

Congreso Iberoamericano de Educación

METAS 2021

Un congreso para que pensemos entre todos la educación que queremos
Buenos Aires, República Argentina. 13, 14 y 15 de septiembre de 2010

EDUCACIÓN INICIAL E INFANCIA

Repercussões das políticas de educação infantil nas creches públicas da região metropolitana do rio de janeiro.

Maria Fernanda Rezende Nunes¹

¹ fernandanunes@domain.com.br

Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado da UNIRIO

Este artigo é fruto das conclusões da pesquisa “Institucionalização da infância: estratégias de atendimento a crianças de 0 a 3 anos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro”², que teve como objetivo investigar os meandros das políticas educacionais voltadas à infância em nível macrossocial e as políticas locais, concretizadas nas cidades, principalmente, em creches. O processo de inserção de creches à educação traz importantes reflexões sobre a efetivação da política pública educacional na primeira etapa da educação básica. O formato do sistema educacional brasileiro - um sistema institucional e descentralizado, no qual o Estado se responsabiliza pela educação ofertada em estabelecimentos próprios, em programas formais - é uma opção que gera consequências., pois abarca a diversidade dos cinco mil seiscentos e cinquenta e quatro municípios. Para uma política nova, que nasce nesse formato, já é, em si, um desafio, mas, para uma política educacional que já estava construída, integrar a creche neste sistema de ensino traz inúmeros outros, tendo em vista às especificidades das crianças de 0 a 3 anos de idade. Aproximadamente 70% da população de 0 a 3 anos residem na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, lócus da pesquisa. Os contrastes entre as municipalidades são marcantes, principalmente quando o referencial de análise conjuga população residente, matrículas em creches na rede pública, qualidade dos espaços e arrecadação de impostos indicadores importantes nas repercussões e no monitoramento das políticas aqui analisadas. A ampliação do ensino obrigatório de 8 para 9 anos e a entrada das crianças de 6 anos no ensino fundamental foram outros fatores que impulsionaram um reordenamento do ensino. Conhecer as estratégias de organização e funcionamento das creches das redes municipais, ancorando-se nas políticas públicas e nas instâncias intermediárias e os principais desdobramentos decorrentes das políticas públicas desse período é foco deste estudo.

Segundo Rua (1998, p.12) *uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema (...) o que não garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida.* É com este argumento que nos perguntamos de que maneira a política pública de Educação Infantil, as decisões político-legais, têm se transformado em ação. O universo da pesquisa é o Estado do Rio de Janeiro, mais especificamente a região metropolitana, onde se concentra em torno de 70% da população. Vale ressaltar, que no Brasil, a transferência da responsabilidade na área da educação básica é considerada em duas vertentes: a primeira, no plano macro, abarca a política nacional de educação – diretrizes, programas e projetos governamentais –, além da formulação do plano nacional de educação, coordenado pelo Ministério da Educação e, no plano micro, os sistemas de ensino municipais são os responsáveis pela política municipal de educação, pela organização da educação para as crianças de educação infantil e do ensino fundamental. Os sistemas educacionais municipais constituem-se *numa exigência da complexificação da sociedade, da explosão descentralizadora atual e do pluralismo político*, conforme pontua Gadotti (1994). Assim, retomando a idéia de Rua, os sistemas educacionais nasceram como mecanismo para tornar a decisão política em ação.

No primeiro plano, a decisão é tomada por estatutos legais: A Constituição Federal coloca a educação infantil no capítulo da educação, nomeando formalmente a creche e a pré-escola como instituições que oferecem essa educação. A LDB (Lei nº 9.394/96) define o mesmo e único objetivo para a educação infantil de 0 a 6 anos. O Plano Nacional de Educação (PNE- Lei nº 10.172/01) estabelece metas para ambas as instituições e metas específicas para a creche e para a pré-escola. Uma delas é o

² Apoio do CNPq

atendimento, até 2011, de 50% das crianças de 0 a 3 anos. Há coerência entre os ditames constitucionais e das leis ordinárias, bem como nos documentos de política e do plano de educação. Mas como tem sido esse processo e transição em nível local?

No segundo plano, o panorama municipal é muito díspar, pois são desiguais as condições sociais e econômicas dos municípios brasileiros. Aí reside o cerne do processo de transição local, o principal desafio da opção brasileira pela estrutura federativa e pela municipalização da educação básica, que tem conseqüências na política, pela ruptura na organização hierarquizada e centralizada. Assim, se o município tem fragilidades ou potencialidades, elas se projetam com maior ou menor intensidade na política educacional.

