

# Integração ou separação?

## O acesso à educação infantil no contexto dos sistemas municipais de ensino

*Integration or segregation? Access to pre-school education in the context of municipal educational systems*

### **R**esumo

O artigo problematiza alguns resultados de pesquisa sobre a incorporação da educação infantil aos sistemas municipais de ensino, a partir de um estudo comparativo entre quatro municípios do estado do Rio de Janeiro: Rio, Niterói, São Gonçalo e Nova Iguaçu. Estes municípios possuem diferentes tradições políticas e diferentes formas de organização da educação voltada para crianças de 0 a 6 anos, pertencentes aos segmentos mais pauperizados da população. Os resultados parciais ora apresentados foram analisados a partir de algumas reflexões sobre as manifestações da cultura política local e da forte tradição assistencial no processo de integração da educação infantil aos sistemas municipais de ensino. Associam-se a estas reflexões uma abordagem sobre os problemas vivenciados pelos municípios que, à luz das políticas macroestruturais de inspiração neoliberalis vêm assumindo a educação infantil apontando para os limites e impasses desta incorporação.

**Palavras-chave:** educação infantil, sistemas municipais de ensino, cultura política.

### **A**bstract

This article analyzes some of the results of a study about the incorporation of pre-school education to municipal educational systems, based on a comparative study between four municipalities in Rio de Janeiro State: Rio de Janeiro, Niterói, São Gonçalo and Nova Iguaçu. These municipalities have different political traditions and different forms of organizing education aimed at children from 0-6 who belong to the poorest segments of the population. The preliminary results presented were analyzed through some reflections upon the local political cultures and the strong assistentialist tradition in the process of integration of pre-schooling in municipal educational systems. These reflections are associated to an approach about the problems experienced by these municipalities which, because of neoliberal macrostructural policies, have assumed responsibility for preschool education, indicating the limits and impasses of this incorporation.

**Key words:** pre-schooling, municipal educational systems, political culture.

Deise Gonçalves Nunes


Doutora em Educação.

Professora Adjunta do Dep. de Serviço Social - UFF.

Coordenadora do Núcleo de Poder Local, Políticas Públicas e Serviço Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF.

Pesquisadora da área de educação infantil e integrante do Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro.

## Apresentação

 Brasil vive um momento inédito na história da educação infantil que é a sua integração aos sistemas municipais de ensino. Entretanto, em muitos municípios, esta integração ainda não ocorreu ou está ocorrendo de maneira ainda lenta e banhada de muitos impasses, limites e contradições. Em geral, observa-se que a passagem da educação infantil da área assistencial para a educacional ainda não produziu os efeitos esperados em termos de melhoria na qualidade do atendimento, ampliação de vagas e democratização da gestão. Isto vem ocorrendo porque assistimos a uma “passagem” e não a uma política pública de integração que deveria estar fundada em princípios de transparência, publicização dos processos e resultados e delimitação de critérios de monitoramento e avaliação. Em geral, esta “passagem” é marcada pela coexistência antagônica de dois sistemas: um constituído pelas pré-escolas que já eram das redes públicas de educação e outro formado pelas instituições que migraram da área assistencial. Entretanto, esta coexistência, ainda que conflituosa e banhada de muitas contradições, tem permitido a construção de um até então inédito sentido de educação infantil como integrante do campo da educação. Tal construção deve servir para fundamentar a ação renovada dos trabalhadores da educação, dos movimentos sociais e dos sindicatos no sentido de reverter ações de cunho paternalistas/clientelistas, historicamente tuteladas por políticos que vêm perdendo o poder e o controle sobre a área. Sendo assim, a integração da educação infantil aos sistemas municipais de ensino se transforma numa arena em que há projetos societários de diferentes orientações em luta e que apontam para diferentes apropriações imersas na cultura política local.

A importância da noção politicamente construída sobre a criança cidadã, sobretudo após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA (BRASIL, 2001) pode ser lida, desde o início dos anos 90, no campo da educação infantil, como a luta pela educação infantil como um direito de cidadania. Este sentido vem sendo expresso na parcela mais organizada dos movimentos sociais de educação infantil, sobretudo dos fóruns populares, mobilizados para disputá-lo, tanto no âmbito do seu reconhecimento quanto de sua regulação. Sendo assim, podemos afirmar que o campo político sobre o qual está sendo constituída esta integração em nada é consensual ou “integrativo” no sentido de normativo, ordenado ou consentido. Vivemos a riqueza da desconstrução, da negação, do rico movimento polifônico das contradições e ambigüidades, e é dentro deste contexto que as novas modalidades e características da educação infantil, à luz da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), convivem com práticas

tutelares, paternalistas e meritocráticas ainda vinculadas a redes filantrópicas e comunitárias.

