

JUCILENE DE SOUZA RUIZ

**POLÍTICAS SOCIAIS INTEGRADAS E A EDUCAÇÃO
INFANTIL NA CRECHE: LIMITES E POSSIBILIDADES DA
GESTÃO LOCAL**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CAMPO GRANDE - MS
2009**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Coordenadoria de Biblioteca Central – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil)

R935p Ruiz, Jucilene de Souza.
Políticas sociais integradas e a educação infantil na
creche : limites e possibilidades da gestão local / Jucilene de
Souza Ruiz. -- Campo Grande, MS, 2009.

123 f. ; 30 cm.

Orientador: Anamaria Santana da Silva.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Mato
Grosso do Sul. Centro de Ciências Humanas e Sociais.

1. Educação de crianças – Corumbá (MS). 2. Creches –
Corumbá (MS). 3. Educação e Estado – Corumbá (MS). I.
Silva, Anamaria Santana da. II. Título.

JUCILENE DE SOUZA RUIZ

**POLÍTICAS SOCIAIS INTEGRADAS E A EDUCAÇÃO
INFANTIL NA CRECHE: LIMITES E POSSIBILIDADES DA
GESTÃO LOCAL**

Dissertação apresentada à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Curso de Mestrado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como exigência final para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Anamaria Santana da Silva.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CAMPO GRANDE - MS
2009**

COMISSÃO JULGADORA

Prof^a. Dr.^a Anamaria Santana da Silva

Prof^a. Dr.^a Magda Carmelita Sarat Oliveira

Prof^a. Dr.^a Maria Dilneia Espindola Fernandes

*Dedico este trabalho aos meus pais
Francisco e Elzanir,
Pelo incentivo e apoio durante todo o
desenvolvimento desta dissertação,
sem vocês nada disso seria possível.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, pela coragem e por ter alcançado mais esta conquista, que me iluminou e deu forças para não desistir durante os momentos difíceis do desenvolvimento desta dissertação, das longas e cansativas viagens para Campo Grande.

Aos meus pais Elzanir e Francisco e ao meu irmão Jocimar, pelo apoio, incentivo, torcida e carinho nesta etapa importante da minha vida.

Ao meu namorado Jair pela força e compreensão nestes dois anos de mestrado, seu apoio foi essencial para esta conquista.

À Prof^a. Dr^a. Anamaria Santana da Silva, pela orientação, pela troca de conhecimentos, pelas valiosas intervenções e contribuições, para enriquecer este trabalho. Além disso, devo grande parte da realização deste sonho a essa professora, pois foi ela quem disse que seria possível e mostrou os caminhos, quem me seduziu pelas temáticas a respeito da Educação Infantil.

Aos professores da pós-graduação, em especial aos da linha de pesquisa “Estado e Políticas Públicas de Educação”, entre elas: à Prof^a. Dr^a. Elcia Esnarriaga de Arruda, à Prof^a. Dr^a. Maria Dilnéia Espindola, à Prof^a. Dr^a. Mônica Kassar e à Prof^a. Dr^a. Silvia Helena de Andrade Brito.

Aos colegas do curso de Mestrado, pelos momentos desafiadores que passamos juntos, das conquistas e alegrias que compartilhamos.

Aos funcionários da Secretaria do Programa de Pós-graduação em Educação, pelas informações e serviços prestados.

À banca examinadora da dissertação, pelas contribuições de grande relevância para o enriquecimento desta dissertação.

Aos representantes do Núcleo de Educação Infantil, da Secretaria Municipal de Assistência Social e da Secretaria Municipal de Saúde, pela paciência, por terem cedido os documentos municipais.

Por fim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para que fosse possível chegar até aqui, o meu sincero muito obrigado.

RESUMO

Este trabalho insere-se na linha de pesquisa “Estado e políticas públicas de Educação”, do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Seu objetivo foi identificar e analisar os atuais projetos desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Educação de Corumbá-MS nas creches, que envolvem políticas integradas com as áreas da saúde e da assistência social. A finalidade é entender por que e como essa articulação acontece na esfera municipal, numa instituição específica que é a creche. Com a passagem das creches para a Educação, anteriormente sob a responsabilidade da Assistência Social, começou a aparecer nos documentos posteriores, como até mesmo no *Plano Nacional de Educação* lei n. 10.172 de 2001, a proposta de políticas integradas para essa modalidade. Foi de fundamental relevância verificar como essa proposta se materializou na esfera local. Para o desenvolvimento deste trabalho, primeiramente foram realizados estudos teóricos a respeito da política social, creche, política educacional e política intersetorial. Posteriormente foram realizadas entrevistas estruturadas com os responsáveis pelas Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social, onde foram coletados projetos, leis e documentos. No município de Corumbá foram identificados e analisados dois projetos: *Pediatria nas Creches* e *Mães Crecheras*, escolhidos pelo fato de representarem tentativas de desenvolvimento de um trabalho integrado na creche. Um projeto envolve a Secretaria Municipal de Saúde e o outro, a Secretaria Especial de Integração de Políticas Sociais. Pode-se afirmar que os dois projetos analisados procuraram integrar os setores da assistência e da saúde no trabalho que é desenvolvido nas creches. No entanto, a operacionalização da proposta de intersetorialidade deveria ser executada a partir de um melhor entendimento dos objetivos e das finalidades que se apresentam atualmente para a educação infantil, respeitando as suas especificidades e delimitando o papel de cada setor envolvido.

Palavras-chave: Política Educacional. Educação Infantil e Políticas Setoriais Integradas. Gestão Local.

ABSTRACT

This paper is included in the research line “State and Education Public Policies”, Post-Graduation Program in Education from the Federal University of Mato Grosso do Sul. Its objective was to identify and analyze the current projects developed in child care day nurseries by the Municipal Secretary of Education in Corumbá MS, involving integrated policies in the areas of health and social assistance. Its purpose is to understand why and how this articulation takes place in the municipal sphere, in such a specific institution, the child care day nursery. These nurseries used to be managed by the Social Assistance sector. After the responsibility was taken over by the Education sector, proposals for integrated policies began to appear in documents, including in the *National Plan for Education*, Law 10.172/2001. It was fundamentally important to note how the proposal was materialized locally. The research involved, firstly, theoretical studies on social policies, child care day nurseries, educational policy and inter-sector policy. Structured interviews were then made with people in charge of the Municipal Secretaries of Education, Health and Social Assistance, where laws, documents and projects were consulted. Two projects were identified and analyzed: *Pediatrics in Child Care Day Nurseries* and *Child Care Day Nursery Mothers*. These projects were chosen due to the fact that they represent attempts to develop an integrated work in the nurseries. One of the projects involves the Municipal Secretary of Health; the other one involves the Special Secretary of Social Policies Integration. Both projects sought to integrate the sectors of assistance and health in the work carried out in the day nurseries. Nevertheless, the operationalization of the inter-sector proposal should be based on a better understanding of the current objectives and targets of child education, with respect for its specificities and delimitation of the role played by the different sectors involved.

