui que não houve essa potente política de formação no município, embora haja formações, estas são centradas no modelo instrucional, que visa instruir a reprodução do material, como o caderno de atividades para o grupo de 4 e 5 anos, não capacita teoricamente e epistemologicamente o professor antes de adentrar no exercício prático com a creche e a pré-escola.

Consideramos que a formação continuada necessita ser realizada in lócus entre as equipes, levando-os a compreender sobre as especificidades da ação pedagógica que envolvem o cuidar e educar, as interações e brincadeiras no cotidiano dos bebês, das crianças bem pequenas e pequenas. Essa ação política necessita envolver não apenas os professores, mas todos os profissionais dentro das instituições, bem como, dos profissionais formadores na perspectiva de formar quem forma.

O resultado, o controle e a reprodução são enunciados que fazem parte das concepções em torno da criança na pré-escola, que nos leva a compreender que o

repertório pedagógico não tem sido suficiente para compreender a criança, suas habilidades e as possibilidades de experiências que ela pode vivenciar.

Assim, o discurso de fortalecimento da educação para a primeira infância ganhou uma efervescência entre os profissionais da educação, bem como pelos pais e a sociedade municipal. A construção de novas unidades permite que os gestores difundam a ideia de avanços na Educação Infantil. No contexto da prática social, o currículo municipal para a Educação Infantil ganha corpo, trazendo um recorte da Base Nacional Curricular Comum, evidência os eixos de experiências- norte principal do documento e das ações pedagógicas cobradas nas unidades de ensino. Entretanto, foi possível identificar que tal documento municipal divide espaço com a prática do apostilado, com foco nos grupos de 4 e 5 anos (pré-escola). Nelas são cobradas o trabalho de direcionar o ensino por parte dos professores para que as crianças respondam a cinco perguntas, que organizadas correspondem duas folhas de atividades por dia de maneira uniforme para toda a rede.

O contexto da relação intersetorial, por sua vez, apresenta uma política frágil sem ações consistentes e projetos que atendam as unidades de Educação Infantil. Não há um projeto de articulação direta entre a saúde, a educação e a assistência social nas unidades que alcance as crianças, tendo em vista que esses campos são os mais requisitados em termos de necessidades entre criança-família-escola. Embora haja um documento que define as atividades para a execução do programa Pela Primeira Infância, o referido programa acontece articulado com o programa nacional Criança Feliz, direcionado para o setor da assistência social.

Ao final da construção deste relatório, foi identificada a ação conjunta entre os posto de saúde da família (PSFs), os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e a Secretária de Educação, denominada “Crianças na Creche”, com o objetivo de movimentar o número de matrículas, mobilizando porta a porta em alguns bairros e na feira da Sulanca, devido à inauguração de unidades advindas do Proinfância, na tentativa de alcançar as famílias para falar sobre a importância da creche e aumentar o quantitativo de matrículas nas unidades inauguradas e ampliadas.

Essa ação é justificada pelos entrevistados pelo fato que os pais não conhecem o trabalho desenvolvido nas unidades de ensino resistindo em matricular suas crianças nas mesmas. Esse fato é visto como resultante da concepção que historicamente tem

privilegiado o assistencialismo, concebendo que o processo de educar é desenvolvido apenas pelas unidades privadas.

No contexto de análise dos documentos, ao longo da pesquisa não foi possível localizar o Plano Decenal Municipal da Primeira Infância, que seria um dos nossos objetivos de estudo, pois identificamos que não há um plano. Embora, tenhamos recebido a resposta de que um plano estava em fase de revisão pelo setor jurídico, até a presente data de conclusão desse trabalho não tivemos acesso.

Concluimos afirmando a necessidade de dar continuidade com pesquisas que visibilizem os bebês, que se debruçam sobre a política de formação dos professores, que analisem a longo prazo o impacto na oferta e na qualidade da educação para a primeira infância, a partir da inauguração das unidades de Educação Infantil, que recentemente vem possibilitando a ampliação de vagas. No processo de análise dos dados surgiu a necessidade da produção do conhecimento mais aprofundado sobre as cuidadoras, como um trabalho posterior a ser desenvolvido, dada a centralidade que essas têm tido na prática da política.