Desta forma, consideramos necessária a reflexão sobre alguns nós críticos deste momento. Em primeiro lugar, cabe destacar que o processo de transferência das creches ocorre numa conjuntura muito paradoxal: a sua entrada nos sistemas municipais força o Estado a assumir a educação infantil num contexto em que, por força do neoliberalismo, a sociedade civil é obrigada a assumir as responsabilidades sociais evitadas pelo Estado. Nesta realidade, a incorporação da educação infantil é atravessada por muitas ambigüidades e contradições que repercutem não só no processo de trabalho dos educadores, mas também em suas formas organizativas de luta, haja vista encontrarmos trabalhadores que, para além da clássica disjunção entre “leigos” e os “formados”, possuem, também, diferentes vínculos empregatícios e diferentes identificações ideológicas: funcionários públicos concursados, funcionários contratados pelo Estado para prestação de serviços por tempo determinado, prestadores de serviços terceirizados. Neste contexto o sentido de identidade do trabalho – base fundante da relação criativa entre o homem e a natureza – dilui-se e os meios e fins do trabalho na área da educação infantil não aglutinam as forças em torno da luta pela garantia e acesso a uma educação infantil pública, universal e de qualidade.

Em segundo lugar, e em decorrência da questão anteriormente apontada, destacamos que, por mais que os movimentos sociais, em especial o Fórum Permanente da Educação Infantil do Rio de Janeiro e o Movimento Interfóruns, tenham uma relevante presença na politização dos debates sobre a educação infantil em nosso estado e no restante do país, não houve ainda a tradução da agenda deste importante movimento em ação política que de fato redefina os rumos desta passagem ou que entre na negociação dos conflitos a ela inerentes. Neste contexto, as tradições populistas, clientelistas e autoritárias que atravessam alguns dos interesses da cultura política local se presentificam nesta fase de transição levando a uma despolitização do debate e esvaziando as possibilidades de um diálogo mais comprometido com os movimentos sociais. Cabe salientar que estas forças conservadoras são as que sempre estiveram na base do atendimento assistencial, através das ações implementadas pelos setores ligados à filantropia, coordenado, em muitos municípios, pelas primeiras-damas.

Em terceiro lugar, podemos observar que muitos municípios brasileiros, guardadas as heterogeneidades culturais e históricas, apresentam ainda uma “inserção passiva” da educação infantil na área educacional e, apesar de extremamente relevante, o sentido da experiência de uma educação infantil pública, gratuita e de qualidade ainda é muito incipiente. Provavelmente isto é uma decorrência da história das lutas no campo da educação infantil e demonstra

o quão são frágeis os laços que ligam a educação das crianças pequenas ao campo das lutas da educação em geral e dos direitos sociais. O enfraquecimento destes laços nos leva a considerar que este momento de transição ainda esteja servindo a uma modernização conservadora de velhas parcerias entre o público e o privado, agora remodeladas à luz dos novos convênios que passam a entrada da educação infantil nos sistemas municipais de ensino.

Por fim, cabe-nos salientar que o caminho até aqui seguido no processo de incorporação da educação infantil aos sistemas municipais de ensino revela que esta transição, seguindo a tradição política brasileira, tem sido feita pelo alto, com pouca interlocução com os sujeitos coletivos partícipes deste processo – sindicatos, grupos representativos de pais, fóruns populares de educação infantil.

Assim, a integração da educação infantil aos sistemas municipais de ensino tem sido um processo marcado pela convivência antagônica de uma cultura política assentada na premissa da benemerência com novas formas de organização que defendem a educação infantil como um direito de cidadania, que deve estar assentado no ideário da equidade e da justiça social. É neste antagonismo que hoje os grupos identificados com o campo democrático popular devem estar associados para exercer uma pressão organizada sobre os poderes públicos no sentido de afirmar a luta por uma educação infantil pública, gratuita e laica como um direito de cidadania.

