

Educação infantil no município de Sobral: concepção e políticas públicas

Patrícia da C. Parreiras⁽¹⁾

Resumo - O atendimento às crianças de 0 a 6 anos - Educação Infantil - no município de Sobral - CE, encontra-se desde 1997 em processo de cumprimento da legislação nacional, ou seja, a municipalização do serviço e sua integração ao sistema de ensino. O objetivo do presente trabalho é o de discutir a concepção e a política pública de Educação Infantil formalizada na esfera federal e suas implicações na ação institucional no âmbito do município. Diante disso, faz-se necessário entender a interseção entre a política nacional e a execução municipal, objetivando extrair indicativos de avaliação da realidade da educação Infantil no contexto local.

Palavras chaves - Educação Infantil, creche, pré-escola, direito, dever.

Introdução

O objetivo do presente trabalho é discutir a concepção e a política pública de Educação Infantil formalizada na esfera federal e suas implicações na ação institucional no âmbito do município de Sobral, estado do Ceará, a partir da promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988 .

Nos últimos doze anos, a Educação Infantil passou por reformulações no campo das políticas públicas. Obtivemos na Constituição de 1998 a conquista de definir o atendimento às crianças de 0 a 6 anos como “*um direito da criança, um dever do Estado e uma opção da família*”. Além do texto constitucional, o MEC, em 1994, publicou o documento “Política Nacional de Educação Infantil”, e em 1996 foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n.º 9.394), dentre outros. Essas leis e documentos são relevantes na medida em que neles se verifica a formalização da política educacional brasileira, refletindo a concepção de educação infantil, concepção esta hegemônica da educação das crianças de 0 a 6 anos para a sociedade contemporânea.

No entanto, embora a proposição da política ocorra no âmbito federal, sua implementação realiza-se na esfera municipal. Diante disso, faz-se necessário entender a interseção entre a política nacional e a execução municipal, objetivando extrair indicativos de avaliação da realidade da educação infantil no contexto local.

Um pouco de história: a conquista do direito

Segundo BOBBIO (1992), os direitos no mundo contemporâneo, sobretudo os direitos sociais, para se converterem em Direito Positivo, isto é, inscritos no âmbito das Constituições e Leis em geral, se dá por meio de um processo. Em primeiro lugar ocorrem experiências, pressões, até resultar em algo mais generalizado, ou seja, há uma generalização daquela discussão, daquela pressão. Depois criam-se novas expectativas, que acabam por atingir vários países, várias nações, ganhando um caráter de internacionalização. No caso dos Direitos das crianças, a declaração da ONU a esse respeito é de 1959.

⁽¹⁾Coordenadora Pedagógica da Fundação de Ação Social de Sobral, Psicóloga, Psicopedagoga, Mestre em Educação.

Até o início do século XX, o atendimento de crianças de 0 a 6 anos não se distinguia do atendimento em asilos e internatos. Destinava-se, basicamente, a filhos de mães solteiras que não tinham condições de ficar com as crianças e criá-las. Assim, o atendimento institucional dessas crianças era considerado um favor, uma caridade, onde a fase da vida infantil é tomada na área federal sob a figura do Amparo. Desta maneira, as expressões que, recorrentemente, aparecerão no corpo das constituições federais, será a expressão “Amparo e cuidado à infância”, como na Constituição de 1937, que afirma que *à infância à qual vier faltar recursos, o Estado deverá providenciar cuidados especiais* (CURY, 1998:08). **Assim, a concepção é de Cuidado e não de Dever, é Amparo e não Direito.**

Com a implantação da industrialização no país, na segunda metade do século XIX, as mulheres casadas ou solteiras que foram incorporadas ao trabalho nas fábricas passaram a enfrentar o problema do cuidado de seus filhos. A questão do atendimento aos filhos dos operários(as) passa a ter um novo tratamento somente no início do século XX, quando os donos das fábricas, procurando diminuir a força dos movimentos operários, foram concedendo certos benefícios sociais aos trabalhadores, entre eles a criação de creches. O fato dos filhos dos operários estarem sendo atendidos em creches passa a ser reconhecido pelos empresários como vantajoso, já que, *“mais satisfeitas, as mães operárias produziam melhor”* (OLIVEIRA, 1992:18).