A política de ampliação necessita vir acompanhada da política de currículo, da familiaridade dos profissionais com a construção e uso da proposta pedagógica nas unidades. Políticas que visibilizem os bebês e propiciem o trabalho de profissionais com qualificação para conduzir os estímulos pedagógicos. Além de projetos que tracem ações intersetoriais em diálogo com as unidades de Educação Infantil e as famílias na intervenção das necessidades mentais, físicas, de proteção e assistência, pois sozinhos os profissionais da educação infantil não dão conta das situações que ultrapassam seus espaços.

Por fim, concluimos que a ampliação através da aquisição de novas unidades de Educação Infantil, da reestruturação das já existentes trouxe para o município o sentido da relevância desses espaços para as crianças, e a necessidade da sociedade modificar o *Habitus* já incorporado pela herança assistencial na compreensão sobre a creche. A construção perceptiva sobre a creche e a pré-escola como espaços de estímulos e desenvolvimento, embora não seja fácil, estamos no caminho. E principalmente, provocar nos futuros governantes a consciência de sua responsabilidade sobre as políticas educacionais para a valorização docente e a educação para a primeira infância.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, Carlos. O plano nacional de Educação e o regime de colaboração. **Revista Retratos da Escola. Brasília**, v. 8, nº 15, p. 249- 264, 2014.

ABUCHAIM, Beatriz de Oliveira. **Panorama das Políticas de Educação Infantil no Brasil**. Brasília, UNESCO, 2018.

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro. Ed. da UFRJ, 2006

ADRIÃO, Thereza. GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Caderno de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, 2008.

AFONSO, Almerindo Janela. **Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação**. **Revista Brasileira de Educação**, nº. 22, p. 35- 46, 2003.

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais. Transformações e desafios**. Petrópolis- RJ. Vozes, 2011.

ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. SILVA, Sidney Reinaldo da. A perspectiva epistemológica de Gramsci e a pesquisa de políticas educacionais. In TELLO, César. ALMEIDA, Maria De Lourdes Pinto de. (Orgs) **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas- São Paulo. Mercado de Letras, p. 27- 54, 2013.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia e Política**, v. 24, p. 29-40, 2005.

ALVES, Candida Maria Santos Daltro. **A implementação da política pública de educação infantil: entre o proposto e o existente**. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual de Campinas, São Paulo. 2013.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à Educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, 2010.

ARELARO, Lisete Regina. Avaliação das políticas de educação infantil no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista de Zero-a-seis**, v. 19, n. 3, p. 206-222, 2017.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva Uma contribuição para fazermos avaliação menos ingênua. In BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. CARVALHO, Maria do Carmos Brant de (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, IEE/PUC, p. 43- 56, 2001.

ARROYO, Miguel. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 13, nº 113, p. 1381-1416, 2010.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a Educação Municipal. Campinas, **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 49- 71, 2002.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 4, nº. 6, p. 27-35, 2010. Localizado em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/63/57>

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Plano Nacional de Educação e planejamento: a questão da qualidade da Educação Básica. **Revista Retratos da Escola**. Brasília. CNTE, v. 8, nº 15, 2014.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. GOMES, Alfredo Macedo. Intervenção e regulação: contribuição ao debate no campo da educação. **Linhas Críticas**. Brasília, v. 15, nº 28, p. 95- 107, 2009.

BALL, Stephen. sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10- 32, 2006.

BALL, Stephen. MAGUIRE, Meg. BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. Ponta Grossa, Editora: UEPG, 2016.

BARRETO, Angela Maria Rabelo Ferreira. A educação infantil no contexto das políticas públicas. **Revista Brasileira de Educação**. 2003, p. 53-65.

BATISTA, Elane da Silva. **Política pública de creche da SEMED em Manaus: organização do atendimento e da oferta no sistema de ensino público do município**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Amazonas, 167 f, 2018.

BONNEAU, Cátia Soares. **Políticas de educação infantil no município de Canoas: Um estudo de caso (2009- 2015)**. Dissertação (Mestrado em educação) Centro Universitário La Salle, 126 f, 2016.

BORGES, Daniele Sant'Ana. **Políticas públicas de acesso à educação infantil no município de Campo Largo – PR (2003-2016)**. Dissertação (Mestrado em educação) Universidade Tuiuti do Paraná- Curitiba, 145 f, 2017.