Este é o contexto das reflexões que apresentamos neste artigo, resultado de uma pesquisa desenvolvida sobre a questão do atendimento à criança de 0 a 6 anos no âmbito da constituição dos sistemas municipais de educação infantil, tendo como base de análise os municípios do Rio de Janeiro, Niterói, Nova Iguaçu e São Gonçalo, em creches governamentais, não governamentais, públicas e privadas<sup>1</sup>. A escolha destes municípios foi feita com a intencionalidade de realizar um estudo comparativo entre municípios de diferentes tradições políticas para posteriormente se analisar como se dá o trânsito destas experiências nos espaços de controles sociais hoje vigentes na realidade da gestão das políticas sociais, sobretudo nos conselhos municipais de direitos e de políticas<sup>2</sup>. Sendo assim, apesar de não caberem generalizações, estes municípios refletem parte da diversidade de experiências que hoje se apresentam no cenário das questões, que circundam o espaço escolar tais como a violência doméstica, as situações de pobreza extrema, a evasão escolar, o trabalho infantil, associadas a diferentes formas de organização do atendimento que vão desde as

... são frágeis os laços que ligam a educação das crianças pequenas ao campo das lutas da educação em geral e dos direitos sociais.

creches, que funcionam precariamente em espaços mal adaptados e com poucos recursos, àquelas que atendem às exigências mínimas de trabalho.

Cabe destacar que estudos e análises produzidas dentro do âmbito de discussão sobre a educação infantil têm histórico

recente, principalmente no que tange ao seu reconhecimento como integrante da educação, o que só ocorreu a partir da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, que ressalta em seu Art. 21:

[...] a educação escolar compõe-se: da educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e da educação superior (BRASIL, 2002).

Se o direito da criança de 0 a 6 anos à educação em creches e pré-escolas já estava assegurado na Constituição de 1988 e reafirmado no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, não podemos deixar de salientar que a tradução deste direito em diretrizes e normas, no âmbito da educação nacional, representa um marco histórico de grande importância para a educação infantil em nosso país.

Sendo assim, somente com a promulgação das diretrizes e bases da educação nacional, a educação infantil passou a ser reconhecida como de competência exclusiva da educação com grau de importância similar ao reconhecimento dado ao ensino fundamental. No entanto, como afirmam Paoli e Telles (2000), o reconhecimento da garantia de direitos não é suficiente para assegurar a efetiva concretização do acesso a estes direitos.

É no estudo dessas questões que a pesquisa se propôs a observar a organização dos sistemas municipais de educação nos quatro municípios para avaliar como se encontra a situação de “transferência” das creches e pré-escolas da área de assistência para a educação e até que ponto esta transferência tem como primazia a garantia do direito da criança à educação bem como a equidade e qualidade dos serviços.

Em cada um dos municípios estudados, verificamos que a tradição da política local na organização de suas creches e pré-escolas tem papel relevante na organização dos sistemas municipais de ensino. Consideramos importante, num primeiro momento da pesquisa, analisar a trajetória sociopolítica destes municípios destacando-se a maneira como organizaram o atendimento à criança na faixa de 0 a 6 anos. Neste histórico verificamos que as tradições populistas, clientelistas e autoritárias se refletem na organização do atendimento e estão na base da

prestação dos serviços feitos por creches comunitárias, filantrópicas e ligadas a associações de moradores. Muito desta tradição se faz presente nesta fase de transição.

Antes de entrarmos nos dados de cada um destes municípios, cabe uma abordagem geral da situação da região sudeste com relação às demais regiões do Brasil em termos de atendimento à criança de 0 a 6 anos. É nesta região que estão concentrados 40% dos habitantes do País e é ela que abriga o município do Rio de Janeiro que foi palco das primeiras experiências de creches voltadas tanto para os segmentos mais pauperizados da população quanto de educação pré-escolar voltada para as elites. O Rio de Janeiro também possui uma das maiores produções acadêmicas sobre o assunto com destaque nos cursos de pós-graduação e na ampla produção de trabalhos de conclusão de curso (TCC), dissertações de mestrado e teses de doutorado<sup>3</sup> sobre o tema.