Keywords: Educational Policy. Child Education and Integrated Sector-wide Policy. Local Management.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1- Matrículas em creches no município de Corumbá de 2001 a 2007.....	72
TABELA 2- Matrículas na pré-escola no município de Corumbá de 1999 a 2007.....	73
TABELA 3- Ano de fundação das creches municipais de Corumbá	74
TABELA 4- Número de sala de atendimento por creche e de crianças matriculadas no ano de 2008	78
TABELA 5- Crianças atendidas no projeto <i>Mãe Crechera</i> de 2009	92
TABELA 6- Número de Mães contratadas por creche	93

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1- Termo de consentimento livre esclarecido	115
ANEXO 2- Roteiro de entrevista para as secretarias municipais	117
ANEXO 3- Roteiro de entrevista para a entrevista nas creches	119
ANEXO 4- Organograma da Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania (2007)	121
ANEXO 5- Organograma da Secretaria Municipal de Ações Sociais (2007).....	123

LISTA DE SIGLAS

CIAC- Centro Integral de Atenção à Criança e ao Adolescente
CAIC- Centro de Atenção Integral à Criança
CLT- Consolidação das Leis de Trabalho
CMDCA- Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
CEDCA- Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA- Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente
CBIA- Centro Brasileiro da Infância e da Adolescência
DNCr- Departamento Nacional da Criança
ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente
FASUL- Fundo de Assistência Social de Mato Grosso do Sul
FEAS- Fundo Estadual de Assistência Social
FMIS- Fundo de Municipal de Investimento Social
FIAC- Projeto Festival Infantil de Arte e Cultura
FUNDEB- Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FNAS- Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LBA- Legião Brasileira de Assistência Social
LDB- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS- Lei Orgânica de Assistência Social
MEC- Ministério da Educação
MS- Mato Grosso do Sul
MDS- Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome
OMEF- Organização Mundial de Educação Pré-Escolar
ONGs- Organizações não governamentais
PAC- Programa de Atenção à Criança de 0 a 6 anos
PROMOSUL- Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul
PRONAICA- Programa de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente

PNE- Plano Nacional de Educação

PNIAM- Programa Nacional de Aleitamento Materno

PNI- Programa Nacional de Imunização

RCNEI – Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil

SAM- Serviço de Assistência ao Menor

FUNABEM- Fundação Nacional do Bem Estar do Menor

SAC- Rede de Serviços de Ação Continuada

SAS- Secretaria de Assistência Social

SMEC- Secretaria Municipal de Educação

SNAS- Secretaria Nacional de Assistência Social

SETASS- Secretaria Estadual de Assistência Social

SUS- Sistema Único de Saúde

UFMS- Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UNICEF- Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNDIME- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO- Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

RESUMO	06
ABSTRACT	07
LISTA DE TABELAS	08
LISTA DE ANEXOS	09
LISTA DE SIGLAS	10
INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I- ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS	19
1.1 Política social	19
1.2 História do atendimento em creche	22
1.2.1 O atendimento em creche no estado de Mato Grosso do Sul.....	29
1.3 Estado Brasileiro e política social	30
1.4 A legislação e o atendimento em creche	35
CAPÍTULO II- POLÍTICAS INTEGRADAS E A EDUCAÇÃO	45
2.1 A integração das creches no sistema educacional	45
2.2 Educar e cuidar.....	53
2.3 Políticas intersetoriais: Definições e embates	56
2.3.1 A inserção da proposta de políticas intersetoriais na política de Educação Infantil	61
CAPÍTULO III- GESTÃO LOCAL DE POLÍTICAS INTEGRADAS	71
3.1 Município de Corumbá	71

3.2 Rede de Educação Infantil no município de Corumbá	72
3.3 Creches em Corumbá	74
3.4 Gestão de políticas setoriais integradas no município de Corumbá.....	79
3.5 Projetos setoriais integrados na Educação Infantil: Gestão local	82
3.5.1 Projeto Pediatria nas Creches	82
3.5.2 Projeto Mães Crecheras	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS	102
ANEXOS	113

INTRODUÇÃO

Este trabalho insere-se na linha de pesquisa *Estado e Políticas Públicas de Educação* do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), e tem por objetivo identificar e analisar os atuais projetos desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Educação de Corumbá-MS nas creches que envolvem políticas integradas com a área da Saúde e da Assistência Social. O objetivo é entender *porque* e *como* essa articulação acontece na esfera municipal, numa instituição específica que é a creche.

Desse modo, selecionamos dois projetos que estão sendo desenvolvidos no município de Corumbá: “*Projeto Pediatria nas Creches*” e o “*Projeto Mães Crecheras*”, para analisarmos e aprofundarmos nossas discussões. O critério para a seleção dos projetos deveu-se ao fato dos mesmos serem desenvolvidos em parceria com outra secretaria municipal, o que permite analisar a integração de políticas para o público de zero a três anos em creches.

Embora as políticas integradas devam ser pensadas e discutidas para a Educação Infantil e não apenas para as creches, nosso estudo optou por analisar a intervenção apenas nessa instituição, para que pudesse ser feita uma análise mais aprofundada do tema.

A Constituição Federal de 1988 reconhece a educação das crianças de zero a seis anos, como sendo um direito da criança e um dever do Estado. A integração da educação infantil na área da educação é reafirmada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) lei n. 9.394/96, além de incluir a educação infantil (creche e pré-escola) como primeira etapa da educação básica, regulamentada por uma política educacional, atendendo crianças na faixa etária de zero a três anos em creche e de quatro a seis na pré-escola.

No entanto, não podemos desconsiderar as atuais mudanças que vêm sendo implantadas para essa faixa etária, uma delas é a inclusão da criança aos seis anos completos no primeiro ano do ensino fundamental e não mais na Educação Infantil. Porém, optamos nesse trabalho, por tratar essa etapa ainda como sendo para a faixa etária de zero a seis; primeiro porque é uma mudança cujo prazo de implantação é até 2010; segundo essa mudança ainda não alterou o artigo 208 da Constituição Federal que determina “IV- O dever do Estado com a educação será efetivado mediante

garantia de: [...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade”; e terceiro por questões históricas que marcaram o atendimento dessa faixa etária no Brasil.

Outro fator a ser considerado, em nosso estudo, é que a passagem das creches para as secretarias de educação dos municípios também está articulada a proposta de que as instituições de educação infantil têm por função cuidar e educar de forma indissociável. Educar e cuidar são dois conceitos que marcam a própria especificidade do trabalho a ser desenvolvido na Educação Infantil. A discussão entre os profissionais da área direciona-se para a superação, da ainda existente separação, entre esses dois pólos.