BOURDIEU. Pierre. **Sobre o Estado: Curso no Collège de France (1989-1992)**. São Paulo, Companhia das letras, 1ª edição, 2014.

BOURDIEU. Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 6ª edição, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro, Editora: Bertrand. Tradução Fernando Tomaz.1989.

BOURDIEU. Pierre. **O senso prático**. Petrópolis, Vozes. Cap. 3, p. 86- 107. 2009. Tradução: Maria Ferreira.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília. Secretaria de Educação Básica: MEC, SEB, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília, 2009.

BRASIL. **Programa Criança Feliz: Intersetorialidade na visita domiciliar**. Brasília, 2017. Acessado em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/A_intersetorialidade_na_visita_domiciliar_2.pdf

BURAWOY, Michel. **O marxismo encontra Bourdieu**. Tradução Fernando Rogério Jardim. Campinas: Editora da Unicamp, 2010.

CAMPOS, Maria Malta. A mulher, a criança e seus direitos. **Cadernos de Pesquisa**, n. 106, p. 117-127, 1999.

CAMPOS, Rosânia. CAMPOS, Roselane Fátima. A educação das crianças pequenas como estratégia para alívio da pobreza. **Revista Inter Ação**, Faculdade de Educação, UFG, 33, nº 2, 241- 263, 2008.

CAMPOS, Maria Malta. FULLGRAF, Jodete. WIGGERS, Verena. **A qualidade da Educação Infantil brasileira: Alguns resultados de pesquisa**. Cadernos de Pesquisa, v. 36, n. 127, p. 87- 128, 2006.

CAMPOS, Roselane Fátima. Democratização da Educação Infantil: As concepções e políticas em debate. *Revista Retratos da Escola*

CAMPOS, Rosânia. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. **Revista Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 39, n. 1, p. 195- 209, 2013.

CAMPOS, Rosânia. Educação Infantil após 20 anos da LDB: Avanços e desafios. **Revista de Pós-graduação em educação**. Unisul, Tubarão, v. 11, nº 19, p. 141-156, 2017.

CAMPOS, Roselane Fátima. DURLI, Zenilde. BNCC na educação infantil: é ou não é currículo? **Currículo sem Fronteiras**, v. 20, nº 1, p. 251- 267, 2020.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino. MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Revista Texto Contexto Enfermagem**. Florianópolis, 2006, p. 679-684.

CERISARA, Ana Beatriz. Educar e cuidar: por que anda a educação infantil? **Perspectiva**. Florianópolis, v. 17, n. especial, p. 11-21, 1999.

CARVALHO. Dária Aparecida de Jesus. **Educação Infantil: Análise das Políticas Públicas no Município de Caiapônia (2013-2016)**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, 128 f. 2017.

COUTINHO. Ângela Scalabrin. MORO, Catarina. Educação Infantil no cenário brasileiro pós golpe parlamentar: políticas públicas e avaliação. *Revista zero-a-seis*, v. 19, n. 36, p. 346-360, 2017.

CORSARO, William A. **Sociologia da Infância**. Tradução: Lia Gabriele Regius Reis. 2ª ed. Porto- Alegre: Artmed, 2011.

CRAVEIRO, Silvia da Silva. **Desigualdades na rede de creches conveniadas da prefeitura de São Paulo: um olhar a partir da teoria de implementação de políticas públicas**. Tese em administração pública e governo. Escola de administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2015.

CRUZ, Maria Do Carmos Meirelles Toledo. **Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais**. Tese (Doutorado), Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo- SP, 688 f, 2017.

DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo. Bointempo, 2016.

DOURADO, Luiz Fernando. OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, vol. 29, nº. 78, p. 201- 215, 2009.

DINIZ, Elis. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 13-22, out./dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400003&script=sci_arttext>. Acesso em: 03 de Nov. 2019.

DOURADO, Luiz Fernando. OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: Perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**. Campinas, vol. 29, n.78, 2009.

DUBET, François. O que é uma escola justa? **Cadernos de pesquisa**, v. 34, nº 123, p. 539-555, 2004.

DRUMOND, Cláudia Miranda Martins. Implementação do Programa Proinfância no Estado do Tocantins. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Viçosa, MG, f. 192- 205, 2016.

ESTÊVÃO, C. V. **Justiça e educação**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília, editora Universidade de Brasília, 2ª edição, 2016.