A região também abriga grandes desigualdades sociais que se refletem na vida de seus municípios. No estudo de campo enfocamos estas desigualdades quando analisamos os municípios de Nova Iguaçu e São Gonçalo, que se constituem como cidades dormitórios da grande metrópole do Rio de Janeiro e que se caracterizam por possuírem alto índice de pobreza, de violência e por enfrentarem grandes desafios que vão desde a falta de infraestrutura básica à falta de atividade econômica e empregos. Estes municípios apresentam baixos índices de cobertura no atendimento à criança de 0 a 6 anos, ao contrário das grandes cidades circunvizinhas – Rio e Niterói. Vejamos como vem ocorrendo a migração das creches e pré-escolas para a educação nestes municípios.

### A passagem da assistência para a educação – conflitos e negociações

A passagem da educação infantil da área da assistência para a da educação reflete os inúmeros conflitos e negociações presentes no interior de cada um dos municípios estudados e apontam o grau de dificuldade de se estabelecer um inédito sentido de construção democrática no campo da educação infantil. Podemos dizer que todos os municípios – guardadas suas heterogeneidades culturais e históricas – apresentam ainda uma “inserção passiva” na área educacional. Esta inserção passiva

decorre do fato de que muitas creches e pré-escolas entram no sistema educacional através de convênios e o trabalho educacional fica subordinado à dimensão do cuidar e assistir.

O trabalho realizado pelas creches e pré-escolas comunitárias nos municípios estudados, significativamente nos municípios de Nova Iguaçu e São Gonçalo, não apresenta a desejada qualidade a que as crianças têm direito. Entretanto, o número de crianças matriculadas nestas instituições é incluído nas estatísticas governamentais, aumentando o percentual de matrículas em educação infantil, apesar de muitas destas iniciativas revelarem-se verdadeiros “depósitos

**Muitas creches e pré-escolas entram no sistema educacional através de convênios e o trabalho educacional fica subordinado à dimensão do cuidar e assistir.**

de crianças”, que acabam sendo os únicos espaços disponíveis para a mãe trabalhadora entregar seus filhos.

Nestes municípios, sobretudo Rio e Niterói, as secretarias de educação possuem um setor que trata, avalia e se responsabiliza pela educação infantil. Entretanto, as secretarias ligadas à área assistencial não possuem um departamento específico que cuide da educação infantil, estando todas as entidades privadas sem fins lucrativos vinculadas a programas assistenciais<sup>4</sup>. Isto reforça a necessidade da passagem para a educação e comprova a precarização do atendimento quando informado apenas pela dimensão assistencial. Ao mesmo tempo demonstra que a gestão dos sistemas municipais de ensino ainda está pulverizada e fragmentada entre diferentes instâncias de poder local. Nos quatro municípios analisados existem diferentes secretarias e/ou fundações envolvidas no processo de atendimento à criança de 0 a 6 anos. O município de Niterói é o que está mais avançado em termos de integração, uma vez que a maioria das entidades de atendimento já está sob responsabilidade da Fundação Pública Municipal de Educação, embora algumas entidades ainda estejam vinculadas à área assistencial, ligadas aos grupos religiosos de filantropia que são subvencionados pelos recursos do SAC. Nos demais municípios, as entidades públicas e as privadas com fins lucrativos estão vinculadas às secretarias de educação, e as entidades sem fins lucrativos estão ligadas às secretarias assistenciais e/ou às duas secretarias – educação e assistência. Na rede privada assistencial de atendimento, a transferência de recursos públicos se faz através de diversas modalidades de convênio.

Essa segregação entre creches públicas municipais e creches comunitárias reflete a forte influência de uma

cultura política baseada na premissa da benesse, visto que as creches comunitárias, normalmente instaladas nas comunidades carentes, ainda estão na ótica do favorecimento político, enquanto as creches municipais, a cargo da educação, aparecem mais articuladas à idéia de direito.

Assim, no Rio de Janeiro e em Nova Iguaçu existem duas secretarias que de alguma forma possuem ligação com o sistema municipal de ensino: as secretarias de educação que se responsabilizam pelas creches e pré-escolas municipais públicas e as secretarias ligadas à ação assistencial, que ficam no encargo das creches comunitárias (Secretaria Municipal de Promoção Social-SEMPS, em Nova Iguaçu e Secretaria Municipal de Assistência Social- SMAS, no Rio de Janeiro).