De acordo com Silva (1997), para romper com a polarização entre assistência e educação, presente nas instituições de atendimento à criança de 0 a 6 anos de idade, é preciso entender a questão sob o ponto de vista do binômio “cuidado-educação”. Ou seja, considerando que o atendimento infantil em creches e pré-escolas requer que as crianças sejam atendidas nas suas necessidades básicas, como alimentação e higiene, pelas características próprias de sua idade e porque isso é um direito delas e de suas famílias.

A escolha das áreas saúde e assistência foi feita pelo fato de que são dois setores que estiveram presentes na história dessa instituição. É sabido que o atendimento em creche teve sua origem ligada às preocupações com higiene, a saúde e a assistência das crianças pobres. Somente após a Constituição Federal de 1988 e, mais especificamente, com a LDB, de 1996, que as creches passam a ser reguladas pela área da educação.

Além disso, há o fato de que as políticas de assistência social e de saúde, assim como outras políticas sociais, são direitos das crianças, os quais são assegurados pela Constituição Federal de 1988. E se a creche é um espaço que se propõe a cuidar e educar as crianças pequenas, cabe pensar como essas ações estão ocorrendo.

A partir das definições legais atuais dadas à creche, torna-se fundamental investigar se após a passagem para a educação, ela continua ou não sendo alvo das políticas de assistência social e saúde. Como esses setores se fazem presentes? As ações são integradas? Como? Enfim, quais práticas de políticas integradas estão sendo adotadas na esfera municipal pela educação, como plano de ação nas creches?

A pesquisa foi desenvolvida na cidade de Corumbá, estado de Mato Grosso do Sul, que possui uma rede de nove instituições, entre creches e Centros de Educação Infantil. Nesta cidade, as creches municipais começaram a ser implantadas em 1985, ficaram dez anos sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social e, em 1995, passaram a ser administradas pela Secretaria Municipal de Educação.

Sendo assim, a base empírica dessa investigação situou-se na esfera municipal, onde se procurou identificar a gestão local de políticas integradas entre os setores de educação, assistência social e saúde, especificamente, nas ações destinadas para as creches.

A gestão local representa a própria materialização das propostas emanadas pela política pública de Educação Infantil, formalizada na esfera federal e estadual, que vem enfatizando o desenvolvimento de políticas integradas de educação e cuidado. Através da execução municipal, é possível extrair alguns indicativos, que demonstram as articulações setoriais desenvolvidas nas creches.

A proposta de políticas integradas começou a ser enfatizada no Brasil, a partir do ano de 1990, quando o governo federal propôs a desenvolver ações integradas de educação, saúde e assistência para as crianças e adolescentes, visíveis através da implantação do *Programa de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente* (PRONAICA).

Na Educação Infantil, a proposta de política integrada começa aparecer após a passagem para o setor da educação, possível de se observar através dos documentos elaborados para essa modalidade.

O *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil* (1998), que trouxe a proposta curricular para a Educação Infantil, enfatizou que cuidar de crianças exige também a integração de vários campos de conhecimentos. Essa menção leva a interpretar que as instituições de educação infantil devem contar com uma abordagem integrada de políticas sociais.

O *Plano Nacional de Educação* lei n.10.172 de 2001, em item específico para a Educação Infantil, retoma a proposta de políticas integradas, ao apontar como uma de suas metas, a de instituir mecanismos de colaboração entre os setores da educação, saúde e assistência no atendimento à criança de zero a três anos de idade.

Para o desenvolvimento deste trabalho, foram realizadas entrevistas estruturadas nas Secretarias Municipais: de Saúde, de Assistência Social, de

Educação. O objetivo da entrevista foi identificar os projetos, dados e documentos existentes.

Devido a poucas informações encontradas na Secretaria Municipal de Educação a respeito do projeto *Mães Crecheras*, foram realizadas visitas no mês de janeiro de 2009 nas nove creches municipais de Corumbá. Os dados foram coletados também através de entrevista estruturada, com os responsáveis de cada instituição e com as mães participantes do projeto.

Foram coletadas informações a respeito das crianças que estavam freqüentando o projeto: número de crianças por instituição, se as crianças que estavam participando já eram ou não matriculadas na creche; das mães contratadas para participar do projeto: seu grau de escolaridade, idade, número de filhos, se possuíam ou não filhos em creche ou pré-escola.

A pesquisa documental foi realizada a partir das seguintes fontes primárias, oriundas da Secretaria Municipal de Saúde, Assistência Social e Educação: Creches Comunitárias (1994); Relatório das Ações desenvolvidas pelo Núcleo de Educação Infantil (2006); Relatório de Atendimento do 1º semestre de 2006 e do 2º semestre de 2007; Projeto Pediatria nas Creches (2006) e Projeto Mães Crecheras (2008); Decretos sobre a Educação Infantil no município de Corumbá. Na Secretaria de Assistência não foi encontrado nenhum projeto desenvolvido nas creches.

Visando a compreensão da realidade concreta, esse estudo procurou analisar a creche, apontando alguns fatos de sua história, de modo a entender a mesma na sua relação com a sociedade e desse modo perceber que a necessidade de criação de instituições para o atendimento à criança pequena no Brasil representa uma situação singular, que contém, em si, elementos universais, impossíveis de serem apreendidos sem a compreensão do movimento histórico.

Neste sentido, foi necessário compreender o objeto de estudo no movimento do capital, utilizando para esse entendimento a categoria totalidade, que corresponde à forma de sociedade dominante em nosso tempo: a sociedade capitalista (ALVES, 2004). Isso para compreendermos as relações entre o singular - a proposta de políticas integradas na creche, implantadas na esfera municipal - e o universal - as relações com a sociedade capitalista.

Para entendermos a proposta de políticas integradas, foi necessário discutir o conceito de Estado e de políticas sociais e partiu-se do pressuposto que toda análise do Estado deve estar relacionada às formas concretas de organização e

funcionamento de uma dada sociedade, seus respectivos processos históricos e padrões de estruturação interna, o momento histórico e as relações materiais que perpassam a sua existência.

Vários autores contribuíram para a discussão da temática em questão, a exemplo de Draibe (1993), Demo (1994), Haddad (1993), Höfling (2001), Kramer (2006), Kuhlmann Jr. (2002), Merisse (1997), Peroni (2003), Vieira (1992), Silva (1997), dentre outros.

Assim, esta pesquisa foi estruturada em três capítulos: o primeiro apresenta e discute algumas concepções de política social, no sentido de entender como elas são pensadas e propostas pelo Estado brasileiro. Ainda neste capítulo, são colocadas algumas questões históricas, que marcaram o processo de implantação da creche no Brasil e no estado de Mato Grosso do Sul, que só foi assumida como política educacional, com a Constituição Federal de 1988.