1. A Situação das creches municipais

Inicialmente, vale destacar que os desdobramentos da criação e da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef -, que teve a sua implantação automática em todo o território nacional a partir de 1º de janeiro de 1998.³, pelo seu caráter indutor à municipalização e pela forma como o processo foi viabilizado, e a implementação do Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que o sucedeu, têm desenhado um novo tipo de relacionamento entre as instâncias de governo, no que se refere às políticas educacionais e aos cenários produzidos por essas políticas.

Ressalta-se que as creches, muito recentemente, passaram a fazer parte do Censo Escolar e, também, que os acordos financeiros em torno da sustentação deste atendimento são ainda pouco visíveis, devido à multiplicidade de fontes e formas de concretização dos recursos, o que alerta sobre as precauções a serem tomadas num trabalho comparativo entre municípios da região. Tendo este cenário como contexto, aponta-se a importância de serem produzidas estatísticas que representem aproximações sucessivas da realidade brasileira, considerando a multiplicidade de atendimento feito pelas instituições de educação infantil no Brasil.

Os contrastes entre as municipalidades da região metropolitana⁴ são marcantes, principalmente quando o referencial de análise conjuga população residente, matrículas em creches na rede pública, qualidade dos espaços e arrecadação de impostos.

³ O Fundo é de natureza contábil e a distribuição de seus recursos automática. Seu repasse é realizado de acordo com o número de alunos matriculados da 1ª à 8ª séries regulares do ensino fundamental das redes públicas, número este informado pelo Censo Escolar do ano anterior. Em linhas gerais, é composto por 15% dos recursos: (i) da parcela do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação -ICMS devida aos Estados, ao DF e aos Municípios (Constituição Federal, 05/10/88), (ii) da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida ao Distrito Federal e aos Estados (Constituição Federal, 05/10/88; Lei Complementar nº 61, de 26/12/89) e (iii) do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Municípios - FPM (Constituição Federal, 05/10/88; Lei nº 5.172, de 25/10/66).

⁴ Para fins de análise serão considerados os municípios da Baixada Fluminense.

Correlacionando o número de matrículas na rede pública municipal com a população de 0 a 3 anos residente no município, é possível aproximar o percentual de crianças que têm acesso ao serviço ofertado pelo Estado. Pelos baixos percentuais obtidos, observa-se que a igualdade de oportunidades sociais, princípio fundamental para nortear as ações públicas, está longe de ser alcançada. A região apresenta, em termos de oferta pública municipal, 4,5% da cobertura no atendimento à população de 0 a 3 anos em creches de tempo parcial e integral, contra os 15,6% de cobertura no total de municípios do Estado, ficando aquém da média brasileira, nessa faixa etária, o que traz inúmeras desvantagens para as famílias que lá residem⁵.

Também chama a atenção a disparidade da cobertura do atendimento – a relação entre o total das matrículas em creches e o número de residentes de 0 a 3 anos – entre os diversos municípios da região. O município mais populoso, Duque de Caxias, com 55 mil crianças, perde, em número absoluto de matrículas, para o quinto município, Magé, com 15 mil crianças. Assim, enquanto o primeiro tem 2.047 crianças matriculadas em creches– em período parcial e integral -, o segundo apresenta 2.749 matrículas. Em termos percentuais, significa dizer que a cobertura do atendimento é de 3,7% da população em Duque de Caxias, contra 17,4% em Magé.

Outro aspecto que merece destaque é a presença de dois municípios que, em 2009, ainda não ofertavam matrícula em creche para a sua população: Queimados e Japeri. As chances de acesso às creches para a população residente é menos limitada em Guapimirim, Magé e Itaguaí, respectivamente. Já para os residentes de Nilópolis, Nova Iguaçu e São João de Meriti, as possibilidades de obtenção de vaga em creche são mínimas.

Tabela 1 - Total de matrículas na rede municipal, em creches e pré-escolas, segundo a população de 0 a 6 residente nos municípios da Baixada Fluminense

Municípios	Matrículas Creche	Pessoas residentes de 0a 3 anos	Pessoas residentes de 0a 3 anos (datasus/2009)
		Nos municípios do estado 0 a 3	Atendidas na rede pública municipal 0 a 3
BELFORD ROXO	870	33.302	2,6
DUQUE DE CAXIAS	2.047	55.471	3,7
GUAPIMIRIM	884	3.185	27,8
ITAGUAI	1.070	6.774	15,8
JAPERI	0	7.171	0
MAGE	2.749	15.791	17,4
MESQUITA	509	10.951	4,6
NILOPOLIS	110	8.127	1,4
NOVA IGUACU	926	54.428	1,7
PARACAMBI	207	2.271	9,1
QUEIMADOS	0	9.381	0
SAO JOAO DE MERITI	725	27.590	2,6
SEROPEDICA	617	5.044	12,2
Total	10.714	239.486	4,5

Fonte: Censo Escolar 2009; DATASUS 2009, microdados.