FARIAS, Ana Lúcia Goulart de. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na Educação Infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 92, p. 1013- 1038. 2005.

FERNANDES, Andreia Gasparino. **Organização e planejamento da rede pública municipal de ensino na oferta de vagas para creches**. Dissertação (mestrado) Programa de Pós- graduação em Processos de ensino, gestão e inovação. Universidade de Araraquara- UNIARA, 155F, 2017.

FREITAS, Luiz Carlos de. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Caderno Cedes**. Campinas, v. 36, n.º. 99, p. 137-159, 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FERREIRA, Elida Maria Gonçalves. **Políticas de educação infantil no município de Itumbiara: avanços, permanências e tensões**. Dissertação (mestrado) Programa de pós-Graduação em Educação. Universidade Católica de Goiás- PUC. Goiânia, 90 f, 2011.

GANZELI, Pedro. **Plano Nacional de Educação: implicações para a educação infantil**. Revista Exitus, v. 2, n. 2, 2012.

GÁRCIA, Wagner Silvestre de Oliveira Albiol. **Políticas públicas para a Educação Infantil na cidade de Chapadão do Sul: estudo de caso do Programa Proinfância**. Dissertação (mestrado), Universidade Estadual do Mato Grosso. Paranaíba- MS, 2014.

GIL, Márcia de Oliveira Gomes. **Políticas públicas de Educação Infantil no Município do Rio de Janeiro: Berçário em foco (2009-2016)**. Tese (doutorado) Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, 2018.

GENTILI, P; OLIVEIRA, D. A. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

GRIN, Eduardo José. Regime de Bem- estar Social no Brasil: Três históricos, três diferenças em relação ao modelo europeu social-democrata. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, V. 18, n. 63, 2013.

GRUPPI, L. 1978. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo. Boitempo, 2016.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, nº 55, 2001.

INAFUKU, Marcela. **A judicialização na expansão das vagas em creches: o diálogo entre poder judiciário e poder executivo**. Dissertação (mestrado profissional) Programa de pós-graduação em formação de gestores educacionais. Universidade Cidade de São Paulo, 117f, 2017.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. Rio de Janeiro, **RAP**, v. 32, nº 2, p. 35-48, 1998.

https://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/intersetorialidade_configuracao_novo_paradigma_organizacional.pdf

JUNIOR ALMEIDA, Arnóbio Marques de. BRASIL, Edward Madureira. LIMA, José Fernandes de. Federalismo e educação: novos marcos e perspectivas. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 6, n. 10, p.11-19, 2012.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **RAP**, Rio de Janeiro, nº 32, v. 2, p. 11-22, 1998.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização, Intersetorialidade e Rede na gestão da cidade. **O&S**, edição especial, v. 11, 2004.

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

KLEIMANN, Angela Maria. Educação infantil pública em Santa Catarina: Avaliação da qualidade da gestão. Dissertação (mestrado em métodos e gestão em avaliação). Universidade Federal de Santa Catarina, 140 F, 2016.

LEITE, Dayseellen Gualberto. **Atendimento e oferta da educação infantil nas redes municipais de ensino do Agreste de Pernambuco no contexto da obrigatoriedade e universalização**. Dissertação (mestrado em educação contemporânea). Universidade Federal de Pernambuco, 2017.

MAGALHÃES, Célia. A análise do discurso enquanto teoria e método de estudo. In MAGALHÃES, Célia (Org). **Reflexões sobre a análise do discurso**. Belo Horizonte. Faculdade de Letras, UFMG, 2001.

MATON, Karl. **Habitus. In Pierre Bourdieu: conceitos e fundamentos**. Petrópolis: Rio de Janeiro, Vozes, p. 73-94, 2018.

MAINARDES, (2006). Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de políticas públicas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.27, n.94, p. 47-69, 2006.

MAINARDES, Jefferson. **Reinterpretando os ciclos de aprendizagem**. São Paulo: Cortez, 2007.

MAINARDES, Jefferson. GANDIN, Luíz Armando. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: uso no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre política educacionais. In TELLO, Cesar. ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de (Orgs). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas- São Paulo, 2013.

