

OBRIGATORIEDADE DE MATRICULA AOS 4 ANOS: AMPLIAÇÃO OU RECUO DO DIREITO?

Rosânia Campos¹
Maria Carmen Silveira Barbosa²

Resumo: O presente texto tem por objetivo discutir as estratégias de atendimento na educação infantil observada nos três maiores municípios de Santa Catarina, de modo especial, após a aprovação da lei N°12.796/13 que determinou a obrigatoriedade da matrícula aos quatro anos de idade. É uma pesquisa documental, a partir de dados estatísticos coletados junto a diferentes sites governamentais. As análises indicam que, os municípios mantêm os atendimentos em período integral, mas já é possível observar variações nesse atendimento, sobretudo no atendimento pré-escolar. Esse quadro é inquietante, pois, tanto pode indicar novas formas de organização dessa etapa educativa, quanto configurar no fortalecimento da dicotomia entre creche e pré-escola.

Palavras-chave: Educação Infantil; Política para Educação Infantil; Atendimento em Creches; Atendimento em pré-escola.

MANDATORY ENROLLMENT AT 4 YEARS: EXPANDING OR WITHDRAWING THE RIGHT?

Abstrac: This paper aims to discuss the service strategies in early childhood education observed in the three largest cities of Santa Catarina, especially after that, the law N°. 12,796 / 13 came into force and determined that the mandatory registration to four year old children. It is a documentar research, based on statistical data collected from many different governmental websites. The analyzes indicate that counties keep the full-time care, but it's possible to notice variations in this service, especially in preschool care, which is a disturbing fact because, it may indicate new forms of organization of this educational stage, or it may offer the strengthening of the dichotomy between kindergarten and preschool.

Key-words: Early Childhood Education; Policy for early childhood education; Attendance in Kindergartens; Attendance in preschool

Esse artigo tem por objetivo discutir as estratégias adotadas pelos três maiores municípios de Santa Catarina para o atendimento das crianças na educação infantil, de modo especial, após a aprovação da lei N°12.796/13 que determinou a obrigatoriedade da matrícula aos quatro anos de idade³. Para tanto, foi desenvolvida uma pesquisa documental a qual procura, a partir dos dados estatísticos de cada município, analisar o atendimento da educação infantil no período de 2010 (último ano da implementação da obrigatoriedade do ensino de nove anos) a 2014. Nesse processo, entendemos que ao analisar os dados e os modos de atendimento utilizado pelos municípios podemos observar qual, ou quais, estratégias se destacam; de modo que, as análises dessas estratégias poderão ser importantes indicações para discutirmos quais concepções de educação e infância induzem a política municipal. E nesse sentido poderemos problematizar como o direito assegurado constitucionalmente está sendo efetivado na vida cotidiana.

Conforme já anunciado, o presente trabalho focará suas análises nos três maiores municípios catarinenses e está organizado em três sessões. Na primeira sessão será realizada uma discussão sobre a educação infantil no contexto das políticas públicas brasileira. Na sequência será realizada uma apresentação da opção metodológica utilizada, para em seguida apresentar os dados da pesquisa junto com as análises. Para finalizar as discussões, na última sessão serão apresentadas algumas considerações sobre essa investigação.

¹Doutora em Educação. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação - UNIVILLE. zana.c2001@gmail.com.

² Doutora em Educação e professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFGRS). E-mail: licabarbosa@uol.com.br

³ Esse artigo faz parte de uma pesquisa de pós-doutoramento e contou com financiamento do CNPQ.

EDUCAÇÃO INFANTIL: DO FAVOR AO DIREITO, O QUE MUDOU NO BRASIL

Nas últimas décadas do século XX observamos um elevado número de ações governamentais e supranacionais cujo foco era a infância e as crianças pequenas. A partir de um discurso de amenizar a pobreza, considerada apenas como conjuntural, a infância se tornou objeto de intervenção política orientando nesse sentido as políticas de educação, assistência e proteção a ela dirigidas. Estas três dimensões apresentaram-se também, segundo nossa perspectiva, como elementos de legitimação às agendas políticas que orientaram as políticas de educação infantil naquele momento, em especial aquelas em curso na América Latina. Conforme analisou Campos (2008), este nível educativo foi tratado nos projetos, nas décadas citadas, a partir da lógica da preparação para a escolarização obrigatória, sendo reconhecida como importante ação para melhorar o futuro desempenho escolar da criança, como efeito preventivo às dificuldades de aprendizagem e, em consequência, como fator promotor do sucesso escolar.

Assim, no âmbito desses programas ou ações voltadas, em especial para as chamadas “populações vulneráveis”, a educação infantil figurou como importante estratégia para romper com os denominados ciclos de pobreza, retomando-se desse modo, antigos preceitos da Teoria do Capital Humano. Assim, é possível observar em documentos produzidos em especial pela UNESCO, UNICEF e BM (CAMPOS, 2008) que os fundamentos para ações de cunho educativo-pedagógico reportavam-se às descobertas da neurociência como fonte de legitimação para as ações propostas. Já a referência aos direitos sociais das crianças era utilizada como justificativa para as proposições de ações ou programas veiculados como medidas de “justiça social”, discurso este que também fundamentava as ações voltadas a “aliviar a pobreza” de milhares de crianças espalhadas pelo mundo.