Diferentemente do que acontece no Rio, a situação em Nova Iguaçu é um pouco mais difícil, porque as creches do município, em sua maioria, são comunitárias e ainda não iniciaram o processo de transferência para a Educação não possuindo, portanto, uma supervisão pedagógica. Além disso, até o momento de produção deste artigo, essas creches comunitárias, conveniadas à Secretaria de Promoção Social<sup>5</sup>, são desconhecidas da Secretaria Municipal de Educação, o que evidencia a inexistência de qualquer ligação entre a Promoção Social e a Educação, contribuindo para agravar ainda mais a situação do atendimento à população infantil no município.

Dos municípios estudados, Niterói parece ser o que possui uma situação mais privilegiada, já que a maioria das creches existentes no município está ligada à Fundação Pública Municipal de Educação. No entanto, este aparente privilégio se desfaz ao percebermos que dentro desta Fundação coexistem dois programas diferentes destinados à Educação Infantil, as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI), que englobam pré-escolas municipais e o Programa Criança na Creche, que engloba as antigas creches comunitárias. Tais programas expres-

sam diferentes projetos educacionais, um totalmente público e outro organizado no sistema de convênios.

Já em São Gonçalo a situação é um tanto confusa, pois além da Secretaria de Educação e da Secretaria de Desenvolvimento Social, existe ainda uma Fundação que possui ligação direta com a Educação Infantil no município: a Fundação Municipal de Apoio à Educação e Assistência à Infância e Adolescência (FIASG), que é o órgão responsável pelos convênios com as creches comunitárias do município. A FIASG recebe verbas da prefeitura municipal de São Gonçalo e do governo federal (creches da antiga Legião Brasileira de Assistência-LBA) além de recursos da iniciativa privada. Assim, algumas creches estão ligadas à Secretaria de Desenvolvimento Social através da FIASG e as pré-escolas estão todas ligadas à Secretaria de Educação. Além disso, o município possui duas creches comunitárias ligadas à Secretaria Municipal de Educação dentro de um programa denominado *Crescendo Criança*, que foi inaugurado em abril de 2003. Recentemente, em meados de 2004, foi estabelecido um convênio entre a secretaria municipal de educação e algumas creches comunitárias ligadas a FIASG que estavam com a documentação em dia. Este convênio está sendo estabelecido nos moldes do do Rio, em forma de repasse de um valor *per capita*<sup>6</sup> para o pagamento de pessoal, compra de alimentação, aluguel, etc.

O atendimento na rede pública e municipal nos quatro municípios pesquisados está bastante aquém do esperado enquanto garantia do direito de educação infantil à criança pequena, no que se refere ao seu atendimento em creches e pré-escolas municipais, pois apenas uma minoria da população infantil consegue adentrar no espaço público do atendimento. Neste contexto, podemos perceber alguns números relevantes através do quadro a seguir.

Vale ressaltar que, apesar de influir bastante para possibilitar a posição de cada município no que tange ao aten-

**Quadro 1 – Atendimento em creches e pré-escolas**

Município	População Total	População de 0 a 6 anos	Crianças em Rede Pública	Crianças em Rede Assistencial	Total em Creches e Pré-escolas	% de Atend.
<b>Rio de Janeiro</b>	5.551.538	573.738	80.769	23.153	103.922	18%
<b>Nova Iguaçu</b>	826.188	113.140	1.715	1.799	3.514	3%
<b>Niterói</b>	450.364	43.064	5.505	1.890	7.395	18%
<b>São Gonçalo</b>	833.379	98.264	5.000	1.220	6.220	7%

Fonte: IBGE – Censo 2000 / Unicef – 2002

dimento à população infantil, o contingente populacional, apenas não é um fator determinante do “melhor” ou “pior” atendimento. Do mesmo modo que Niterói possui uma pequena população infantil e encontra-se em situação favorável, percebemos que São Gonçalo, que possui uma população bem menor que a do Rio, encontra-se em situação de grande desvantagem em relação a este município. Mas sua situação é um pouco melhor do que a de Nova Iguaçu, embora a situação de Nova Iguaçu e São Gonçalo seja bastante similar. Em nossa pesquisa, pudemos averiguar que o município do Rio de Janeiro é o que se encontra mais adiantado no que se refere à transferência e aos números que retratam o atendimento. No entanto, esta posição não lhe garantiu a melhor colocação em desenvolvimento infantil, talvez por ser um município muito grande, com o maior contingente populacional do estado (chegando a ter quase 14 vezes mais crianças de 0 a 6 anos do que o município de Niterói).