⁵ Para efeitos de cobertura do atendimento, foram utilizados os microdados do DATASUS (2009) para a contagem da população (0 a 6 anos) e os dados do Censo Escolar 2009.

2. Educação Infantil: artifício para a legitimação das creches no sistema educacional?

A opção pela inserção do atendimento educacional das crianças de 0 a 3 anos obedece às concepções da Constituição e das leis decorrentes. Do ponto de vista pedagógico, este aspecto diz respeito à continuidade do processo nas faixas de 0 a 3 anos e de 4 a 6 anos, sob a mesma política, o mesmo setor, a mesma orientação técnica e pedagógica. Nesse sentido, vem se delineando a concepção de “estabelecimentos de Educação Infantil” para crianças de 0 a 6 anos, no mesmo espaço, com os necessários e adequados ambientes específicos para as diferentes faixas etárias. A intenção é evitar uma ruptura na trajetória educacional das crianças pequenas, consolidando a concepção de Educação Infantil como etapa única indivisível. Entretanto, a ação não expressa, ainda, a decisão política, tanto pela exigüidade do atendimento em creche como pela expansão do ensino fundamental que, de certa forma, toma para si as crianças de 5 e 6 anos.

Em relação à pré-escola, há que se destacar que alguns sistemas de ensino já adotam o ensino fundamental de nove anos, o que pode significar que muitas das crianças de 4 a 6 anos estão sendo “empurradas” para o ensino fundamental. O ensino fundamental, que nos últimos sofreu uma redução de matrículas - explicada pela relativa estabilização do fluxo escolar -, vem recebendo, em muitos municípios, nas redes públicas e privadas, crianças com 5 anos (em alguns casos, até crianças com 4 anos), como relata a coordenadora pedagógica de uma escola estadual municipalizada.

Tem sido difícil coordenar este processo. Muitas crianças de cinco anos estão no primeiro ano, e tem até as de quatro. Elas não têm interesse, nem concentração para escrever, fazer os exercícios, querem mais é brincar e os professores acham que devem exigir dessa criança o que exigiam das de sete. É necessário muito diálogo e estudo para saber lidar com diferentes interesses.

Este aspecto, conjugado às propostas pedagógicas desenvolvidas para estas crianças (ou estipuladas para o primeiro ano do ensino fundamental), ajuíza sobre as principais tensões presentes, hoje, no contexto educacional: a integração das creches e pré-escolas aos sistemas de ensino. Muitos conselhos municipais de educação, no uso de sua autonomia, têm arbitrado de diferentes maneiras a idade para o ingresso no ensino fundamental. Segundo Rosemberg (2002),

As políticas sociais emergem de um processo de escolhas sucessivas, que envolve confrontos, atritos, coalizões, pressões e contrapressões, envolvendo diferentes forças – os segmentos sociais, os estamentos técnico-burocráticos do Estado, o congresso, a presidência, os partidos, os sindicatos, os movimentos sociais, os especialistas (...) e, não raro, suas corporações (p. 29).

Neste embate, ainda desigual para as crianças no acesso às oportunidades educacionais, o Conselho Nacional de Educação foi compelido a se posicionar, definindo, a partir da resolução nº 1, de 14 de janeiro de 2010, as “Diretrizes Operacionais para a implantação do ensino fundamental de nove anos”. Dos cinco artigos que compõem esta resolução, quatro versam sobre a idade de ingresso no ensino fundamental, tendo como fundamento o Parecer CNE/CEB nº 22/2009:

Art. 1º Os entes federados, as escolas e as famílias devem garantir o atendimento do direito público subjetivo das crianças com 6 (seis) anos de

idade, matriculando-as e mantendo-as em escolas de Ensino Fundamental, nos termos da Lei nº 11.274/2006.

Art. 2º Para o ingresso no primeiro ano do Ensino Fundamental, a criança deverá ter 6 (seis) anos de idade completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.

Art. 3º As crianças que completarem 6 (seis) anos de idade após a data definida no artigo 2º deverão ser matriculadas na Pré-Escola.