Importante destacar que essa “investida”, sobretudo a partir dos organismos internacionais, foi orientada pela agenda neoliberal implementada fortemente na América Latina a partir da década de 1990, na qual a concepção defendida era de um Estado mínimo no que diz respeito aos gastos públicos sociais. Desse modo, os ajustes neoliberais executados repercutiram em uma gestão baseada na descentralização de responsabilidades e ações, o que tornou possível não apenas a privatização de programas sociais, como também a transferência de responsabilidade para a própria população pela oferta de serviços sociais. Esse processo teve grande êxito na América Latina, já fragilizada e fragmentada pelas ditaduras militares e pela fraca transição que as sucederam na década de 1980 (BORÓN, 2007; GENTILI, 2002).

Nesse contexto, importante salientar que, essas políticas implementadas nas últimas décadas do século XX na América Latina, não resultaram exclusivamente de políticas consensuais; antes, como todo processo hegemônico, o neoliberalismo no contexto de um capitalismo globalizado, resultou também de poderosas estratégias de coerção, que como projeto hegemônico de uma determinada classe social “se inscreve na lógica de continuidade e ruptura que caracteriza as formas históricas de dominação nas sociedades capitalistas” (GENTILI, 2002, p. 10). Neste sentido é possível compreendermos, de um lado, porque os neoliberais tiveram (têm) urgência em “limitar a participação política, distanciar a sociedade e o sistema político e subtrair as decisões políticas administrativas ao controle político” (OLIVEIRA, 2004, p. 05), e de outro, se esforçaram (esforçam) em prol da manutenção da coesão social ou, para usar um termo em difusão, em garantir as condições necessárias à governabilidade política.

Isso porque o neoliberalismo, enquanto projeto de uma classe, se afasta dos objetivos centrais de um Estado democrático, qual seja: de garantir os direitos básicos de cidadania e de regular o mercado (GENTILI, 2002; SADER, 2004); e vai construindo um “Estado à imagem e semelhança do mercado e não da democracia e da cidadania” (SADER, 2004, p. 128). Assim, gradativamente as obras de infraestrutura e os serviços sociais vão sendo transferidos para a responsabilidade do capital privado, e aquilo que outrora era direito social é agora entendido como possibilidade de consumo individual.

Interessante lembrar ainda que, as políticas sociais emergiram na lacuna originada do desequilíbrio entre as necessidades do modo de produção capitalista e as necessidades sociais básicas, situação inevitável na nova ordem econômica. Esse fato gerou a necessidade de “costurar” a ordem social fraturada, o que repercutiu na consolidação das ações filantrópicas. Entretanto, a filantropia se apresentou como estratégia delicada, uma vez que deveria assistir

aos pobres, mas não converter essa ajuda em direitos. Esse tipo de assistência acabou por se configurar, segundo Draibe (1990), na forma ancestral da política social, sendo a política de assistência uma das primeiras formas de intervenção do Estado.

Essa forma ancestral de fazer política social não foi de todo superada. Ainda que mudanças tenham ocorrido, nem mesmo nos países com o Estado do Bem Estar Social constituído, as políticas assistenciais deixaram de fazer parte do conjunto de políticas e programas governamentais. Todavia, observa-se que nos últimos anos mudanças conceituais e conjunturais ocorreram e, como consequência, estratégias dirigidas a essas populações também foram reconfiguradas. Se antes o conceito de assistência tinha como referência básica a pobreza e a condição de despossuído, atualmente esse conceito é vinculado ao exercício e à concretização dos direitos básicos de cidadania. Assim, no plano teórico houve um afastamento da forma de se conceber esse tipo de política, saindo do modo assistencialista, elitista e arbitrário para se configurar numa ação estatal independente de qualquer condicionante que não o do próprio estatuto de cidadania de que o beneficiário é portador (DRAIBE, 1990).

No entanto, nos alerta Draibe (1990), na prática esse novo conceito não conseguiu traduzir-se em termos universalistas, extensível, portanto a toda população independente de qualquer condicionante. A maioria dos serviços e bens sociais ofertados pela política de assistência social é de natureza quase universal, isto é, se reconhece o direito, mas também se define, por meio de rendimentos, quem tem esse direito. Observamos esse fato na contemporaneidade, de modo especial, na definição de quem tem direito as vagas nas instituições públicas de educação infantil.

Essa lógica de pensar as políticas sociais deixou suas marcas no atual modelo de gestão da educação infantil no Brasil. De modo que, ainda é recorrente a ideia de instituição em tempo integral como necessária para as famílias pobres, e nesse processo os discursos⁴ hegemônicos indicaram a importância dessa ação do Estado em diferentes momentos históricos, como exemplo, como uma estratégia civilizatória no início do século XX; como estratégia compensatória e assistencial após a denominada revolução industrial brasileira e como modo de combate a pobreza, como discutido anteriormente ao final do século XX. Essa compreensão de educação infantil repercutiu também, entre outros aspectos, na consolidação de uma forma de relação com a criança pautada na ótica adultocêntrica, inviabilizando o verdadeiro diálogo com ela, ou seja, “aquele diálogo em que nos mostra os espaços sociais e culturais de onde emergem a sua voz e o seu desejo” (JOBIM E SOUZA 1996, p. 45).