O segundo capítulo está centrado na discussão sobre a integração da creche no sistema de educação e as proposições decorrentes desse processo; uma delas é o aparecimento da proposta de políticas integradas na Política de Educação Infantil e sua inserção nos programas de atendimento à criança. Neste capítulo, discutem-se as definições de políticas intersetoriais como proposta de gestão pública.

No terceiro capítulo, apresento uma breve caracterização da Educação Infantil no município de Corumbá, a situação atual das creches e a análise de dois projetos desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Educação, que são articulados com outras secretarias, quais sejam: Secretaria de Saúde e Secretaria Especial de Integração de Políticas Sociais. O objetivo deste capítulo é apresentar e discutir os projetos desenvolvidos nas creches municipais, que envolvem setores diferentes (educação, assistência e saúde), apontando os limites e possibilidades presentes nessas iniciativas.

CAPÍTULO I

ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS

Este capítulo apresenta e discute algumas concepções de política social, a partir de autores que tentam compreendê-la como um conjunto de ações do Estado, no sentido de exercer a regulação da relação entre capital e trabalho.

Esta abordagem é necessária para entender a creche, enquanto uma instituição pensada para amenizar as tensões sociais geradas pela própria sociedade capitalista e que só constituiu-se em direito da criança, diante das mobilizações populares.

Neste capítulo, pretende-se, ainda, destacar o papel do Estado brasileiro na implantação das políticas sociais, especificamente, em relação à responsabilidade de garantir o atendimento em creches: a legislação e o perfil que caracterizou esse atendimento com a criação e intervenção de distintos órgãos estatais. Apesar de serem apontadas as questões históricas que marcaram a implantação das creches no Brasil e no estado de Mato Grosso do Sul, pretende-se privilegiar as definições dadas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, quando a creche passa para o âmbito da política educacional, no intuito de observar a continuidade ou não, da intervenção de outros setores nessa instituição.

1.1 Política Social

A política social como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais apareceu no capitalismo industrial¹ e foi sendo construída a partir das mobilizações operárias, sucedidas no século XIX, com as primeiras revoluções industriais (Vieira, 1992).

¹ O capitalismo industrial se estabeleceu a partir da Revolução Industrial, como o principal modo de produção europeu. Isto é, a economia transformou-se capitalista, tendo a indústria como atividade econômica mais importante. A Revolução Industrial designa o conjunto de transformações que alteraram a vida na Europa ocidental durante a segunda metade do século XIX e quase todo o século XX. Essas transformações estão diretamente ligadas à substituição do trabalho artesanal, que utilizava ferramentas, pelo trabalho assalariado, em que predominava o uso de máquinas (COTRIM, 1994).

Neste sentido, a política social não pode ser entendida de forma desligada das mobilizações populares, pois o Estado acaba assumindo alguns desses reclamos, ao longo de sua existência histórica. “Os direitos sociais significam, antes de tudo, a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores, pelo menos daquilo que é aceitável para o grupo dirigente no momento” (VIEIRA, p. 23, 1992).

Para Senna (2003), a implantação das políticas sociais pelo Estado depende de diversas maneiras de mobilizações da classe trabalhadora, porém elas também podem se concretizar como antecipação de reivindicações, com o objetivo de compatibilizar os diferentes interesses.

Demo (1994) afirmou que, do ponto de vista do Estado, as políticas sociais seriam propostas planejadas de enfrentamento das desigualdades sociais e que, por trás delas, estaria a busca pelo controle da ordem vigente. Esse autor destaca que a origem da desigualdade social, enquanto produção histórica está na introdução da propriedade privada, seguida do trabalho assalariado, por meio dos quais os donos dos meios de produção reduzem os outros a meros instrumentos de acumulação de riqueza, expropriando-os da maior parte do valor gerado.

Para Höfling (2001), além de controle da ordem vigente, o Estado atua como garantidor da reprodução da força de trabalho, ao afirmar que: “O sistema de acumulação capitalista engendra em seu desenvolvimento problemas estruturais, relativos à constituição e reprodução permanente da força de trabalho”. (p.34)

Para a autora o Estado ao responder a esses problemas, ou em outros termos, deve assegurar as condições materiais de reprodução da força de trabalho e da reprodução da aceitação desta condição.

Senna (2003), também considera que no capitalismo contemporâneo o Estado, em razão das suas funções de acumulação e reprodução do capital, precisa cuidar da efetivação da política de reprodução da força de trabalho.

O Estado assume o papel de regulador das relações entre o capital e trabalho, sendo as políticas sociais entendidas como estratégias de intervenção, criadas também como respostas às demandas sociais.

“Precisa-se do Estado para preservar a disciplina trabalhista e a ordem social da austeridade, da flexibilidade e para acrescentar a mobilidade ao capital, ao mesmo tempo em que bloqueia a mobilidade dos trabalhadores” (ANTUNES, 2005, p. 112).

Para Harvey (1992) a intervenção do Estado é necessária para compensar as falhas do mercado, tais como os danos ao ambiente natural e social. Desse modo, as

políticas sociais seriam entendidas também como resposta às tensões sociais, provocadas pela incapacidade do sistema capitalista reproduzir-se, sem provocar profundas crises.

Höfling (2001) também discorre sobre premissas em que se baseiam as políticas sociais, pois se referem às ações que determinam o padrão de proteção social implantada pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades estruturais, produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

A diminuição das desigualdades sociais seria o principal discurso sobre o qual se assentam as propostas das políticas sociais, na ótica do capitalismo, em consonância com essa afirmação, autores como Faleiros (1991), apontam o fundamento ideológico das políticas sociais, através do discurso de igualdade de oportunidades e de eliminação das desigualdades sociais. Demo (1994) também traz essas preocupações ao mencionar que no capitalismo é inviável, por definição, qualquer política efetiva. A desigualdade social, no contexto do capitalismo, até pode ser reduzida, mas não eliminada.

Os direitos sociais integrantes da cidadania podem mitigar a desigualdade dos homens e até contribuir à mudança nas condições de produção, não abolindo a situação desproporcional estabelecida entre os poucos possuídos de capital e os muitos vendedores de força de trabalho (VIEIRA, 1992, p. 97).

A política social também se configura como a materialização de conquistas advindas dos anseios dos trabalhadores, a mesma vincula-se ao princípio de cidadania. Silva (1997), ao discutir o conceito de cidadania apontou que a consagração dos direitos sociais seria a culminância tardia de um processo, no qual se daria previamente a afirmação dos direitos civis e políticos. A cidadania estaria ligada ao processo de conquista e expansão dos direitos sociais, que culminaria no desfrute de forma igualitária dos bens produzidos pela sociedade.

A questão das políticas sociais está relacionada diretamente ao conceito de cidadania, tanto no sentido do exercício do direito de participar e opinar sobre as prioridades das ações desenvolvidas pelo Estado, como no sentido de ter seus direitos sociais assegurados pelo poder público (SILVA, 1997, p. 28).