MAINARDES, Jefferson. FERREIRA, Márcia dos Santos. TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In BALL, Stephen. MAINARDES, Jefferson (Orgs). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MIEIB. **Nota do Mieib em defesa da manutenção inquestionável da creche no FUNDEB**. 2018. Acesso em: 10. set, 2020. Disponível em: <http://www.mieib.org.br/wp-content/uploads/2018/12/POSICIONAMENTO-MIEIB-SOBRE-O-FUNDEB-VF-DEZ-2018.pdf>

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In DESLANDES, Suely Ferreira. MINAYO, Maria Cecília de Souza. GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis- Rio de Janeiro. Vozes, 28ª edições, 2009, p. 61-77.

MONAL, Isabel. Gramsci, a sociedade civil e os grupos subalternos. In. COUTINHO, Carlos Nelson. TEIXEIRA, Andréa de Paula. (Orgs) **Ler Gramsci, entender a realidade. Civilização brasileira**. Rio de Janeiro, p. 189-200, 2003.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do. **Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil: Análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001-2010.** Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, f. 225, 2012.

NASCIMENTO, Ana Michele de Almeida. **O percurso histórico da educação infantil em Caruaru-PE: tramas tecidas, ressignificadas e reconstruídas no período de 1979 a 1996.** Dissertação (mestrado em educação). Universidade Federal de Pernambuco, 2013.

NUNES. Deise Gonçalves. **O movimento interfóruns de educação infantil: a construção de uma identidade cultural e política.** 33^a Reunião da ANPED, Goiás: Goiânia, 2013. Disponível em: <http://33reuniao.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT07-6045--Int.pdf> Acessado: 09 de junho de 2019

OLDRA. Alderi Antônio. **Ampliação e qualificação da educação infantil no município de Erechim: Relevância, desafios e limitações.** Dissertação de mestrado em Educação, Universidade Federal da Fronteira do Sul. Erechim. 2017.

OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos. **O atendimento público e privado concessionário na Educação Infantil: um olhar sobre as condições de oferta.** Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013.

PEREIRA, Soeli Teresinha. **Pelo direito a creche: Uma análise da ação do Brasil Carinhoso e da expansão do atendimento no Estado do Paraná nos anos de 2012 a 2015.** Dissertação de mestrado em Educação, Universidade Federal do Paraná. 2017.

PIRES, Angela Maria Barbosa. **O Proinfância como política de acesso à Educação Infantil nas cidades do Sudeste Goiano.** Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Goiás, 2017.

POSSEBON, Camila Moresco. **Matrícula obrigatória na educação infantil: impactos no município de Santa Maria- RS.** Dissertação (Mestrado em educação), Universidade Federal de Santa Maria, 95 f, 2016.

QVORTRUP. Jens. A infância enquanto categoria estrutural. **Educação e Pesquisa.** São Paulo, v. 36, n. 2, p. 631-643, 2010.

REIS, Paulo De Tarso da Silva. **Expansão da Educação Infantil no município de Belo Horizonte por meio da parceria público privada**. Dissertação de mestrado e Gestão e avaliação da Educação Pública. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

REZENDE, Leonardo Milhomem. **Monitoramento e avaliação do programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil Proinfância: uma proposta metodológica**. Dissertação (mestrado), Universidade de Brasília, f 177, 2013.

ROCHA, Ana Cláudia da. **As ações da prefeitura municipal de Campinas frente à demanda por vagas na educação infantil (2001-2008)**. São Carlos, Universidade Federal de São Carlos, Dissertação (Mestrado em educação), 135 f, 2009.

ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde. RAMON, Fabiola. SILVA, Ana Paula Soares da. **Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento**. Cadernos de Pesquisa, n. 115, 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Educação infantil pós- Fundeb: avanços e tensões**. Texto apresentado no Seminário Educar na Infância: perspectivas histórico-sociais. Curitiba. Agosto, 2007.

ROSEMBERG, Fúlvia. Educação Infantil e relações raciais: A tensão entre igualdade e diversidade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, nº 153, p. 742- 759, 2014.

SARMENTO, Manuel Jacinto. **Sociologia da infância: Correntes e confluências**. In SARMENTO, Manuel Jacinto. GOUVÊA, Maria Cristina Soares de (orgs). Estudos da Infância: educação e práticas sociais. Petrópolis: Vozes, 2008.

SECCHI, L. Introdução: percebendo as políticas públicas. In: SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 1-14.