Para além dessas considerações, a educação infantil tratada na lógica da assistência afasta-a da esfera do direito, pelo menos para as crianças pobres. Tratá-la como direito implica compreender que seu provimento deve se dar no âmbito do Estado, o que implica efetivos investimentos públicos em seu benefício. E, embora seja possível observar, atualmente no país, um avanço no reconhecimento legal dos direitos das crianças, compreendendo a educação numa perspectiva de direito universal subjetivo, no contexto da prática, esses direitos ainda não foram efetivados. E, nessa perspectiva, a educação infantil – que recentemente foi integrada a educação básica –, ainda necessita superar velhas concepções e ser reconhecida como um direito social, como um serviço social de interesse público, um modo de democratizar o acesso às formas simbólicas, ao universo dos saberes socialmente construídos e das grandes obras-primas da humanidade (LAVAL, 2003). Nesse processo, na atual conjuntura, o desafio é ainda mais árduo, pois estamos em um momento histórico no qual simultaneamente, enfrentamos o

desafio de ampliar as políticas para a educação das crianças de zero a seis anos e onze meses, de refletir sobre as diferentes infâncias – indígenas, quilombolas, ribeirinhas, urbanas, do campo, da floresta – de definir as bases curriculares nacionais, de constituir pedagogias específicas para essa etapa da educação básica e de afirmar a importância do trabalho docente ser realizado em creches e pré-escolas por professores com formação específica. (BARBOSA, 2009, p. 07).

⁴Entendemos os riscos dessas sintetizações, pois elas acabam linearizando e simplificando complexos processos; não obstante, para a discussão do tema do presente artigo, essas sintetizações, são interessantes, pois nos ajudam a observar as determinações históricas na constituição do direito à educação infantil. Desse modo, indicamos para uma discussão mais aprofundada desse processo: Campos (2008); Draibe (1990); KUHLMANN JR.(1998), Rosemberg (1995), entre outros.

E, não bastando todos esses desafios, nas primeiras décadas do século XXI, dentre as inúmeras recomendações, projetos e programas em nível internacional e nacional, a discussão referente à obrigatoriedade dessa etapa educativa ocupou várias agendas. Nesse processo, em 2006, foi promulgada a Lei Nº 11.274 que alterou a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei Nº 9.394/1996, que passaram a estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de nove anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade, a partir da data de sua publicação. Seguindo a lógica de ampliação da obrigatoriedade em 2013 foi aprovada a lei Nº 12.796 que determina a obrigatoriedade da matrícula a partir dos quatro anos, sendo que o prazo para os municípios se adequarem a lei será até 2016. Todos esses dispositivos legais poderiam ser motivos de alegria, não obstante, ao considerarmos o contexto nacional, bem como a história do atendimento a infância em instituições educativas no país, esse cenário é no mínimo preocupante.

Nesse cenário cabe lembrar que, de acordo com os dados apresentados na Sinopse Estatística da Educação Básica (BRASIL/INEP, 2013) no Brasil mostram um total 2.730.119 matrículas efetuada em creches e 4.860.481 matrículas na pré-escola. Essa discrepância entre os atendimentos ilustram o processo de atendimento a infância no país, evidenciando como a focalização no atendimento formal das crianças em idade mais próxima da escolarização sempre foi prioridade. Assim, questionamos, a partir das discussões anteriormente desenvolvidas e da obrigatoriedade legal da matrícula aos quatro anos, como os municípios irão desenvolver suas políticas? Isto é, quais estratégias irão utilizar para efetivar esse direito? Conseguiram os municípios atenderem a lei a partir da lógica de uma política universal? Ou será que utilizarão programas e/ou ações focais? Na procura para essas questões desenvolvemos uma pesquisa documental tendo como foco os três maiores municípios de Santa Catarina.

OS CAMINHOS DA PESQUISA

Essa é uma pesquisa documental, que teve como fonte de análise primária os dados obtidos junto aos sites governamentais (MEC, FNDE, INEP, IBGE e sites das secretarias municipais) referente ao número de matrículas, conveniamentos e demais indicadores dos três maiores municípios do estado de Santa Catarina. Além dos dados estatísticos, foram selecionados documentos organizadores da educação e da educação infantil dos citados municípios. O período determinado para a pesquisa foi de 2010(último ano da implementação da obrigatoriedade do ensino de nove anos) a 2015.

A partir do objetivo da pesquisa os documentos e dados estatísticos foram examinados e posteriormente organizados, de modo que oportunizasse melhor categorização e análises. Nesse sentido, os documentos foram selecionados e subdivididos entre documentos mandatórios e documentos orientadores, e após essa seleção foram analisados com o objetivo de apreender as concepções subjacentes que dão sustentabilidade a política local⁵. Em relação aos dados estatísticos obtidos junto aos sites esses foram copilados e tabulados para oportunizar a observação do movimento da educação infantil no período selecionado. A tabulação dos dados foi mediante vários cruzamentos de variáveis, o que oportunizou observar diferentes configurações no atendimento em educação infantil. Nesse processo também procuramos compreender os fatores que poderiam estar envolvidos nas variações apresentadas.

A partir das orientações teóricas apresentadas anteriormente e do procedimento acima descrito, apresentaremos na sequência algumas discussões sobre a educação infantil nos três maiores municípios de Santa Catarina.