As poucas creches existentes fora das indústrias nas décadas de 30, 40, 50 eram de responsabilidade de entidades filantrópicas. Estas, além de receberem doativos das famílias mais abastadas da região, recebiam também ajuda governamental para desenvolverem seu trabalho. Assim, nesta época o atendimento junto às crianças nas creches era concebido através de cunho assistencial-custodial. A Constituição de 1946 assume a expressão Assistência, e a Constituição de 1967 introduz a noção de que uma lei própria providenciará a Assistência à Infância (CURY, 1998).

Na segunda metade do século XX foi observado um novo aumento da participação feminina no mercado de trabalho, afirmando a problemática da mulher em conciliar o trabalho assalariado com as tarefas domésticas, em especial o cuidado com os filhos. No período dos governos militares pós-1964, as políticas sociais adotadas a nível federal, através de órgãos então criados como a LBA, FUNABEM, e a nível estadual, continuaram a acentuar a idéia de creche como equipamento de assistência à criança e à família. Um elemento que influenciou nas orientações técnicas desta época foi a teoria da “privação cultural” difundida nas décadas de 60 e 70, no Brasil e no exterior, para explicar a idéia de marginalidade das camadas sociais mais pobres. A partir desta teoria, acreditava-se que o atendimento à criança pequena possibilitaria a superação das precárias condições sociais a que ela estava sujeita, através de uma **“educação compensatória”**, sem alteração das estruturas sociais existentes na raiz daqueles problemas. Assim, começam a ser elaboradas propostas de trabalho em algumas creches e pré-escolas públicas, responsáveis pelo atendimento às crianças filhas de famílias de baixa renda, defendendo a estimulação cognitiva e o preparo para a alfabetização.

Nesta mesma época, as pré-escolas particulares existentes já adotavam como justificativa para o seu trabalho junto à população socialmente privilegiada a preocupação com a criatividade, sociabilidade, desenvolvimento infantil como um todo. Verificamos, assim, concepções diferentes de atendimento à criança pequena dos diferentes grupos sociais. **Enquanto que as crianças pobres eram atendidas em creches com propostas que partiam da concepção de carência e deficiência, as crianças mais ricas eram colocadas em ambientes estimuladores para seu desenvolvimento.**

No âmbito federal, a LDB n.º 4.024, de 1961, traz uma referência discreta em relação à Educação Infantil, considerando-a dentro do Grau Primário, e dividindo este em Educação Pré-Escolar e Ensino Primário. Assim, a Educação Pré-Escolar destina-se aos menores de sete anos, que deverão ser atendidos em escolas maternais e jardins de infância. Além disso, a mesma Lei previa que as empresas que empregavam mães com filhos menores de sete anos, deveriam organizar e manter, em cooperação com os poderes públicos, educação que preceda o ensino de 1º grau. A LDB 5.692, de 1971, vem reforçar a organização das empresas no atendimento às crianças menores de sete anos, filhas de seus trabalhadores (CURY, 1998).

Uma nova concepção de atendimento às crianças de 0 a 6 anos somente é introduzida na Constituição de 1988. A Constituição incorporou em si algo que já estava presente no movimento da sociedade e que advinha do esclarecimento e da importância que já se atribuía à educação infantil. Contudo, **ela incorporou a necessidade social, não sob o signo do Amparo ou da Assistência, mas sob o signo do Direito e do Dever do Estado.**

A referência ao Direito e às competências foram posteriormente reafirmadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, e pela nova LDB de 1996 (Lei n.º 9.394). O Estatuto reforça não apenas a dimensão do Direito e do Dever, mas também o regime de colaboração, com prioridade para os municípios, regime este que deve presidir as relações entre estados e municípios.