Art. 4º Os sistemas de ensino definirão providências complementares de adequação às normas desta Resolução em relação às crianças matriculadas no Ensino Fundamental de 8 (oito) anos ou de 9 (nove) anos no período de transição definido pela Lei nº 11.274/2006 como prazo legal de implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.

Tal medida operacional, fruto de confrontos, atritos, coalizões, pressões e contrapressões, pode ser tardia na sua formulação, uma vez que é suficiente lembrar, com Gramsci, que a “realidade é rebelde”. Isto significa dizer que as secretarias de educação já traduziram a Lei nº 11.274⁶ de acordo com as conveniências técnicas, administrativas e/ou políticas. Em alguns casos, em práticas pouco coerentes com os fundamentos propostos, de democratização do acesso, de integração, antecipação e ampliação, pois a inclusão das crianças foi feita sem a necessária reorganização da ação educativa. Ou seja, sem idealizar o “público criança”, para quem o ensino deveria estar voltado, atendendo as suas especificidades, possibilidades e expectativas. Os sistemas de ensino têm autonomia para complementar a legislação nacional por meio de normas próprias, específicas e adequadas às características locais.

Na Baixada Fluminense, por exemplo, estes paradoxos criados, que envolvem a educação infantil e o ensino fundamental, também se fazem presentes. Percebe-se a disparidade de concepções de educação nos critérios de entrada, nas formas de ingresso dos professores, nas práticas pedagógicas, o que conduz à indagação: a realidade das creches e pré-escolas vem se constituindo por oposição à do ensino fundamental? Em ações para prover o desenvolvimento das crianças, como estratégias de combate à pobreza e melhoria de eficácia no ensino fundamental? Perdura a histórica “política de irmão caçula e pobre do sistema educacional brasileiro”? (ROSEMBERG, 1999).

Tomando a jornada de tempo integral como eixo de análise da cobertura do atendimento, os dados evidenciam que os sistemas municipais de ensino pouco formulam sobre tal matéria. Apenas 2,5% da população de 0 a 6 anos residente na região da Baixada, estão matriculados em creches e pré-escolas de tempo integral, nas redes públicas municipais, conforme demonstra a tabela 2.

⁶ Lei nº 11.274, de 6/2/2006, que dispõe sobre a duração de 9 (nove) anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

Tabela 2 - Total de matrículas nas redes estadual e municipal, em creches e pré-escolas, de jornada de tempo integral, segundo a população de 0 a 6 residente nos municípios da Baixada Fluminense

Municípios da Baixada Fluminense	Matrícula Inicial			Pessoas Residentes (DATASUS 2009) de 0 a 6 anos nos municípios do estado do RJ	Pessoas Residentes (DATASUS 2009) de 0 a 6 anos atendidas na rede pública de EI nos municípios do Estado do RJ (%)
	Ensino Regular				
	Creche	Pré-Escola	Creche+Pré-escola integral		
BELFORD ROXO	870	310	1.180	62.096	1,9
DUQUE DE CAXIAS	2.047	168	2.215	103.634	2,1
GUAPIMIRIM	884	0	884	5910	15,0
ITAGUAI	1.070	0	1.070	26.485	4,0
JAPERI	0	0	0	13343	0,0
MAGE	2.682	142	2.824	29.407	9,6
MESQUITA	509	0	509	20599	2,5
NILOPOLIS	0	98	98	15403	0,6
NOVA IGUACU	926	1.382	2.308	102.021	2,3
PARACAMBI	59	109	168	4279	3,9
QUEIMADOS	0	0	0	17507	0,0
SAO JOAO DE MERITI	725	0	725	51803	1,4
SEROPEDICA	190	466	656	9347	7,0
TOTAL das matrículas da Baixada	9.962	2.675	12.637	461.834	2,7

Fonte: Censo Escolar 2009; DATASUS 2009, microdados.

Ofertar vagas acima de um patamar de 10% de cobertura da população para a educação infantil de jornada integral, na Baixada, só foi possível no município de Guapimirim (15%), ressaltando a parcialidade desta contribuição, uma vez que não há pré-escola de tempo integral. Diminuindo o patamar para 5%, encontram-se os municípios de Seropédica (7 %) e Magé (9,6%), onde o atendimento pré-escolar com a jornada integral é residual.