⁵ Tendo em vista o limite de páginas, nesse texto, optamos em discutir apenas os dados quantitativos, desse modo as análises referentes as indicações teóricas metodológicas dos municípios não serão apresentadas.

EDUCAÇÃO INFANTIL ABAIXO DA LINHA DO EQUADOR: OS TRÊS MAIORES MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA

O estado de Santa Catarina fica situado no sul do país e apresenta, de acordo com o IBGE (2010) uma população de 6.248.436 habitantes, sendo que 7,9% dessa população é composta por crianças de 0 a 5 anos. O estado encontra-se em 3º lugar no IDHM 2010⁶ (0,774) entre os Estados brasileiros, sendo que esse índice é calculado com base no Censo do IBGE, considerado: a) Expectativa de vida ao nascer b) Educação c) Renda per capita.

Em relação ao sub-índice que compõe o indicador IDH Dimensão Educação⁷, no quesito percentagem da população de 11 a 13 anos que frequenta os anos finais do Ensino Fundamental ou que já o concluiu o Ensino Fundamental, Santa Catarina está em primeiro lugar (91,51%) entre os demais Estados brasileiros e, ocupa o 2º lugar em percentagem de população 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo. Neste último IDH o estado de Santa Catarina está entre os primeiros com maior *Renda per capita* média (SC, 2013).

Em relação especificamente ao atendimento da educação infantil, Santa Catarina atinge o percentual de 26,7% quando consideramos as matrículas brutas, índice abaixo do nacional que figura com 28% de atendimento. Quando desdobramos esses números, Santa Catarina apresenta taxa de 34,8% de atendimento na faixa etária de 0 a 3 anos; e 81,4% na faixa etária de 4 e 5 anos, seguindo desse modo, a tendência histórica e nacional, isto é, a discrepância entre as etapas. Ao mesmo tempo esses dados indicam que o estado não cumpriu com as metas firmadas no antigo Plano Nacional de Educação (2000 - 2010, Lei n. 10.172/2001).

No que concerne aos municípios investigados (nesse artigo optamos em não nomear os municípios, assim os mesmos serão identificados como A, B e C), os mesmos alcançaram as três primeiras posições no ranking do IDHM das 33 Regiões Metropolitanas reconhecidas pelo IBGE. Desse modo temos município A, com IDHM, de 0,859 sendo a primeira cidade no ranking catarinense, considerada a capital com a mais alta qualidade de vida e a quarta melhor cidade do país para se viver, de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU). O município B, com 550 mil habitantes, é a cidade mais populosa de Santa Catarina com IDHM de 0,853. E o terceiro município investigado, denominado C apresenta um índice de IDHM de 0,850 e figura também entre as melhores cidades para se viver no estado.

Entretanto, esses índices considerados como positivos não se traduzem no atendimento a educação infantil. Dessa forma, nenhum dos municípios estudados atende 100% de suas crianças, pelo contrário em termos gerais, o município A atende 61% de suas crianças de 0 a 5 anos; o município B 43% de suas crianças e o município C atinge 60% de atendimento (PNUD/IPEA/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013). Assim, em termos de matrícula na educação infantil, nos três municípios em questão, temos os seguintes dados:

Tabela 1. Total de matrículas na educação infantil na rede pública em Creches e Pré-escola e por tempo de permanência na instituição- 2014

Município	Creche			Pré-escola		
	Integral	Parcial	Total	Integral	Parcial	Total
A	4394	1188	5582	4777	1517	6294
B	3585	1256	4841	1108	5564	6672
C	5.131	-	5131	4890	1980	6870

Fonte: Construção própria a partir dos dados INEP, 2014.

6 Esses dados foram sistematizados a partir da adaptação da metodologia do IDH Global, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pela Fundação João Pinheiro. No cálculo, foram usadas as informações dos últimos Censos Demográficos do IBGE.

7 Esse índice não apresenta as discussões da educação para as crianças de 0 a 5 anos.

Ao analisarmos os dados acima observamos que o município C é o único que não apresenta creches em período parcial, diferentemente dos dois municípios que atendem as crianças de 0 a 3 anos também em regime parcial. Em relação ao atendimento na pré-escola, os municípios A e C mantem o atendimento integral ainda como sua estratégia privilegiada, no entanto, o município B apresenta uma franca diferença de estratégia, como podemos observar nos dados acima. Assim, no município B apenas 16,60% das crianças são atendidas de modo integral revelando assim que sua opção em atender em regime parcial as crianças da pré-escola. Interessante ainda observar que, de modo geral os municípios optam mais pelo atendimento integral para o atendimento nas creches, conforme podemos observar abaixo:

Tabela 2. Percentual de atendimento na educação infantil na rede pública em Creches e Pré-escola e por tempo de permanência na instituição- 2014

Município	Creche		Pré-escola	
	Integral	Parcial	Integral	Parcial
A	78,71%	21,28%	75,89%	24,96%
B	74,05%	25,94%	16,60%	83,39%
C	100%	-	71,17%	28,82%

Fonte: Construção própria a partir dos dados do FNDE, 2014.