A LDB, além de reafirmar o Direito e o Dever, inaugura a **Educação Infantil como uma etapa da Educação Básica.** Essa é a grande ruptura que a LDB estabelece com toda a normatização até então havida no país, em regime nacional. Isto quer dizer que a Educação Infantil passa a fazer parte, dizendo-se de uma forma mais direta, **da estrutura e funcionamento da educação escolar brasileira.**

Os artigos referentes à Educação Infantil dentro do Capítulo da Educação Básica ganharam uma sessão própria na LDB, o que é uma *“dignidade do ponto de vista da construção jurídica”*, segundo CURY (1998):

“Esta dignidade própria está lá, nos seus objetivos: o desenvolvimento integral da criança até seis anos, em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectuais, sociais, complementando a ação da família e da comunidade.” (p.12)

A afirmação da Educação Infantil como um Direito e um Dever vem romper com a noção de Amparo e Assistência? Não, não rompe, mas redireciona. Redireciona a responsabilidade para a família, que é onde cabe a noção de Amparo, onde cabe a noção de Assistência.

A LDB inaugura o novo, quando, com todas as letras, explicita a fase de vida da Educação Infantil como uma fase específica, não uma fase de preparação para uma etapa futura, mas uma fase de vida que tem uma dignidade própria e que deve ser reconhecida. Fase que tem o direito não só ao cuidado, mas ao desenvolvimento em todos os seus aspectos. Fase que tem o direito à Educação, educação esta que engloba conceitos de cuidar, brincar, desenvolver, socializar, etc.

E quem assume esta responsabilidade do atendimento das crianças de 0 a 6 anos? O sistema de ensino e o Município, que foi eleito com a responsabilidade da Educação Básica, na qual inclui-se a Educação Infantil, segundo a legislação em vigor. Assim, a integração da Educação Infantil ao **sistema de ensino** não é mais uma opção e sim uma realidade posta em Lei. **Integrar é um ato de inclusão.** Inclusão de todas as instituições que atendem crianças de 0 a 6 anos na Política Educacional, de modo coordenado e intencionalmente constituído.

Objetivando o atendimento às crianças de 0 a 6 anos no âmbito do sistema de ensino e fazendo vigorar o regime de colaboração posto em Lei, o Ministério da Educação e do Desporto, através da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, elaborou em 1998 as “Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil”, e através da Secretaria de Educação Fundamental, o “Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil”, também em 1998. Estes dois documentos afirmam a responsabilidade dos sistemas de ensino para com a Educação Infantil, bem como demonstra a preocupação com o caráter educativo deste atendimento.

Como vimos, o direito a um atendimento de qualidade para as crianças de 0 a 6 anos vem caminhando nos últimos anos em uma trilha de conquistas e concepções inovadoras, pelo menos no âmbito federal, através das Leis e decretos. Porém, a execução destas conquistas na esfera municipal em todo o país ainda não se efetivou definitivamente, já que encontra-se permeada com questões mais amplas como a universalização do Ensino Fundamental, que vem roubando em muitos municípios a atenção a ser dispensada à Educação Infantil.

A Educação Infantil no Município de Sobral

O município de Sobral, no Estado do Ceará, não está fora desse processo. Desde 1997, o Município vem trabalhando em ações que requerem sua responsabilidade sobre o atendimento de crianças de 0 a 6 anos, ou seja, a municipalização desse atendimento e sua integração ao sistema de ensino. Responsabilidades estas que demandam vontade e muito trabalho quando se visa um atendimento de qualidade.

O atendimento às crianças de 0 a 6 anos em Sobral, está sob a responsabilidade da Secretaria de Educação do Município - SEM e da Secretaria de Saúde e Assistência Social, através da Fundação de Ação Social - FAM.