## Conclusão

Estudos empíricos sobre o processo de integração da educação infantil aos sistemas municipais de educação se revestem de grande relevância para o debate atual sobre a constituição do plano nacional de educação infantil, cujo documento preliminar foi apresentado em 2003 e que subsidiou debates regionais organizados pelo MEC, através da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI), durante o ano de 2004. A proposta do MEC é de debater com a sociedade civil organizada e com os gestores públicos a construção coletiva de políticas públicas para a educação. Neste contexto, estudos que apontem para a heterogeneidade de experiências que atravessam a incorporação da educação infantil aos sistemas municipais de educação podem subsidiar novas conquistas para o campo e de apontar as ambigüidades e contradições deste processo. É no intento de contribuir com este debate que esta pesquisa vem sendo desenvolvida.

A visibilidade do direito à educação das crianças de 0 a 6 anos é bem recente, embora a prática de atendimento em regime de creches e pré-escolas tenha suas primeiras iniciativas implantadas na década de 1930 com larga expansão nas décadas seguintes, sobretudo após a criação da LBA, em 1942, por Getúlio Vargas e extinta

em 1995, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. O reconhecimento deste direito vem se tornando cada vez mais expressivo, sobretudo nas demandas diri-

gidas aos estabelecimentos existentes, algumas delas guiadas pelos conselhos tutelares, na perspectiva da garantia de direitos para crianças em situação de risco social. De acordo com o censo escolar de 2003, a média anual de crescimento no período de 2001 a 2003 foi de 6,4% em creches e de 3,5% nas pré-escolas. O aumento das demandas na

faixa de 0 a 3 anos é bastante significativo, uma vez que, segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD) de 2002, apenas 25,2% do total das crianças com idade entre 0 e 6 anos freqüentam instituições públicas de educação infantil e de ensino fundamental. Deste total, a taxa de freqüência da criança na faixa de 0 a 3 é de apenas 6,1%. O destaque dado a esta faixa etária ocorre porque, desde a criação da LBA, a tradição assistencial sempre foi mais forte no atendimento às crianças menores. Esta tradição teve suas raízes nas iniciativas vinculadas à inserção da força de trabalho feminino nas primeiras indústrias e consolidou-se em diferentes programas de apoio a creches domiciliares, de mães crecheiras e outras modalidades assistenciais de atendimento.

Sendo assim, observa-se que, na realidade brasileira a expansão do atendimento destinado às crianças pequenas e pobres ocorre através de iniciativas vinculadas à idéia da benemerência, do favor e da tutela. A passagem para o campo da educação, iniciado em meados da década de 90, ocorre num terreno muito conflituoso em que a garantia do direito convive com práticas ainda ancoradas na tradição da tutela e na perspectiva do favor. A cultura apolítica da benemerência perversamente se enraíza em práticas assistencialistas que muito pouco tem a ver com a perspectiva educacional. No campo destas práticas encontramos instituições que funcionam em espaços adaptados, sem uma programação pedagógica, sem brinquedos adequados, desenvolvidos por profissionais sem qualificação. A integração da educação infantil aos sistemas municipais de ensino ocorre num contexto de reprodução desta lógica e se manifesta na convivência antagônica entre o velho esquema assistencialista e o novo modelo educacional. Nesta convivência, a pesquisa aponta que nos quatro municípios a integração aos sistemas municipais de ensino ocorre numa arena em que se destacam os pontos a seguir.

De acordo com o censo escolar de 2003, a média anual de crescimento no período de 2001 a 2003 foi de 6,4% em creches e de 3,5% nas pré-escolas.