As discussões referentes ao tipo de atendimento, se parcial ou integral, são fundamentais para educação infantil, uma vez que, diferentemente da organização do ensino fundamental, a educação infantil surge no entrecruzar das políticas de assistências e dos movimentos reivindicatórios das mulheres numa perspectiva de se conquistar e garantir direitos fundamentais para homens e mulheres, mães e pais seguindo a lógica de igualdade de gênero. Nesse sentido, o atendimento em tempo integral na educação infantil é um reconhecimento do Estado de que os “filhos não são apenas da mãe” (TELLES, 2015), antes é o reconhecimento que mulheres e crianças possuem direitos individuais, sociais e políticos oportunizando a problematização da clássica divisão sexual do trabalho.

Dito de outro modo, o direito a educação infantil foi constituído no Brasil na intersecção entre dois campos de políticas de direitos: a) políticas discutidas no âmbito dos direitos das mulheres; b) políticas públicas para educação no âmbito dos direitos das crianças. Desse modo, o atendimento em tempo integral não pode ser configurado apenas como uma política assistencial, para mães trabalhadoras; pelo contrário necessário compreender o atendimento integral na educação infantil tanto como direito das famílias na concretização de direitos, de modo especial da mulher ao trabalho fora do ambiente doméstico; quanto o “da criança pequena a frequentar espaços de educação e cuidados plenos de qualidade, em direção à construção de relações emancipatórias” (SCHIFINO, 2015, p. 75).

Para além desses aspectos, segundo Schifino (2015), muitas vezes, a luta por uma vaga na educação infantil não é a única que a mulher precisa vencer. Isto porque, as relações de poder presentes no interior das famílias ainda confere a mulher o lugar da responsável pela criança, assim, ainda é necessário conciliar maternidade e atividade profissional, e nessa disputa, muitos homens não apoiam a matrícula de seus filhos em creches. Assim, a garantia de atendimento na educação infantil em período integral é uma conquista, e uma política de fortalecimento da sociedade.

Desse modo, o movimento apresentado pelo Município B é preocupante, pois evidência uma estratégia de focar no atendimento parcial para pré-escola (até 2015 83,39%), estratégia que é presente também nos demais municípios. Para observarmos como essa configuração foi realizada, segue na tabela 3 os dados dos últimos seis anos, o que poderá nos auxiliar nas análises e possíveis desdobramentos que essa estratégia poderá gerar.

Tabela 3- Número de Matrículas na Educação Infantil Pública em Regime Parcial e Integral

Ano	Município A				Município B				Município C			
	Creche		Pré-Escola		Creche		Pré-Escola		Creche		Pré-Escola	
	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P
2010	3.231	1.399	3.454	1.832	2.841	567	1.566	4.906	4.358	38	3.983	2.122
2011	3.457	1.384	3.772	1.622	3.450	939	1.610	4.829	4.776	31	4.324	2.177
2012	3.684	1.435	3.712	1.693	3.574	941	1.585	4.847	4.979	26	4.254	2.291
2013	3.826	1.343	4.056	1.672	3.679	1.094	1.548	4.485	5.108	0	4.451	2.142
2014	4.145	1.172	4.248	1.668	3.760	1.161	1.614	4.687	5.059	0	4.934	2.054
2015	4.364	1.188	4.808	1.517	3.620	1.256	1.114	5.564	5.145	0	4.929	1.980

Fonte: Construção própria a partir dos dados do FNDE, 2014.

Os dados acima nos possibilitam observar um movimento muito interessante, qual seja, enquanto o município A apresenta um leve aumento no atendimento integral na creche e na pré-escola, indicando inclusive uma redução no atendimento na modalidade parcial em ambas as modalidades; o município B apresenta um movimento contrário, indicando uma considerável ampliação do atendimento em período parcial, sobretudo na pré-escola. Diferentemente desse percurso o município C a partir de 2013 deixa de atender em período parcial nas creches, e amplia o atendimento integral na pré-escola, reduzindo expressivamente o atendimento parcial nessa modalidade.

Esse quadro que aparentemente parece promissor, haja vista que nos municípios A e C as matrículas em regime integral é que aumentaram, ganha novas feições quando analisamos isoladamente as matrículas de educação infantil em regime de conveniamento. Conforme pode ser verificado na tabela 4, todos os municípios utilizaram essa estratégia como modo de ampliar seus atendimentos.

Tabela 4 - Número de Matrículas na Educação Infantil Pública em Regime de conveniamento

Ano	Municípios	A	B	C
2010		1125	765	656
2011		1311	943	1311
2012		2516	1971	2516
2013		1161	1858	1161
2014		1057	1920	1057
2015		1248	1966	1248

Fonte: Construção própria a partir dos dados do FNDE, 2014.

Os dados indicam que de modo significativo os convênios ampliaram no ano de 2012, diminuindo no ano seguinte e voltando a apresentar uma pequena elevação novamente em 2015. Nossa hipótese é que o aumento de convênios nesse período está diretamente ligado com as discussões na época da então EC 59, transformada posteriormente como a lei N°12.796/13. Para tentarmos analisar essa hipótese desdobramos os dados acima, por etapa de atendimento, conforme demonstramos nas tabelas 5 e 6.