SESIUK, Patrícia. **Oferta e acesso à creche pública em Curitiba: a construção da desigualdade social**. Dissertação (mestrado em educação). Universidade Federal do Paraná, 204 f, 2019.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do Habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. **Revista Brasileira de Educação**, nº 20, 2002.

SILES, Roseléa Pereira da Silva. **Crianças aguardem na fila: estratégias de ofertas de vagas em creches na rede pública municipal de São Gonçalo**. Dissertação de mestrado em Educação Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 109 f, 2013.

SILVA, Ana Cláudia Oliveira da. **O planejamento municipal e as políticas de universalização da educação infantil: um estudo comparativo entre os municípios de Araçoiaba, Moreno e Recife**. Tese (doutorado em educação). Universidade Federal de Pernambuco, 2018.

SILVA, Wanderlete Pereira da. **Organização e gestão da educação infantil em Manaus- uma análise de seus marcos regulatórios**. Dissertação (mestrado em educação). Universidade Federal de Santa Catarina, 229 f, 2012.

SILVA, Givanildo da. DIAS, Adelaide Alves. A política de expansão de vagas para a educação infantil: o Proinfância em questão. **Revista Educação**, Porto Alegre, v.43, n.3, p. 1-12, 2020.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar, 2ª edição, 2001.

TELLO, César. ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. Consolidando o campo da investigação em política educacional. In TELLO, César. ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. (Orgs). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas: São Paulo. Mercado de Letras, p. 09- 27, 2013.

THOMSON, Patrícia. **Campo. In Pierre Bourdieu: conceitos e fundamentos**. Petrópolis: Rio de Janeiro, Vozes, p. 95-114, 2018.

TUMELERO, Silvana Marta. Intersetorialidade nas políticas públicas. Guaju. Matinhos, v. 4, n. 2, p. 211- 2

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. In **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001 [p.09 -29]. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5538.pdf>

VIEIRA, Ligia Maria Fraga. Critérios de acesso à educação infantil no Brasil: estigmatização da pobreza, privilégio corporativo ou discriminação positiva? **Revista Olhar de professor**. Ponta Grossa, p. 49- 74, 2013.

VIEIRA, Ligia Maria Fraga. Obrigatoriedade escolar na Educação Infantil. Revista **Retratos da Escola**. Brasília, v. 5, nº 9, p. 245- 262, 2011.

ZANETTI, Alexsandra. **O processo de transição das creches da assistência social para a educação em Juiz de Fora/MG (2008- 2013)**. Tese (doutorado em educação). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 166 f, 2015.

APÊNDICES



Universidade Federal de Pernambuco
Programa de Pós- Graduação em Educação
Doutorado em Educação

**QUESTÕES DO QUESTIONÁRIO E ENTREVISTAS REALIZADAS
COM PROFESSORES, COORDENADORES E GESTORES⁶¹**

NOME⁶²:

1) Quanto tempo trabalha na educação no município?

menos de 4 anos () entre 4 e 8 anos () entre 8 e 16 anos () 16 a 20 anos () acima de 20 anos ().

Na condição de contrato? temporário () permanente ()

2) Qual a sua formação?

Ensino Normal Médio (Magistério) () Graduação: PEDAGOGIA

Especialização: _____

Mestrado: _____

Doutorado: _____

3) Em quais cargos você atuou e o tempo de atuação em cada um?

⁶¹ Devido a pandemia do Covid-19 tivemos que realizar a entrevista no formato de questionário com algumas professoras que não conseguimos o acesso presencialmente, enviando as questões para responderem através do WhatsApp e e-mail. No entanto na maioria conseguimos realizar em formato de entrevista presencial.

⁶² O nome aqui é só para identificação de cada participante pela pesquisadora, no texto da pesquisa utilizaremos nomes fictícios conforme as questões éticas de preservar a identidade dos participantes.

Professor(a):Quantos anos?

Quanto tempo atua na Educação Infantil:

Pré-escola ou/ e Creche? _____

Técnico () quantos anos? _____

Gestor () quantos anos? _____

Coordenador () quantos anos? _____

Outro cargo: _____

4) Quais os pontos que você considera que seriam mais importantes para a educação infantil?

5) Desses pontos da questão anterior, quais foram desenvolvidos pela gestão atual?