Em consonância com as considerações de Silva (1997), a autora Höfling (2001) também destaca que os serviços sociais, articulados com as demandas sociais, devem ser voltados para a construção de direitos sociais.

Os autores da abordagem social-democrata defendem que é no jogo político que se abrem as brechas para a conquista e a vigência dos direitos sociais, o que imbrica a convivência contraditória entre o capitalismo e a democracia. Esta abordagem não desvincula as políticas sociais de uma estreita relação com os direitos de cidadania (AZEVEDO, 2004).

Nessa perspectiva, as políticas sociais seriam resultantes de duas vertentes: das exigências dos trabalhadores organizados e dos imperativos do processo de acumulação capitalista. Este último objetiva manter certa ordem social, reprodução da força de trabalho, empregador da força de trabalho excedente, ou contribuir para a mobilidade do capital. O Estado tem que levar em conta os interesses da classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, garantir os interesses de desenvolvimento do capital.

1.2 História do atendimento em creche

Para entendermos a creche enquanto uma instituição social, cuja responsabilidade de oferta passa a ser estatal e regulada pela política educacional, é fundamental analisarmos os aspectos da sua história, no contexto do movimento da sociedade, sobretudo destacar a influência das áreas que delinearam o perfil de seu atendimento.

Couto e Melo (1998) destacam que no Brasil o atendimento à infância pobre nasceu nas mãos dos missionários jesuítas, que começaram a recolher as crianças órfãs e as crianças indígenas em lugares que foram denominados “Casa dos Muchachos”, além da fundação das Santas Casas de Misericórdia, com a participação da igreja católica, e a instituição da Roda², que atendeu as crianças abandonadas; durante o século XVIII e XIX.

O atendimento em creche em nosso país com base nos autores Merisse (1997) e Haddad (1993) iniciou-se na segunda metade do século XIX e início do

² Roda era um dispositivo giratório de madeira, em forma de cilindro, que possuía uma abertura, inserido na parede, de forma que, como uma janela, desse acesso à parte interna da instituição ao ser acionado. A criança era depositada no compartimento, e o depositante rodava o cilindro para que a abertura se voltasse para dentro (COUTO; MELO, 1998, p. 22).

século XX, sem qualquer participação do Estado, sendo realizado exclusivamente por entidades de natureza filantrópica, sobretudo por associações religiosas.

Segundo Kramer (2006), as primeiras instituições criadas para atender a criança partiram de iniciativas privadas, com o objetivo de atender as crianças pobres, doentes, defeituosas, maltratadas e moralmente abandonadas.

O surgimento das creches está ligado à estruturação do capitalismo, à crescente urbanização e à necessidade de reprodução da força de trabalho. A incorporação da mulher à força de trabalho assalariado contribuiu, decisivamente, para a criação de locais destinados para guarda e cuidados das crianças pequenas.

Para Faria (1997), no Brasil a creche é constituída de forma peculiar, pois nos países europeus ela foi proposta em função do trabalho industrial feminino e aqui ainda não havia demanda desse setor no século XIX. Assim, as creches populares foram criadas com o objetivo de não só de atender as operárias industriais, mas também os filhos das escravas que trabalhavam como empregadas domésticas.

Ressalta-se também que a creche veio a atender não só filhos de mães inseridas no mercado de trabalho, como era, também, uma instituição que amenizaria certas tensões geradas em tempos de crescente desemprego.

De acordo com Haddad (1993), durante muito tempo, a creche serviu à função de combate à pobreza e à mortalidade infantil. Nas creches desenvolvia-se um trabalho de cunho assistencial, pois a preocupação era apenas com a alimentação, higiene e segurança física. No entanto, Kuhlmann Jr. (2004) afirma que o assistencialismo foi configurado como uma proposta educacional específica para as crianças das classes populares.

Merisse (1997) destaca que a história do atendimento à infância corresponde a uma fase exclusivamente filantrópica; uma segunda acrescenta-se uma preocupação e uma orientação higiênico-sanitária e uma terceira de caráter marcadamente assistencial e, finalmente, uma fase em que aparece uma dimensão educacional.

Segundo Kramer (2006), as primeiras iniciativas de atendimento à criança, em nosso país, partiram de higienistas³, buscando diminuir os altos índices de

³ O higienismo constituiu-se num forte movimento, ao longo do século XIX e início do século XX, de orientação positivista. Foi formado por médicos que buscavam impor-se aos centros de decisão do Estado para obter investimentos e intervir não só na regulamentação daquilo que estaria relacionado à área da saúde, mas também no ordenamento de muitas outras esferas da vida social. Diante dos altos índices de mortalidade infantil e das precárias condições de saúde dos adultos, e tendo em vista a disseminação de novos conhecimentos e técnicas provenientes do avanço da ciência, o higienismo conseguiu influenciar decisivamente a emergência de novas concepções e novos hábitos (MERISSE, 1997, p. 33).

mortalidade infantil entre 1874 e 1899. Uma das causas atribuídas por esse grupo, em relação à mortalidade infantil, relacionava-se à falta de educação física, moral e intelectual das mães. A pediatria e a filantropia associavam-se no atendimento à infância.

O movimento higienista traz a tona uma nova forma de visualizar a pobreza em geral e a infância, em particular, patenteada na prevenção de doenças transmissíveis e controle da saúde infantil numa perspectiva de higienização da pobreza (OLIVEIRA, 2007, p. 29).

O movimento higienista culpabilizava as famílias pobres pelo aumento da mortalidade, criminalidade e do abandono infantil. Para Couto e Melo (1998), os juristas e os médicos foram os responsáveis pela luta de novas formas de assistência à infância, onde esses grupos passaram a exigir mais do Estado, porém não pretendiam que o mesmo assumisse a função de criar instituições de atendimento à infância, e sim que o Estado apoiasse financeiramente as instituições fundadas pela sociedade civil.

Na década de 1870, a educação foi fortemente influenciada pelas concepções médico-higienistas. Os higienistas discutiam projetos para a construção de escolas, implantação de serviços de inspeção médico-escolar e apresentavam sugestões para todos os ramos, em especial, para a educação infantil.

As primeiras creches teriam funcionado como laboratórios para os médicos. As creches teriam sido implantadas pelos médicos, aliados às mulheres burguesas, nos interesses do movimento higienista e visando o atendimento às trabalhadoras domésticas (KUHLMANN Jr., 2004).

Merisse (1997, p.33) aponta que:

Na segunda metade do século XIX, várias descobertas científicas, principalmente relacionadas à saúde e à medicina, como a esterilização do leite e procedimentos de higienização, permitiram reduzir enormemente os índices de mortalidade nas instituições que lidavam com crianças.