Tabela 5 – Número de Matrículas na Creche da Rede Municipal e Conveniada em Regime Integral e Parcial

Ano	A				B				C			
	Municipal		Conveniada		Municipal		Conveniada		Municipal		Conveniada	
	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P
2010	3.231	1.399	851	274	2.841	567	645	120	4.358	38	656	0
2011	3.457	1.384	1.020	291	3.450	939	620	323	4.776	31	383	0
2012	3.684	1.435	1.087	218	3.574	941	627	346	4.979	26	385	0
2013	3.826	1.343	613	15	3.679	1.094	506	366	5.108	0	420	0
2014	4.145	1.172	601	3	3.760	1.161	429	483	5.059	0	409	0

Fonte: elaboração própria a partir do FNDE

Esses dados quando comparados ao atendimento em Pré-escola revelam o seguinte quadro:

Tabela 6 – Número de Matrículas na Pré-escola da Rede Municipal e Conveniada em Regime Integral e Parcial

Ano	A				B				C			
	Municipal		Conveniada		Municipal		Conveniada		Municipal		Conveniada	
	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P
2010	3.454	1.832	0	0	1.566	4.906	0	0	3.983	2.122	0	0
2011	3.772	1.622	0	0	1.610	4.829	0	0	4.324	2.177	0	0
2012	3.712	1.693	775	436	1.585	4.847	605	393	4.254	2.291	415	0
2013	4.056	1.672	523	10	1.548	4.485	507	479	4.451	2.142	375	0
2014	4.248	1.668	438	15	1.614	4.687	427	649	4.934	2.054	309	0

Fonte: elaboração própria a partir do FNDE

De acordo com os dados acima⁸, os conveniamentos foram destinados na sua maioria para atender a pré-escola, tanto que nos municípios B e C essa estratégia passa a ser adotada a partir desse ano. Interessante ainda observar que os municípios A e C, ao adotarem essa estratégia, não abandonam sua estratégia de atendimento integral, tanto que muitos dos convênios são realizados seguindo esse princípio, sobretudo para as crianças de 0 a 3 anos. Movimento diferente do município B que segue com sua estratégia de parcialização do atendimento, de modo que, é possível observar que, o atendimento em creches conveniada em turno integral é praticamente o mesmo número do atendimento em turno parcial.

Um novo incremento dos conveniamentos ocorre, também, no ano de 2015, evidenciando que essa estratégia é unânime entre os municípios para cumprir a lei da obrigatoriedade da matrícula aos quatro anos. Esse fato gera inúmeras inquietações, posto que, essa é uma estratégia que foi incentivada, sobretudo, na década de 1990. Isso porque, de acordo com Arelaro (2008), o cenário desenhado na década de 1990 como: a reforma do Estado (EC 19) executado

⁸ Necessário destacar que os dados foram retirados do sistema do FNDE, logo, os conveniamentos realizados pelos municípios estudados que não foram realizados via essa fonte, não aparecem nos dados computados. Isso significa que, é possível que as matrículas em regime de conveniamento sejam em maior número do que está informado via FNDE. No entanto, como a proposição desse artigo é discutir as matrículas computadas nos citados sites não realizamos análises de outros tipos de conveniamentos que os municípios possam utilizar.

por Bresser Pereira, que estabelecia claras restrições ao crescimento do aparelho do Estado, introduziu, entre outros aspectos, o conceito “público não-estatal”; a Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF) que regulamentou a EC 9. Essas ações do Estado, em um país em que direitos sociais começavam a ser implementados, gerou grandes restrições ao papel do Estado. A repercussão dessas ações, dentre outras, foi a terceirização nos serviços públicos.

Na área educacional, as áreas com altos déficits de atendimento, como educação infantil, receberam “incentivo para sua ‘comunitarização’, apelido bonito para informar à população (especialmente aos mais pobres) que o Estado não tinha mais condições de ampliar o referido atendimento” (ARELARO, 2008 p.54, grifos da autora). Desse modo é possível pensar que, a estratégia de conveniamento não é uma ação recente, no entanto, o que observamos é que, com a lei da obrigatoriedade da matrícula aos quatro anos, essa estratégia esta sendo ampliada. E esse fato gera muitos questionamentos, tais como: quem fará o acompanhamento pedagógico dessas instituições? Qual proposta curricular, essas instituições, irá seguir? Como serão contratados os professores/as? Quais as condições físicas desses espaços?

Outra questão que necessita ser evidenciada é que, ao ampliar esse tipo de estratégia os municípios comprometem cada vez mais um volume de recursos públicos nos conveniamentos, em consequência, menores condições vão tendo para criar seu próprio sistema de ensino. Ainda de acordo com Arelaro (2008 p.63), isto gera “uma tendência quase impossível de ser revertida, pois os próprios Tribunais de Contas, ao analisarem as despesas realizadas pelo poder público, incentivam que parte dos serviços seja transferida para o setor privado, para que os percentuais estabelecidos na LRF não sejam contrariados”.

Em síntese os dados até aqui analisados indicam que duas são as estratégias utilizadas pelos municípios: parcialização e o conveniamento. A estratégia de parcialização, com exceção do município B, não foi a eleita como prioritária; diferentemente da estratégia de realizar convênios que figura como uma ação crescente em todos os municípios investigados. Sendo que essa estratégia, como discutimos, é uma estratégia que tanto oportuniza criação rápida de vagas; quanto evita que o município não siga a LRF. No entanto, esse ano, ao se aproximar o último ano de adequação dos municípios a lei N°12.796/13 os municípios indicaram suas estratégias para 2016.