Assim, enquanto as matrículas em creches ofertadas em jornada integral são bem mais expressivas que as de tempo parcial, na pré-escola o quadro é inverso, ou seja, a grande incidência é na oferta de vagas em tempo parcial, exceto para o município de Seropédica, que apresenta 1/3 das matrículas na pré-escola em tempo integral. Neste município, esta tendência também não se mantém para a creche de tempo integral, que tem matrículas mais significativas para a jornada parcial, ao contrário dos demais. Em Nilópolis, não há oferta de vagas na creche em jornada integral, apenas parcial, conforme se observa na tabela 3.

Tabela 3 - Total de matrículas nas redes estadual e municipal, em creches e pré-escolas, de jornada de tempo parcial, segundo a população de 0 a 6 residente nos municípios da Baixada Fluminense

Municípios da Baixada Fluminense	Matrícula inicial			Pessoas Residentes (DATASUS 2009) de 0 a 6 anos nos municípios do estado do RJ	Pessoas Residentes (DATASUS 2009) de 0 a 6 anos atendidas na rede pública de EI nos municípios do Estado do RJ (%)
	Ensino Regular				
	Educação Infantil de tempo parcial				
	Creche	Pré-escola	Creche+Pré-escola parcial		
RIO DE JANEIRO					
Estadual e Municipal	12.036	183.939	195.975	1.620.017	12,1
BELFORD ROXO	0	1.790	1.790	62.096	2,9
DUQUE DE CAXIAS	0	5.259	5.259	103.634	5,1
GUAPIMIRIM	0	660	660	5910	11,2
ITAGUAI	0	2.778	2.778	26.485	10,5
JAPERI	0	1.618	1.618	13343	12,1
MAGE	67	4.825	4.892	29.407	16,6
MESQUITA	0	1.170	1.170	20599	5,7
NILOPOLIS	110	1.076	1.186	15403	7,7
NOVA IGUACU	0	3.358	3.358	102.021	3,3
PARACAMBI	148	573	721	4279	16,8
QUEIMADOS	0	934	934	17507	5,3
SAO JOAO DE MERITI	0	2.388	2.388	51803	4,6
SEROPEDICA	427	1.300	1.727	9347	18,5
TOTAL das matrículas dos municípios da Baixada	752	27.729	28.481	461.834	6,2

Fonte: Censo Escolar 2009; DATASUS 2009, microdados.

Trazer os dados da educação infantil, em jornada de horário integral e parcial, faz refletir sobre o deslocamento ou a fragmentação destes dois segmentos, que, na maioria das vezes, são implementados de forma independente, como apontam os dados acima observados.

Creche e pré-escola, primeira etapa da educação básica, concebidas na sua integralidade como educação infantil, têm vertentes opostas quando pesquisadas sob o enfoque da modalidade da jornada de atendimento – parcial e integral. A intenção de evitar uma ruptura na trajetória educacional da primeira infância foi se afastando do seu argumento original, na medida em que os sistemas municipais de ensino passaram a tratar de forma diferenciada creche e pré-escola. Tal fato pode ser observado no sítio do Ministério da Educação, que apresenta no glossário de termos, variáveis e indicadores do Sistema de Estatísticas Educacionais⁷ a seguinte definição: Creche - *instituição de assistência social que presta atendimento a crianças de até três anos de idade, no âmbito da Educação Infantil.* Pré-Escola - *Modalidade da Educação Infantil que presta atendimento a crianças de quatro a seis anos de idade*

⁷ EDUDATABRASIL – MEC/INEP, 2009.

As distintas exigências na formação dos profissionais, conforme relatos das secretarias de educação e portarias dos conselhos municipais (para auxiliares de creche exige-se o ensino fundamental e para professores da pré-escola o ensino superior, por exemplo) também as tornam, ao contrário do que se imaginou, unidades dissociadas. A mudança da duração do ensino fundamental de oito para nove anos e a vigente obrigatoriedade educacional para as crianças de 4 a 17 anos⁸ vão tornando a identidade da pré-escola mais semelhante à do ensino fundamental, deixando a creche cada vez mais distante do que se tem concebido para a educação básica e próxima, talvez, do perfil de instituição de assistência social.

A qualidade dos espaços, por outra via, não acompanhou as condições de acesso às creches. Na tabela 4, a seguir, observa-se que a área externa não é valorizada, pois a existência de parque para as brincadeiras ao ar livre, nas construções municipais voltadas às crianças de 0 a 3 anos, na região da Baixada Fluminense, é residual. Indaga-se: persiste, na concepção dos gestores, a idéia de abrigo - local para as mães deixarem seus filhos enquanto trabalham - ou depósito para os filhos dos pobres passarem o dia?