Para o autor, no final do século passado, não só a família como outras instituições que ofereciam algum tipo de atendimento às crianças passaram a incorporar uma esfera educativa, associada à pedagogia higiênica.

Nas primeiras décadas do período republicano, mais precisamente em 1899, o médico, Moncorvo Filho, funda o Instituto de Proteção e Assistência à Infância no

Rio de Janeiro. Entre um dos objetivos estava o fomento à criação de creches, jardins de infância e maternidades. Nesse mesmo ano foi instalada, também, no Rio de Janeiro, a primeira creche junto a uma empresa, pela fábrica de Fiação de Tecidos Corcovado.

Por iniciativa da equipe fundadora desse Instituto, foi criado em 1919 o Departamento da Criança no Brasil, mantido por Moncorvo Filho, sem receber qualquer auxílio do Estado. Entre as iniciativas do Departamento destacavam as iniciativas de amparo à criança e à mulher grávida.

Nas décadas de 1920 e 1930, a crise pela qual passa o movimento econômico mundial faz com que o Estado ofereça alguns serviços sociais. Nesse período que se constrói um sistema de proteção social de assistência, educação e saúde. Nesse contexto crescia a assistência à criança pequena e eram criados novos órgãos de proteção à infância.

É a partir de 1920 que a criança pobre passa a ser tutelada pelo Estado, através da criação de dois códigos de menores de 1927 e 1979 e da criação de diversos órgãos de amparo assistencial e jurídico: do Juizado de Menores em 1923, Departamento Nacional da Criança e do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) em 1941, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em 1946, Organização Mundial de Educação Pré-escolar (OMEP) em 1953, Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM) em 1964.

Para Couto e Mello (1998), dentre as ações voltadas para a infância, a internação, vista como afastamento da criança ou adolescente de seu meio sóciofamiliar, foi opção mais utilizada no decorrer da história pelo Estado.

Em 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde, que só foi desmembrado em 1953. Este Ministério criou em 1940 o Departamento Nacional da Criança (DNCr), destinado a proteção materno-infantil, incluindo o atendimento ao pré-escolar e, além de outras atribuições, regulamentava o atendimento de crianças em creche, através do estabelecimento de normas e funcionamento para essa instituição, ou seja, exercia funções normativas.

Campos, Rosemberg e Ferreira (2001) apontaram que as normas propugnadas pelo DNCr para a construção e o funcionamento de creches, até meados da década de 60, eram orientadas por princípios de higiene e puericultura, aproximando esta instituição do modelo de funcionamento de um hospital pediátrico, acrescido de algumas atividades recreativas.

O departamento dirigia-se à assistência médico-higiênica, principalmente a partir de 1948. A tendência médico-higiênica do Departamento Nacional da Criança pode ser detectada pelas atividades empreendidas, durante a década de 50, através de programas de combate à desnutrição e campanhas de vacinações, além de programas de fortalecimento da família e de educação sanitária (KRAMER, 2006).

Com o desmembramento do Ministério da Educação e Saúde, esse departamento ficou sob a responsabilidade do Ministério da Saúde (KRAMER, 2006).

O Ministério da Saúde em 1972 elaborou as instruções para Instalação e Funcionamento de Creches e, no ano de 1988, aprovou as normas e os padrões mínimos, destinados a disciplinar a construção, instalação e funcionamento de creches em todo território nacional.

Mesmo com a intervenção da saúde nos programas de creches, criando medidas voltadas para a diminuição do índice de mortalidade infantil, observava-se, de acordo com Haddad (1993), uma grande improvisação no que se referia a implantação dos programas, como superlotação, condições físicas que ofereciam perigo, equipamentos inadequados à idade das crianças.

Em 1941, surge a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), para coordenar diferentes serviços sociais, a qual se voltou a partir de 1946 para o atendimento da maternidade e da infância, constituiu-se em um órgão de consulta do Estado. Começaram a surgir centros de proteção à criança e às mães, como: creches, postos de puericultura, hospitais infantis e maternidades, alguns criados e mantidos pela LBA.

A LBA foi transformada em Fundação destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência. As ações da LBA eram voltadas para as condições de vida da população carente, entre seus programas figuravam os de complementação alimentar e a organização de creches.

Barbosa (2006) aponta que todas as iniciativas relacionadas à área social foram de 1946 a 1964, coordenadas pelo Conselho Nacional de Serviço Social e pela LBA⁴, estabelecendo-se uma conexão com as instituições privadas.

⁴ De acordo com Barborsa (2006), em 53 anos de existência a LBA foi ligada aos seguintes Ministérios: 1942 a 1969- Justiça e Negócios Interiores (para as ações sociais) e do Trabalho, Indústria e Comércio (para aplicação de recursos); 1969- Ministério do Trabalho e Previdência Social; 1974- Ministério da Previdência e da Assistência Social; década de 80- Ministério da Habitação e Bem-Estar Social.

“Cerca de vinte anos, a LBA se constituiu no órgão central de ação assistencial dos governos que se sucederam, além de fornecer auxílio financeiro às entidades” (MERISSE, 1997, p. 42). De acordo com Oliveira (2007), a LBA foi extinta oficialmente em 1995 ⁵, através da medida provisória promulgada no primeiro dia da gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Com a extinção da LBA, as suas ações passaram a ser assumidas pelo programa Comunidade Solidária e pela Secretaria de Assistência Social (SAS). Em 1999 o SAS estruturou-se como Secretaria de Estado de Assistência Social, entre os serviços por ela prestados, figurava o atendimento integral à criança de 0 a 6 anos.

Em relação a organização das creches no programa apresentado pela LBA, as autoras Campos, Rosemberg e Ferreira (2001) destacaram um exemplo de proposta contendo um quadro composto por coordenador, orientador pedagógico, secretária, 02 auxiliares de enfermagem, 08 auxiliares de creche, cozinheira, auxiliar de cozinha, auxiliar de lactário, servente. Nota-se a presença do setor da saúde não só no que diz respeito às normas de funcionamento das creches, como também uma profissional da área prevista para permanecer dentro das instituições.

Em 1943, o governo Vargas reconheceu alguns direitos dos trabalhadores por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), na qual incluiu prescrições sobre o atendimento aos filhos dos trabalhadores. Entre outras coisas, tornava obrigatória a todas as empresas que empregassem mais de 30 mulheres, o oferecimento de um local apropriado, onde fosse permitido guardar os seus filhos sob vigilância e assistência, no período da amamentação.

Entre as leis que antecederam a atual LDB, tivemos a Lei n. 4.024/61 e a n. 5.692/71, a primeira delega às empresas, juntamente em cooperação do poder público, a responsabilidade em organizar e manter instituições de educação pré-primária, na segunda os sistemas de ensino é que deveriam velar para que as crianças em idade inferior recebessem conveniente educação. Nessas duas leis, o Estado fica isento de garantir a educação para as crianças menores de sete anos.