Em 1997, ainda que priorizando o atendimento ao Ensino Fundamental, a Secretaria de Educação - SEM iniciou o processo de integração da Educação Infantil ao sistema de ensino para as crianças de 4 a 6 anos - modalidade pré-escola. Por não dispor, naquele momento, de estrutura física adequada nem salas de aula suficientes para a demanda educativa do município, a SEM optou pela integração da Educação Infantil ao sistema de ensino em um movimento processual, já que nesta época a prioridade se fez a favor da universalização do Ensino Fundamental.

As crianças de 0 a 4 anos - modalidade creche, ficaram, assim, sob a responsabilidade da Secretaria de Saúde e Assistência Social, através da Fundação de Ação Social - FAM. Esta, porém, atende também crianças de 4 a 6 anos - modalidade pré-escola, em locais onde a Secretaria de Educação não dispõe deste atendimento. Em 1997, o município contava com 50 creches, sendo 18 municipais e 32 comunitárias conveniadas com o Estado, através dos programas "Criança Feliz" e "Ação Continuada". A Secretaria de Educação contava com 80 escolas que possuíam salas de aula para o atendimento de crianças de 4 a 6 anos. O quadro abaixo apresenta a realidade da Educação Infantil em Sobral em 1997:

Quadro 1: Atendimento à Educação Infantil no Município de Sobral em 1997

Atendimento	Número de Creches e Pré-Escola	Crianças Atendidas
Municipal	18	879
Programa Criança Feliz - Estado	23	1800
Programa Ação Continuada - Estado	20	1820
Secretaria de Educação	80	5.931
Total	141	10.430

Fonte: Fundação de Ação Social, 1997

As 18 creches municipais existentes em 1997 contavam com uma estrutura física extremamente precária e a concepção de trabalho apoiava-se na lógica da prontidão, alimentação e guarda de crianças - cunho assistencial. Além disso, as crianças atendidas nestas creches apresentavam uma duplicidade de atendimento, já que freqüentavam ½ horário as creches municipais e ½ horário as creches comunitárias conveniadas com o Estado.

A primeira ação apresentada pelo município, tendo em vista a garantia de atendimento de qualidade às crianças de 0 a 6 anos, foi o fechamento das 18 creches municipais existentes que não ofereciam condições mínimas de funcionamento.

A partir daí, foi iniciado o processo de municipalização da Educação Infantil com a criação do Programa de Centro Comunitário de Educação Infantil - CCEI, que atualmente trabalha com 3 creches em regime de co-gestão comunitária. Das 3, 2 recebem recursos da Prefeitura para compra de

alimentação, material pedagógico e pagamento de pessoal, e, a outra, que funciona em regime de creche e berçário para atendimento de 230 crianças, recebe verba em convênio com o PROARES - Programa de Apoio às Reformas Sociais. Cabe à Fundação de Ação Social supervisionar o trabalho e dar assistência técnica a estas creches.

Continuando o processo de municipalização da Educação Infantil, em 1998 a Secretaria de Saúde e Assistência Social, através da Fundação de Ação Social, iniciou o gerenciamento de 22 creches do Programa Ação Continuada, que passaram a funcionar no modelo de CCEI, em regime de co-gestão com as associações comunitárias que gerenciam as creches e recebem ajuda do Ministério da Previdência e Assistência Social em forma de *per capita* de R\$ 8,51. Além disso, das 22 creches, 16 recebem merenda escolar do município e 7 recebem pagamento de 18 funcionários pela Secretaria de Educação.

O Programa Criança Feliz ainda não foi municipalizado, sendo gerenciado pela Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado. Este conta com uma rede de 23 creches.