Se a possibilidade de acesso em Guapimirim é maior, como pode ser observado na tabela 2, destaca-se que, em 2006, nenhuma das escolas oferecia parque para as crianças e os sanitários eram adequados em somente metade dos estabelecimentos. Itaguaí e Magé, embora possuíssem instalações sanitárias adequadas para a maior parte dos que tiveram acesso às creches, não se pode dizer o mesmo quanto aos parques infantis. Em São João de Meriti, todas as creches possuíam sanitário adequado às crianças. Entretanto, apenas uma dispunha de parque infantil, tal como em Duque de Caxias e Nova Iguaçu. Assim, dos 10 municípios da Baixada que tinham creche, 6 deles não possuíam parques e a adequação dos sanitários era precária, na maior parte dos equipamentos educacionais.

Tabela 4 - Total de estabelecimentos – creches - na rede pública municipal, segundo a existência de parques e sanitários adequados nos municípios da Baixada Fluminense

Municípios da Baixada Fluminense	Total de Creches	Escolas com Parque	Escolas com Sanitário	Escolas com Parque (%)	Escolas com Sanitário (%)
BELFORD ROXO	8	0	7	0	87,5
DUQUE DE CAXIAS	16	1	13	6,3	81,3
GUAPIMIRIM	4	0	2	0	50,0
ITAGUAI	2	0	2	0	100,0
JAPERI	0	0	0	0	0,0
MAGE	13	0	9	0	69,2
MESQUITA	5	0	5	0	100,0
NILÓPOLIS	0	0	0	0	0,0
NOVA IGUACU	13	1	10	7,7	76,9
PARACAMBI	10	1	4	10	40,0
QUEIMADOS	0	0	0	0	0,0
SAO JOAO DE MERITI	9	1	9	11,1	100,0
SEROPEDICA	9	0	5	0	55,6

⁸ Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.

Assim, em relação à creche, o axioma “é preferível ter poucos espaços com qualidade a um carrilhão sem condições”, postulado por muitos secretários de educação, não se justifica nos municípios da Baixada. O confinamento das crianças pequenas nas “salas de aula” tem sido uma realidade. Tal fato é corroborado pela preocupação filantrópica no modo de gerir as escolas, que têm a ocupação de seus espaços acrescida pela presença das crianças mais velhas, no contraturno da pré-escola ou da escola de ensino fundamental, nos momentos da rotina da creche, bem como na hora do almoço, lanche ou jantar. Há também a oferta de aulas de dança, música ou informática para a comunidade do entorno, além de bazares e almoços, que, na maioria das vezes, são alternativas da própria comunidade para angariar fundos para a melhoria do espaço, conforme relatos das entrevistadas.

No que se refere à pré-escola, o fenômeno que ocorreu na creche, ou seja, uma porcentagem vinte vezes maior de escolas com sanitários adequados, comparados àqueles com a presença de parques, é inverso. Assim, pode-se observar a tendência de se priorizarem os parques.

Tabela 5 - Total de estabelecimentos – pré-escolas - na rede pública municipal, segundo a existência de parques e sanitários adequados nos municípios da Baixada Fluminense

Municípios da Baixada Fluminense	Total de Pré-escolas	Escolas com Parque	Escolas com Sanitário	Escolas com Parque (%)	Escolas com Sanitário (%)
BELFORD ROXO	17	3	7	17,6	41,2
DUQUE DE CAXIAS	82	27	37	32,9	45,1
ITAGUAI	33	9	8	27,3	24,2
GUAPIMIRIM	17	1	1	5,9	5,9
JAPERI	21	8	1	38,1	4,8
MAGE	64	12	8	18,8	12,5
MESQUITA	10	2	10	20,0	100,0
NILOPOLIS	7	2	7	28,6	100,0
NOVA IGUACU	64	35	19	54,7	29,7
PARACAMBI	17	2	5	11,8	29,4
QUEIMADOS	14	7	2	50,0	14,3
SAO JOAO DE MERITI	19	3	15	15,8	78,9
SEROPEDICA	30	10	5	33,3	16,7

Fonte: EDUDATABRASIL, 2006.