- a) Uma subordinação aos interesses clientelistas de grupos ligados ao poder local que fazem das verbas e subvenções públicas espaços de apropriações privadas pois ainda não estão submetidos aos mecanismos de controles sociais organizados em nível municipal, tais como os conselhos e os fóruns. Neste contexto, os movimentos representativos da sociedade civil organizada, tais como os Fóruns Populares de Educação Infantil, não têm voz nem se constituem como protagonistas do processo de integração.
- b) O atendimento à criança na faixa de 0 a 6 se divide em pelo menos duas secretarias, ligadas tanto à assistência quanto à educação e esta divisão fragmenta e despolitiza a organização da política pública e torna o campo povoado por programas e/ou projetos que não têm ligação entre si, são assistemáticos e descontínuos. Ainda quando a passagem já ocorreu, observa-se a coexistência de dois tipos de programas distintos: um organizado em torno da rede pública e outro em torno da rede conveniada.
- c) A reiteração da opacidade da parceria entre o público e o privado é agora remodelada à luz dos convênios estabelecidos entre as prefeituras, através de suas secretarias e as entidades privadas sem fins lucrativos. Esta opacidade é reforçada pela confusão ainda existente entre a organização de uma política pública de assistência e a benemerência, ou seja, entre o direito e a tutela. Da mesma forma, esta confusão se estende na organização dos sistemas municipais de ensino onde, em geral, supõe-se que a educação infantil, quando abrigada no campo da educação, se desataria dos laços da assistência, na perspectiva da benemerência, da tutela e da desqualificação do serviço.

Em linhas gerais a pesquisa tem demonstrado que a integração da educação infantil, destinada aos segmentos mais pauperizados da população, tem sido orientada por uma política de apartação social em que velhas estruturas se modernizam para atender a algumas exigências legais (tais como ter um estatuto social, registro no conselho de assistência e/ou educação, proposta de trabalho), mas continuam reiterando práticas segregacionistas e de baixos custos operacionais.

Desse modo, ao considerar-se a cultura política como domínio de práticas sociais que assumem variados perfis em circunstâncias sócio-históricas determinadas, observa-se que na área da educação infantil este perfil tem sido caracterizado como tutelar, benemérito e individualista. Sendo assim, a integração da educação infantil aos sistemas municipais de ensino e sua entrada na agenda pública das políticas educacionais abrem, para o campo democrático popular, um interessante espaço de indaga-

ções, de reinvenções de práticas e de construção de posições de trabalho mais comprometidas com o avanço da democracia e da luta pela universalidade do atendimento. É no intento de contribuir com este debate esta pesquisa vem sendo construída.

**Recebido em 22.11.2004.**

**Aprovado em 22.12.2004.**

## Referências

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei 9.394/96*. Apresentado por Carlos Roberto Jamil Cury. 5. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90*. Apresentado por Siro Darlan. 3. ed. Rio de Janeiro: DPC&A, 2001.

PAOLI, M.C.; TELLES, V. da S. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S. E. et al. (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p.103-148.

## Notas

- 1 Título da pesquisa: "Infância, Família e Serviço Social: signos em movimento num contexto de constituição dos sistemas municipais de educação infantil" vinculada ao Núcleo de Poder Local, Políticas Públicas e Serviço Social com apoio do CNPQ com bolsa de iniciação científica. Tal pesquisa continuou em vigência no PIBIC/CNPQ no ano de 2004.

Esta pesquisa foi desenvolvida com a participação da aluna Renata Guimarães como bolsista de iniciação científica.

- 2 Esta segunda etapa da pesquisa já está sendo implementada através de um novo projeto de pesquisa, agora com apoio da Faperj.
- 3 Aqui cabe destacar as produções de Serviço Social, tanto no âmbito dos trabalhos de conclusão de curso de graduação, quanto dos de mestrado e doutorado.
- 4 Cabe destacar que, mesmo com a obrigatoriedade legal de a educação infantil estar vinculada à área educacional, as secretarias de assistência recebem, via fundo municipal de assistência, recursos dos Serviços de Ação Continuada (SAC) – que são transferidos para o atendimento à criança de 0 a 6 anos através de repasse *per capita*.
- 5 As creches da Promoção Social tinham um convênio com a Fundação para a Infância e Adolescência (FIA)

que foi interrompido ao final de 2003, face às exigências da LDB de transferência para a Educação. Alguns técnicos de Nova Iguaçu visitaram os do Rio para conhecerem a experiência.

- 6 O valor em 2004 era de R\$100,00 por criança, estabelecendo que a instituição conveniada apresente uma contrapartida.

**Deise Gonçalves Nunes**

deisenunes@uol.com.br

Universidade Federal Fluminense

Campus Universitário do Gragoatá, Bloco E, sala 538

Gragoatá

Niterói – RJ

CEP: 24210-350