No entanto, surgiam projetos, como o Casulo em 1977, oferecido pela LBA, destinado a prestar assistência à criança de zero até seis anos e que funcionou em todo território nacional. O perfil desse atendimento caracterizava-se em atender as carências nutricionais das crianças e desenvolver atividades recreativas. O

⁵ Segundo o art.19 da Medida Provisória de 1995, “Ficam extintos: I- as Fundações Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), vinculadas ao Ministério do Bem-Estar Social [...]”

atendimento à criança era feito em equipamentos simples, aproveitando espaços ociosos da comunidade. A instalação de uma unidade Casulo era feita a partir da solicitação por parte dos estados, de prefeituras municipais, ou por obras sociais e particulares.

A expansão da rede de creches no Brasil ocorreu de forma intensificada a partir de 1980 e esteve ligada à pressão dos movimentos populares. Entre os movimentos, destacaram-se: movimento Luta por Creches, a Pastoral do Menor e Sociedade Amigos de Bairros. Esses movimentos, em sua maioria formada por grupos de mulheres, exigiam a instalação de creches e que o atendimento fosse prestado por especialistas da educação. Faziam parte também destes movimentos não só mulheres das classes trabalhadoras, mas também mulheres da classe média, devido a sua entrada em setores médios de trabalho.

No final dos anos de 1970 e durante os anos de 1980, com o fim da ditadura militar, a sociedade brasileira viveu um contexto de forte mobilização popular e política, na mudança da ordem repressora para a institucionalização democrática, através de manifestações em massa pelas eleições diretas para todos os níveis de governo. Foi o momento em que diferentes grupos sociais se organizaram para reivindicar aumentos salariais e melhores condições de vida.

A elaboração da nova Constituição brasileira foi vista pelos setores populares, como um momento oportuno para que tentassem algumas medidas, que mudassem essa situação. Na questão da infância, em 1987 foi constituída a *Comissão Nacional da Criança e Constituinte* formada por ministérios, organizações não governamentais e representantes da sociedade civil; essa comissão promoveu ampla campanha a respeito dos direitos da criança na sociedade brasileira (SILVA, 1997).

As mobilizações populares e políticas, em meados da década de 80, contribuíram para que fossem incorporadas na Constituição Federal de 1988 as reivindicações pelo direito da criança à creche, bem como de integrar as instituições no campo da educação.

A Constituição de 1988 trouxe novas definições legais, ao estabelecer a educação como sendo direito de todos e especificou, ainda, na seção da educação, o dever do Estado em oferecer atendimento em creches e pré-escola para crianças de 0 a 6 anos de idade.

1.2.1 O atendimento em creche no estado de Mato Grosso do Sul

Mato Grosso do Sul (MS), situado na região centro-oeste, foi criado a partir da divisão do estado de Mato Grosso, em 1977, mas sua instalação oficial só ocorreu em 1979. Atualmente possui 78 municípios.

De acordo com Silva (1997), o atendimento à criança sul-mato-grossense em creche, no período de 1983 a 1990, foi marcado pela atuação do governo do estado, através de convênios com a Fundação Nacional de Assistência e Bem Estar do Menor (FUNABEM), com a LBA e com a Organização Mundial do Pré-escolar (OMEP). Os convênios, segunda a autora, envolviam o repasse de verbas, a cedência de profissionais, a assessoria técnica e o empréstimo de imóveis.

Rosa (2005) destaca que no âmbito da assistência social, o atendimento à criança pequena iniciou-se através da Secretaria de Desenvolvimento Social e do Fundo de Assistência Social de Mato Grosso do Sul (FASUL), posteriormente conhecido como Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul (PROMOSUL), criado em 1979, com o objetivo de prestar assistência social, mantendo vínculos com outros órgãos e instituições particulares, divulgando os programas assistenciais do governo estadual.

Em 1983, o FASUL organizou uma equipe interdisciplinar, a fim de avaliar a situação das 15 creches existentes sob sua responsabilidade, em Campo Grande, criando em sua estrutura uma coordenadoria composta por médicos, psicólogos, assistentes sociais e uma equipe de apoio administrativo (SILVA, 1997).

Dentre os programas desenvolvidos em MS, no período de 1983 a 1990, destacam-se as Creches Comunitárias do FASUL, Creches Domiciliares e Creche Casulo.

Silva (1998) destaca que as *Creches Comunitárias* foram criadas em 1983, quando o governo estadual através do FASUL firma convênios com entidades sociais, para garantir o funcionamento de 15 creches existentes sob sua responsabilidade, em Campo Grande; as *Creches Domiciliares* foram uma opção de atendimento desenvolvida a partir dos anos de 1970, por organizações que lutavam pelo direito de creche, devido a ausência desse equipamento, sendo adotada por várias secretarias estaduais e municipais de Promoção Social, por ser uma alternativa de atendimento a baixo custo, em MS as Creches Domiciliares foram implantadas

nos municípios de Aquidauana, Três Lagoas e por um curto período em Campo Grande; o projeto *Creche Casulo* é criado em nível federal, em 1977, expandindo-se a partir de 1981, transformou-se no principal programa da LBA e no único programa de creches desenvolvido em âmbito nacional, este programa funcionava através de convênio com repasse de verbas às prefeituras ou às instituições, onde acabou privilegiando a educação pré-escolar.

Rosa (2005) destaca que no ano de 1998 conduziu-se em MS um processo de retratação nas matrículas na Educação Infantil na rede estadual e de municipalização do atendimento.

Mesmo após a desativação de unidades pré-escolares na rede estadual de ensino, o governo do estado estabeleceu em 2.000, através do Decreto n. 9.818, o Programa Estadual de Educação Infantil, estabelecendo a gestão compartilhada entre a Secretaria de Estado de Educação e a PROMOSUL, por meio da ação intersetorial das áreas da educação e assistencial social. O programa previa as competências de cada órgão; para a educação cabia a implantação da Política Educacional e a disponibilização do corpo docente para os centros de educação infantil e para a assistência social, disponibilizar o corpo administrativo e operacional, os prédios e equipamentos necessários para o desenvolvimento do programa. Ainda nesse decreto, afirmava-se que o programa deveria encerrar-se à medida que os centros de educação infantil fossem municipalizados.

Atualmente, todas as redes de educação infantil de MS são municipalizadas, as últimas a serem transferidas foram os 29 centros de Educação Infantil localizados em Campo Grande, através do Decreto n. 10.000, de 13 de julho de 2007. “O Termo de Transferência inclui bens móveis e imóveis, além da cedência de 503 servidores efetivos, lotados na Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária, necessários ao funcionamento dos serviços” (MOTTI, 2007, p. 88).