A tabela acima também instiga a pensar na pré-escola funcionando em espaços das escolas de ensino fundamental, justificando a presença da quadra de esporte e a ausência de banheiros adequados ou adaptados às crianças pequenas. Dentre uma série de indagações que se podem fazer no levantamento dos dados, surge uma pergunta referente à integração aos sistemas de ensino. Será que essa alternativa exigiu que a proposta pedagógica contemplasse as especificidades dessa faixa etária e o espaço físico se adequasse ao desenvolvimento do trabalho pedagógico da educação infantil? Segundo Didonet, Nunes e Corsino (2009),

Aí reside o cerne do processo de transição local, o principal desafio da opção brasileira pela estrutura federativa e pela municipalização da educação básica, que tem conseqüências na política, pela ruptura na organização hierarquizada e centralizada. Assim, se o município tem fragilidades ou potencialidades, elas se projetam com maior ou menor intensidade na política educacional.(mimeo)

Associando cobertura, qualidade dos espaços e arrecadação municipal, surgem outros matizes para o retrato em preto e branco da Baixada Fluminense. Tomando como referência o Fundeb, estão na região da Baixada alguns dos dez municípios que mais arrecadam no Estado, como é o caso de Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Belford Roxo e Magé, como também dos que têm uma arrecadação menos expressiva, tal como Paracambi (40º no ranking de 92 posições). Para que se tenha uma dimensão do contraste existente, o município de Duque de Caxias, com aproximadamente 103 mil crianças de 0 a 6 anos, arrecadou, em janeiro de 2009, cerca de 14 vezes mais que o município de Paracambi, com 4 mil crianças residentes. Entretanto, este contraste muda de intensidade quando o critério de classificação é a matrícula inicial em creche. Tomando como referência o ano de 2009, para fins de arrecadação, e o de 2009, para a contagem da população, tem-se na Baixada Fluminense o seguinte panorama de atendimento educacional para as crianças de 0 a 3 anos:

Tabela 6 – Arrecadação do FUNDEB, em janeiro de 2009, e pessoas residentes de 0 a 3 anos atendidas pelas redes estadual e municipal de educação na Baixada Fluminense

Municípios da Baixada Fluminense	Arrecadação Fundeb (jan 2009)	Pessoas Residentes (DATASUS 2009) de 0 a 3 anos nos municípios do Estado do RJ	Pessoas Residentes (DATASUS 2009) de 0 a 3 anos atendidas na rede pública nos municípios do Estado do RJ (%)
BELFORD ROXO	7.416.105,82	33.302	2,6
DUQUE DE CAXIAS	14.388.571,25	55.471	3,7
GUAPIMIRIM	1.096.169,63	3.185	27,8
ITAGUAI	2.957.733,71	6.774	15,8
JAPERI	2.169.102,56	7.171	0
MAGE	5.903.400,13	15.791	17,4
MESQUITA	2.019.581,29	10.951	4,6
NILOPOLIS	1.874.051,11	8.127	1,4
NOVA IGUACU	9.440.207,31	54.428	1,7
PARACAMBI	911.318,88	2.271	9,1
QUEIMADOS	1.998.646,65	9.381	0
SAO JOAO DE MERITI	4.372.244,96	27.590	2,6
SEROPEDICA	2.089.154,06	5.044	12,2
Total arrecadado pelos Municípios da Baixada Fluminense	56.636.287,36	239.486	4,5

Fonte: Tesouro Nacional/SISTN; DATASUS 2009, microdados.

Em termos percentuais, quando a referência é a cobertura do atendimento às crianças residentes em idade de 0 a 3 anos, como pode ser observado, os municípios de elevada arrecadação, à exceção de Magé, têm uma atuação bastante modesta.

Isto posto, deve-se considerar que os desafios a serem enfrentados no processo de municipalização não são específicos da educação infantil, embora caiba a ela enfrenta-los, ao integrar o sistema educacional. O formato do sistema educacional brasileiro - um sistema institucional e descentralizado, no qual o Estado se responsabiliza pela educação ofertada em estabelecimentos próprios, em programas formais - é uma opção que gera consequências. Ou seja, há um sistema federal, um distrital, vinte e sete estaduais e pode-se chegar a ter cinco mil seiscentos e cinquenta e quatro municipais. Para uma política nova, que nasce nesse formato, já é, em si, um desafio, mas, para uma política educacional que já estava construída, integrar este formato traz inúmeros outros desafios, como o credenciamento, a regularização e a legalização da educação infantil, obedecendo às especificidades da faixa etária a ela destinada. Na verdade, o desafio da integração reside na necessidade de integrar o que já existe e integrar o que vai passar a existir (UNESCO, 2003). Enfim, como pontuam Campos; Fullgraf e Wiggers (2006), o quadro geral que emerge dos estudos e pesquisas

aponta para uma situação dinâmica, com importantes mudanças introduzidas na última década, mas ainda contraditória, apresentando desafios que parecem se desdobrar à medida que uma nova consciência sobre a importância da Educação Infantil. vai se disseminando na sociedade. (p14)