6) Na sua opinião houve avanços na educação infantil no município nos últimos 10 anos?

7) A creche tem sido prioridade para o município? Por quê?

8) O que é priorizado no atendimento as crianças no âmbito da pré-escola???

9) E no contexto do atendimento as crianças nos berçários (4 meses a 1 e 11 meses), o que é priorizado no município?

10) Há uma orientação específica para o atendimento das crianças do berçário (4 meses a 1 e 11 meses)? Explique?

11) Em sua opinião quais os requisitos necessários para se ter uma educação de qualidade?

12) Quais as principais dificuldades que você encontra no exercício de suas atividades de seu trabalho como professora? Quais as facilidades?

13) Quais os desafios você percebe hoje para o alcance da qualidade?



Universidade Federal de Pernambuco
Programa de Pós- Graduação em Educação
Doutorado em Educação

**ENTREVISTA COM OS/AS FORMADORAS DA SECRETARIA DE
EDUCAÇÃO**

- 1) Como você observa o papel da gestão municipal nas ações já realizadas nos últimos 10 anos?
- 2) Quais os programas governamentais estiveram em funcionamento de 2009 a 2019 e estão em funcionamento para a educação infantil no município hoje? PROINFÂNCIA? BRASIL CARINHOSO? CRIANÇA FELIZ? PNAIC EDUCAÇÃO INFANTIL? CRIANÇA ALFABETIZADA?
- 3) Esses programas ajudaram no funcionamento da educação infantil no município? Por quê? Pontos positivos e pontos negativos?
- 4) Com quais instituições o município conta como parcerias para o funcionamento da educação infantil no município? Quais? Qual a atividade que elas exercem?
- 5) No programa primeira infância de Caruaru há uma valorização do diálogo da secretaria de assistência social com a equipe da educação no programa pela primeira infância. Essa interação tem acontecido? Por meio de quais atividades?
- 6) O decreto nº 83 do programa pela primeira infância de Caruaru traz a formação para os profissionais da educação infantil com capacitação sobre o brincar. Considerando o ano de 2019, como aconteceu essas formações?
- 7) Tendo em vista a emergência do atendimento para a educação infantil conforme o PNE. O que é que o município tem feito para atender as duas ofertas, creches e pré-escolas? E o que você pontua enquanto desafios?
- 8) Você considera que a cooperação e colaboração da União com o município tem sido adequado para a oferta da educação infantil? Por quê?

- 9) Na sua opinião quais os maiores enfrentamentos para fazer funcionar as políticas públicas para a educação infantil no município?
- 10) Houve alguma medida para garantir a educação das crianças de 0 a 5 anos durante a pandemia?
- 11) Em relação a não haver pedagogas formadas ou em formação, mas pessoas “cuidadoras” no berçário (criança de 4 meses a 1 ano e 11 meses). Como você observa essa realidade?



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ENTREVISTA COM OS/AS TÉCNICAS DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS E ASSISTÊNCIA SOCIAL ATRELADAS AO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ/PRIMEIRA INFÂNCIA DE CARUARU

- 1) Como funciona o Programa Criança Feliz?
- 2) Como se deu a escolha dos territórios?
- 3) Quais os principais desafios vocês encontram dentro do processo de implementação do programa Criança Feliz?
- 4) Quais os desafios que você observa dentro do planejamento, do monitoramento das ações e da avaliação do Programa Criança Feliz?
- 5) E sobre o Programa Primeira Infância. Quais são os desafios que você percebe no acompanhar, avaliar, monitorar o trabalho do Programa Primeira Infância?
- 6) Qual a participação do governo federal no desenvolvimento do Programa Primeira Infância?
- 7) Como acontece essa relação de intersetorialidade com as secretarias? Quais as competências da fundação de cultura, da secretaria da mulher e sustentabilidade no programa?
- 8) Quais os principais desafios que você encontra nessa relação intersetorial?
- 9) Quais as parcerias e as atividades desenvolvidas?
- 10) E em relações as ações intersetoriais nos espaços dos CMEIS, fale um pouco.

- 11) E o diálogo com a equipe de Educação Infantil, de que forma acontece?

- 12) Em relação ao Plano Municipal Decenal da Primeira Infância, o que está definido acerca da primeira infância? E sobre o programa?