A secretaria de Educação do Município continuou o processo de integração das crianças de 4 a 6 anos - modalidade pré-escola, nas escolas de sua rede, aumentando o número de crianças atendidas em 1997 de 5.931 para 6.975, em 2000. Número este bem próximo da demanda de atendimento atual na faixa etária de 4 a 6 anos, como demonstra os Quadros 2 e 3, abaixo:

Quadro 2: Educação Infantil em Sobral no Ano de 2000

Atendimento/ Responsabilidade	Nº Estabelecimentos	Nº Professores	Nº Crianças
Ação Continuada - FAM	22	55	1800
CCEI/PROARES - FAM	01	11	230
CCEI - FAM	02	06	99
Criança Feliz - Estado	23	81	2090
Patrimoniais - SEM	91	144	4737
Filantrópicas - SEM	23	70	2180
Isoladas - SEM	06	06	58
TOTAL	168	373	11.194

Fonte: Secretaria de Educação do Município, 2000

OBS.: FAM: Fundação de Ação Social do Município

SEM: Secretaria de Educação do Município

**Quadro 3: População para Educação Infantil no Município de Sobral - Divisão Creche/
Pré-Escola - 2000**

População	Sede	Distrito	Total
0 a 3 anos (Modalidade Creche)	12.283	4.497	16.779
4 a 6 anos (Modalidade Pré-Escola)	5.461	2.071	7.532
TOTAL	17.743	6.568	24.311

Fonte: Secretaria de Educação do Município, 2000

OBS.: FAM: Fundação de Ação Social do Município

SEM: Secretaria de Educação do Município

A partir destes dados, podemos perceber que o grande desafio para o atendimento à Educação Infantil no Município encontra-se na faixa etária das creches (0 a 3 anos), já que somente 4.219 da população de 16.779 crianças desta faixa etária estão sendo atendidas no momento.

Em função do processo de municipalização e objetivando a mudança de concepção em relação ao atendimento às crianças de 0 a 6 anos, a Secretaria de Saúde e Assistência Social, através da Fundação de Ação Social, em parceria com a Secretaria de Educação, constituiu uma equipe responsável pelas creches (0 a 3 anos), para o trabalho de supervisão e orientação. A ação inicial desta equipe foi um diagnóstico da situação em que se encontrava cada creche. A partir deste diagnóstico várias ações passaram a ser realizadas:

- Mapeamento de todo o município de Sobral, objetivando verificar as áreas cobertas pelo atendimento à Educação Infantil, bem como as áreas descobertas;
- Construção de um cardápio balanceado com alto valor nutritivo e valorização de alimentos naturais, que foi repassado a todos os estabelecimentos;
- Doação de um KIT Pedagógico a todas as unidades (jogos educativos, brinquedos, livros de literatura infantil, fantoches);
- Doação de um KIT de primeiros socorros a todos os estabelecimentos;
- Criação de fardamento próprio para as crianças da Educação Infantil;
- Criação, em parceria com a Secretaria de Educação do Município, de uma Proposta Pedagógica e Curricular unificada para a Educação Infantil;
- Encontros pedagógicos bimestrais e planejamentos pedagógicos mensais com a equipe de professores das creches.

Apesar do aumento qualitativo no atendimento das crianças da Educação Infantil no município de Sobral, sabemos que o processo é gradual e lento. Várias ações ainda requerem debates, envolvimento e planejamento. Uma questão que vem necessitando de re-significação diz respeito à concepção de atendimento às crianças de 0 a 6 anos no município. Assistência ou Educação?

A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 1996) contribui para a dicotomia na concepção de Educação Infantil ao estabelecer a divisão de duas etapas para o atendimento: creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 6 anos). Esta divisão é reforçada na prática de atendimento no município de Sobral quando são delegadas responsabilidades em esferas municipais diferentes para cada etapa: Secretaria de Saúde e Assistência Social, através da Fundação de Ação Social (0 a 3 anos), Secretaria de Educação Municipal (4 a 6 anos).