Assim, os municípios A e C, que até então não haviam investido fortemente na parcialização já comunicaram as suas respectivas comunidade que o atendimento para 2016 será organizando da seguinte forma: município A, por meio de Portaria 181/2015, que regulariza a matrícula na pré-escola, determina que as vagas novas sejam oferecidas em regime de tempo parcial, definidas como: I - Turno matutino das 7h e30min às 13h; II - Turno Vespertino das 13h às 8h30 min. O município C, em chamada pública realizada à comunidade comunica que, as crianças de cinco anos serão atendidas em turno parcial, assim como se houver necessidade a prefeitura ampliará os convênios.

O município B, que sempre demonstrou a parcialização como estratégia principal desde 2013, realizou um comunicado oficial a comunidade que, a partir de 2016, todo o atendimento da pré-escola será realizado em turno parcial. Assim, o município irá implantar 100% da educação pré-escolar em regimento de período parcial, inclusive para os pais que possuíam esse atendimento na forma de período integral.

Essa situação configura um novo quadro, de modo que podemos pensar que, a partir de 2016 os municípios terão duas grandes estratégias para atender a obrigatoriedade da lei: a) a parcialização dos atendimentos; b) conveniamento. Ambas as estratégias indicam um histórico problema nacional, isto é, se cumprir um direito em detrimento de outro. Outrossim, observamos outro problema que, de modo especial, a estratégia de parcialização poderá gerar: o não desenvolvimento da estratégia 1.17., da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) que define: “estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de zero a cinco anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil”.

A parcialização poderá ainda gerar outro desafio, o cuidado para que esse tipo de atendimento não retire a identidade da educação infantil, e não deixe de seguir o estabelecido na estratégia 1.13., do citado Plano, isto é, preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da

criança de zero a cinco anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do(a) aluno(a) de seis anos de idade no ensino fundamental.

REFLEXÕES PARA INICIAR O DEBATE

Conforme procuramos discutir ao longo desse texto, a configuração da educação infantil como direito foi uma conquista recente, em tempo histórico, e ao mesmo tempo uma conquista que ainda é frágil no que concerne a sua efetivação no contexto da prática. Muitos foram os arranjos que o Estado criou ao longo desses anos para ofertar essa educação. E, os municípios ao evidenciarem suas estratégias indicam que novamente muitas crianças e famílias serão excluídas desse direito. Afinal, como as famílias trabalhadoras conseguiram articular seu horário com os da instituição de educação infantil? O que as crianças farão no outro período? Ou melhor, com quem as crianças ficarão?

Essas questões nos dão pistas para novas análises e investigações, principalmente, no que se refere ao direito feminino. Isto porque, estamos vivendo nos últimos anos, na sociedade brasileira, uma crescente onda conservadora, querendo definir tanto um modelo único de família, como o papel da mulher e seus direitos na sociedade. Esse ataque franco a direitos subjetivos, tão duramente conquistados, nos parecem, podem ganhar fortalecimento com a diminuição do atendimento às crianças. Isto porque,

para alcançar ‘autonomia’ e independência financeira, bem como buscar a sobrevivência material, as mulheres necessitam da garantia de políticas públicas e de equipamentos sociais que contribuam para melhor compatibilizar suas tarefas na produção e reprodução social (TROPIA, 2015, p.23).

Para além desse aspecto, fundamental lembrar que, historicamente no nosso país a ausência do Estado no provimento de direitos impulsionou o surgimento de alternativas, como as creches comunitárias, creches domiciliares, e outros tantos programas, que decorreram na emergência de uma nova segmentação social, que acaba resultando, no final, em exclusão dessa população, que nos discursos oficiais deveria ser incluída na sociedade.

Ao analisarmos as estratégias dos municípios somos remetidos a outros momentos da efetivação da educação infantil; isto é, com oferta em turno parcial restará as famílias encontrarem alternativas para o outro turno, o que ampliará e fortalecerá a entrada do chamado terceiro setor no cenário das políticas educacionais. Entretanto, como podemos observar nos processos de conveniamentos – outra estratégia utilizada pelos municípios – que essa “divisão” de responsabilidade não retira o papel do Estado como ente regulador e transferidor de recursos para este setor (DOURADO e BUENO, 2001). Ou seja, o atendimento é realizado via financiamento do Estado.

No caso da educação das crianças menores de três, que também pela análise dos dados terá alteração nas formas de atendimento, é mister lembrar que os chamados atendimentos alternativos são incentivados nos documentos dos organismos internacionais como uma boa solução para os países subdesenvolvidos. Esta boa solução reside, sobretudo, porque esta alternativa desonera o Estado, ainda que não signifique redução de custos para as famílias ou garantia de uma educação de qualidade para as crianças.

Nesse sentido, observamos que essas indicações são apropriadas pelos governos locais, que acabam alocando verbas públicas em diferentes instituições não públicas e em programas focalizados. O que é direito universal, inalienável, passa a configurar como uma forma de prestação de serviço, como programas distintos ou, conforme definido nos documentos, como “boas experiências”. Entretanto, sempre bom lembrar que essas alternativas, “velhas conhecidas” da educação infantil, nunca foram forjadas no sentido da construção de um projeto educativo coletivo comum, mas seguindo a concepção de diminuição de custos para o Estado.