Considerações Finais

O fazer educativo está associado às concepções de criança, de infância e de educação infantil. Mudanças no cotidiano impõem uma educação capaz de promover o desenvolvimento integral, ampliando o universo cultural e a participação da criança no mundo social e natural, favorecendo a construção de sua subjetividade, promovendo trocas e interações de qualidade, respeitando as diferenças, colaborando para o seu bem-estar. É fundamental oferecer às crianças um cotidiano planejado e organizado de acordo com seus interesses e necessidades, com equipamentos suficientes e adequados e docentes qualificados, ponto-chave imprescindível para uma prática inovadora.

No decorrer desta investigação, ainda em curso, visitando creches e pré-escolas, foram evidenciadas situações conhecidas e que preocupam educadores e pesquisadores da área da educação infantil, principalmente no que diz respeito às condições públicas do atendimento. Estas situações são, em geral, fruto de trabalhos que poucas vezes contaram com profissionais qualificados, de instituições criadas pela necessidade premente de expansão numérica. Assim, como aponta uma coordenadora pedagógica, *“o prefeito passado correu para inaugurar creches, foram 10, mas o mobiliário, a geladeira e o freezer eram um só, presentes em todas as inaugurações. Encontrei creche pública no andar térreo de uma confecção de lingerie, o barulho das máquinas ensurdecedor”*.

Tal fato traz à tona o que se denomina de “a institucionalidade da exclusão”, ou seja, instituições que têm um valor social muito baixo e, portanto, uma qualidade precária: recebe recursos públicos para o seu funcionamento, mas os brinquedos, livros de literatura, mobiliário adequado, espaços para as interações ao ar livre são ainda compromissos não alcançados. Comprometidas com as crianças, muitas educadoras buscam formação que contribua para o seu aprimoramento. Porém, as condições para a manutenção do atendimento extrapolam as condições individuais, ou mesmo os elos de solidariedade estabelecidos na instituição. Políticas para a infância têm o papel de garantir que o conhecimento produzido por todos se torne de todos.

Bibliografia

- ABRANCHES, S. Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- ALVES, J. C. S. Baixada Fluminense: a violência na construção do poder. São Paulo: Tese de Doutorado em Sociologia, USP, 1998
- BENJAMIN, Walter. Obras escolhidas- volume I. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BOBBIO, N. Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- BRASIL, MEC. *Relatório da pesquisa "Perfil dos conselhos municipais de educação"*. Brasília: MEC, 2006 (mimeo).
- BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº. 53/06, de 19.12.06, publicada no D.O.U. de 20.12.06.
- BRASIL. Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007, publicada no D.O.U. de 21.06.07.
- BRASIL. Resolução nº 1, de 14 de janeiro de 2010. Diretrizes Operacionais para a implantação do ensino fundamental de nove anos.
- CAMPOS, M. M., FÜLLGRAF, J., WIGGERS, V. A qualidade da Educação Infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 127, p.87-128, jan/abr.2006.
- CARREIRA, D. e PINTO, J. M. R. Custo Aluno - Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, Campanha nacional pelo direito à educação, 2007.
- CORSINO, P. e NUNES, M. F. R. *A institucionalização da infância: antigas questões e novos desafios*. In: CORSINO, P. (org). Educação Infantil: cotidiano e políticas. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.
- CRAIDY, C. M. A educação da criança de 0 a 6 anos: o embate assistência e educação na conjuntura nacional e internacional. In: *Encontros e Desencontros em educação infantil*. MACHADO, M. L. de A (org.). São Paulo: Cortez, 2002.
- DIDONET, V. *A educação de zero a seis anos: a integração entre o cuidar e o educar*. Em: <http://www.ensinofernandomota.hpg.ig.com.br/textos.htm>. Acesso em 04/02/2010.
- GADOTTI, M. *Cadernos Educação Básica, Série Inovações*, vol. 7, Brasília, MEC/INEP, 1994.
- KRAMER, S.; NUNES, M. F. Gestão municipal e formação: a educação infantil no Estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 88, p. 48-72, 2007.

ROSEMBERG, F. Política de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nº. 115, 2002.

RUA, Maria das Graças. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos In: O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados ed. Brasília : Paralelo 15, 1998.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Record. São Paulo, 2001.