Este fato tem impedido a construção de uma concepção única de Educação Infantil no município de Sobral. Pelo exposto, a construção social da concepção de Educação Infantil no município pressupõe ênfase na “assistência educativa”, e a sociedade não vem discutindo amplamente as características de desenvolvimento e de necessidades de atendimento das crianças de 0 a 6 anos. Este fato tem ocasionado dificuldades maiores na configuração de um projeto educacional único pretendido para as creches municipais. O lugar delas está circunscrito à esfera das medidas sociais.

Outra questão que merece destaque entre as ações para a Educação Infantil no município diz respeito à qualificação do quadro de funcionários que atende as crianças nas creches (0 a 3 anos). Encontramos, atualmente, um grande número de professores sem a qualificação mínima necessária exigida na LDB, ou seja, *“formação inicial mínima, em nível médio, na modalidade normal”* (Art. 62). **A formação e qualificação do quadro docente muito poderá contribuir para a mudança de concepção no atendimento das crianças de 0 a 6 anos, passando da noção assistencial para a lógica educativa.** O quadro da página seguinte demonstra a realidade dos professores das creches (0 - 3 anos) no município de Sobral.

Quadro 4: Escolarização dos professores da modalidade Creche no Município de Sobral - 2000

Escolarização	Quantidade
Superior	02
Superior incompleto	03
Ensino médio completo - normal	24
Ensino médio completo - outro	10
Ensino médio incompleto	07
Ensino fundamental completo	05
Ensino fundamental incompleto	05
4 séries iniciais ensino fundamental	02
Supletivo - ensino médio	01
Supletivo - ensino fundamental	01
Avançar	01
TOTAL	61

Fonte: Fundação de Ação Social, 2000

Apesar de existir um número significativo de professores que possuem formação na modalidade Normal, é fato que os programas curriculares dos cursos de formação docente no Nível Médio nesta modalidade, sempre privilegiam a formação do professor para o Ensino Fundamental, pouco contribuindo para a formação no atendimento da Educação Infantil. Isto é agravado no município de Sobral pela inexistência atual de oferta do Curso de Formação de Professores na modalidade Normal.

Conclusão

A partir dos dados apresentados sobre o atendimento às crianças de 0 a 6 anos no município de Sobral, podemos constatar o interesse do poder público local para com as questões da Educação Infantil, através do aumento no número de atendimentos, municipalização das creches do Programa Ação Continuada e ações pedagógicas específicas. Apesar dos avanços obtidos, muito ainda se tem a fazer para a garantia de um atendimento de qualidade em Sobral.

Para tanto faz-se necessário uma forte articulação entre os setores da Prefeitura (Secretaria de Educação Municipal, Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social - FAM, Secretaria de Cultura e Mobilização Social), capaz de discutir e definir, conjuntamente, ações integradas, partindo do espaço da creche ou da pré-escola, pois a concepção de Educação Infantil, construída pelos segmentos sociais em Sobral, pressupõe ainda uma medida de atendimento aos carentes, circunscrita à esfera da assistência social.

Por fim, as perspectivas que apontam para uma Educação Infantil única e de qualidade no município de Sobral, que não seja prioritariamente assistencial ou um simulacro do ensino fundamental, encontram-se ainda em pleno processo. Mas cumpre ressaltar que ao mesmo tempo que se constitui em um processo lento, pode se transformar em uma possibilidade de sua efetividade se houver mobilização e articulação neste sentido.

Bibliografia

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Volume II, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1998

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n.º 9.394. Brasília, 1996.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação infantil como direito. In.: BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Volume II, 1998.

FAZOLO, Eliane et al. (Org). **Educação Infantil em curso**. Rio de Janeiro: Ravil, 1997

OLIVEIRA, Zilma de Moraes et al. **Creches: crianças, faz de conta & cia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

SOBRAL. Plano Municipal de Assistência Social 1997/2000. In. **SANARE, Revista Sobralense de Políticas Públicas**. Ano II, nº 2, abr/maio/jun. de 2000