E nesse debate existe ainda outro aspecto que merece atenção, qual seja, o atendimento a educação de quatro e cinco anos, historicamente no país, foi concebido como preparatório para o ensino fundamental. Essa concepção está sendo desconstruída ao longo dos anos, a partir da ideia de direito das crianças, de uma educação pensada na lógica do “protagonismo integrado de diversos autores e que produz uma memória que representa o seu reflexo e um ponto de partida para explorar e construir novas perspectivas de experiências” (FORTUNATI, 2014). Nesse sentido, a questão é: será que o atendimento em horário parcial, para todas as crianças não pode trazer a cena antigos elementos, como a lógica de “escolinha”? Talvez seja prematuro pensar sobre esse aspecto, posto que ainda não sabemos onde e nem como as crianças de quatro e cinco anos serão atendidas; mas em uma área que ainda consolida concepções, onde as diretrizes curriculares não foram apropriadas pelo grande contingente de instituições penso que isso pode ser também um risco.

Ainda que precoce essas reflexões, penso que as estratégias identificadas nos municípios recolocam o debate sobre,

o modo de realizar a formação de crianças pequenas em espaços públicos de educação coletiva significa repensar quais as concepções a defender em um estabelecimento educacional. Ao mesmo tempo, impõe considerar quais são suas funções, de que maneira pode organizar seus modelos de gestão e sua proposta pedagógica, assim como instiga a se deter em qual será seu currículo, tendo em vista a perspectiva de um longo processo de escolarização (BARBOSA, 2009, p.08).

Desse modo, entendemos que são muitos os desafios, sendo necessário considerar que as questões relativas às instituições, sua gestão e a garantia de qualidade, são amplas e extrapolam o interesse de cada instituição, de cada município, de cada família e implicam na elaboração de um projeto coletivo de bem comum construído junto com a sociedade e sob responsabilidade do Estado, para todas as crianças. Em um projeto que efetivamente seja pensado e gestado na lógica da educação como direito de família e criança.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

ARELALO, Lisete Gomes. A não transparência nas relações público-privado: o caso das creches conveniadas. IN ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera (org.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008.

BARBOSA, Maria Carmen Silveira. (Org.). Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Práticas Cotidianas na Educação Infantil: Bases para a Reflexão sobre as Orientações Curriculares**. Brasília (DF): MEC/UFRGS, 2009.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 7ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BRASIL/IBGE. <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc>. [Consulta realizada em outubro, 2015].

BRASIL/INEP. Sinopse Estatística da Educação Básica. Brasília. 2013

CAMPOS, Rosânia. **Educação Infantil e organismos Internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional**. Tese (doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

DRAIBE, Sônia. As políticas de combate à pobreza na América Latina. In **São Paulo em Perspectiva**. 4(2), abril / junho, 1990

FORTUNATI, Aldo. **A abordagem de San Miniato para a educação das crianças:** protagonismo das crianças, participação das famílias e responsabilidade da comunidade por um currículo possível. Trad. Paulo Baggio. Centro de pesquisa e documentação sobre a infância La Bottega di Geppeto. Edizioni ETS. San Miniato. 2014.

GENTILI, Pablo (Coord.). **A Falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo.** 3ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

JOBIM E SOUZA, S. Re-significando a psicologia do desenvolvimento: uma contribuição à pesquisa da infância. In: KRAMER, S. & LEITE, M.I. (Orgs.). **Infância: fios e desafios da pesquisa.** 1 ed. Campinas: Papirus, 1996.

LAVAL, Christian. **A escola não é empresa:** o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Tradução de Maria Luiza M e Carvalho e Silva. Londrina: Planta, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrada. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. In *Educação e Sociedade*. v. 25, n° 89, Campinas, Out. 2004.

PNUD/IPEA/ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Fundação João Pinheiro. **Atlasdo Desenvolvimento Humano no Brasil.** 2013. (<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>)

SANTA CATARINA. <http://www.santacatarinaturismo.com.br/10razoes.php?id=5>. [Consulta realizada em outubro, 2015].

SCHIFINO, Reny Scifoni. Direito à creche: um estudo das lutas das mulheres operárias no município de Santo André. IN FINCO, Daniela, GOBBI, Marcia Aparecida e FARIA, Ana Lucia Goulart de (orgs.). **Creche e feminismo: desafios atuais para uma educação descolonizadora.** Campinas, SP: Edições Leituras Críticas; Associação de Leitura do Brasil - ALB; Fundação Carlos Chagas - FCC, 2015.

TELES, Maria Amélia de Almeida. A participação feminista na luta por creches! IN FINCO, Daniela, GOBBI, Marcia Aparecida e FARIA, Ana Lucia Goulart de (orgs.). **Creche e feminismo: desafios atuais para uma educação descolonizadora.** Campinas, SP: Edições Leituras Críticas; Associação de Leitura do Brasil - ALB; Fundação Carlos Chagas - FCC, 2015.

TROPIA, Patrícia. Introdução. IN. GEPEDISC - Linha Cultura Infantis. **Infâncias e movimentos sociais.** Campinas, SP: Edições Leitura Crítica, 2015.

Recebido em novembro de 2015

Aprovado em abril de 2016