1.3 Estado brasileiro e política social

Para atender as necessidades do contexto político, social e econômico, o Estado cria estratégias para o desenvolvimento das políticas sociais. De acordo com Peroni (2003, p. 21), “O Estado, na perspectiva lógico/histórica, tem na vida material dos indivíduos a sua base, na qual não se dá de acordo com a sua vontade, mas

condicionada pelo modo de produção capitalista [...].” Portanto, o Estado não pode ser analisado dissociado do momento histórico e das relações materiais de existência.

No período pós-Segunda Guerra Mundial, o Estado assumiu novas obrigações, uma delas foi o papel de regulador das políticas sociais, direcionando-as ao investimento público, principalmente para os setores vinculados ao crescimento da produção e do consumo em massa, além de garantir o pleno emprego (PERONI, 2003).

No Brasil, somente a partir de 1930 é que o poder público começou a intervir no âmbito das políticas sociais, como: educação, saúde, assistência. No entanto, o padrão de proteção social, adotado nesse contexto, não se comparou ao Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*)⁶ implantado pelos países desenvolvidos, conforme afirmou Vieira (2001, p. 20):

O Estado de Bem-Estar social, a rede de proteção social inexistiu no Brasil e na América do Sul. Nos países periféricos do capitalismo operou-se a intervenção estatal no domínio econômico e social, no sentido de resguardar e garantir alguns serviços sociais.

Silva (1997) destaca que os períodos de 1930/1945 e 1966/1971 são períodos em que a política social teve um crescimento acelerado. No primeiro período há a criação dos Institutos de Aposentadorias, Pensões e a formulação da legislação trabalhista, consolidada em 1943; no segundo período, ocorre a organização dos sistemas nacionais públicos, ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação). Segundo a mesma autora, poderia se observar que a expansão das políticas sociais no Brasil ocorreu em períodos autoritários, no entanto, o mesmo não significou uma preocupação com as questões sociais e sim uma forma de interferir e controlar em todas as instâncias da sociedade.

Peroni (2003) afirma que a Constituição Federal de 1988 assegurou uma série de direitos, considerando que nunca a política social no Brasil recebeu tanto acolhimento por parte de uma Constituição.

Para a infância, os direitos são garantidos pela Constituição de 1988 e pelas seguintes leis: Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) n. 8.069/90, Lei sobre

⁶ Segundo Senna (2003, p. 111), o *Welfare Estate* é uma forma de relação entre o estado e capital que tem no fundo público a garantia da continuidade da acumulação do capital e a reprodução da força de trabalho.

Sistema Único de Saúde (SUS) n. 8.080/90, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) n. 8.742/93 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.394/96.

Em meados de 1989, ao fim da chamada “Nova República”, prosperou uma avaliação de que a causa da crise do Estado brasileiro residiria no âmbito da execução das políticas, da incapacidade de fazer cumprir as decisões e assegurar a continuidade dos programas governamentais; tal situação resultou na implantação de um novo modelo de Estado. Sendo as políticas sociais indicadas como uma das causas do déficit público, as mesmas tornam-se alvo dos governos na batalha do ajuste estrutural.

De acordo com Oliveira (2003), no Brasil, em 1990 o presidente Fernando Collor de Mello eleito pelo voto direto, ancorado no discurso de combate à inflação aderiu à visão neoliberal⁷ do Estado. Em 1995 quando o presidente Fernando Henrique Cardoso toma posse, retoma com forte visão neoliberal de Estado. O documento denominado *Plano Diretor da Reforma do Estado* (1995), expressa as diretrizes do neoliberalismo.

O Estado (poder público) deve deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 11).

O Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde [...] (BRASIL, 1995, p. 12).

O Estado é entendido, nesse documento, não mais como provedor de serviços públicos, mas como promotor e regulador, devendo estabelecer suas funções de acordo com sua capacidade. As orientações propostas incidem sobre as políticas públicas de corte social, que são as ações diretamente relacionadas ao bem estar da população, como a educação, saúde, moradia, seguro social, etc.

Para Draibe (1993), três teses pareceriam traduzir a agenda neoliberal de reforma dos programas sociais: descentralização, focalização e a privatização.

⁷ O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte, onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e politicamente contra o Estado intervencionista e de bem-estar [...] (ANDERSON apud SANFELICE, 1999, p.152). Na década de 90, ganhou novo alento para além dos países europeus, onde vinha se impondo, com queda do comunismo na Europa Oriental e na União Soviética. Hoje em dia, a América Latina torna-se a terceira parte dentre os países de experimentações neoliberais (SANFELICE, 1999, p. 152).

A descentralização restrita ao aparelho de Estado pode-se dar de uma esfera de governo para outra, da união para os estados ou de estados para municípios. “[...] a descentralização é considerada um instrumento de modernização gerencial da gestão pública, pela crença nas suas possibilidades de promover a eficácia e a eficiência dos serviços concernentes” (AZEVEDO, 2002, p. 54).

A focalização na política social visa atender os segmentos populacionais considerados mais vulneráveis. A idéia é de que os gastos e serviços sociais público/estatais passem a ser dirigidos exclusivamente aos pobres, direcionando o gasto social a programas e a públicos alvos específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência. A política focalizada de combate à pobreza tem por função compensar as crises produzidas pelo sistema capitalista de produção, no qual transforma o sujeito de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado, principalmente através de programas de transferência de renda.

Para Soares (2002), a política focalizada é uma das estratégias neoliberais mais disseminadas. A autora afirma que esse tipo de política é discriminatório, avesso a qualquer conceito de cidadania.

A privatização é o processo no qual o Estado se desfaz do patrimônio público, através da privatização de serviços e direitos, como: saúde, educação, aposentadoria. Entendida como uma forma de deslocar a produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo foi apresentada como uma resposta que alivia a crise fiscal e evita a irracionalidade no uso de recursos, induzida pela gratuidade de certos serviços públicos (DRAIBE, 1993).

Soares (2002) destaca que a principal consequência da privatização tem sido, na realidade, a introdução de uma dualidade discriminatória: serviços melhores para quem pode pagar (privados) e de pior qualidade ou nulos, para quem demanda de atendimento público gratuito.

No que diz respeito à Educação Infantil, a focalização e a descentralização estão mais nítidas. A municipalização da educação infantil e do ensino fundamental, por exemplo, constitui-se em um dos princípios da política de descentralização, que passa a ser implantada a partir das determinações da Constituição Federal de 1988 e principalmente com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n. 9.394/96.

E diante do direito da criança de zero a seis anos de freqüentar creche e pré-escola caso opte a família, vemos que a oferta de atendimento não é suficiente para

atender a demanda. Rosa (2005) ao identificar que houve expansão das instituições de Educação Infantil no Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 1991 a 2002, detectou que ainda havia demanda reprimida. Esse fato nos leva, também, a perceber que esse atendimento tende a focalizar-se sob determinadas parcelas da população, na medida em que as vagas não são suficientes para atender a demanda.

Em relação à descentralização, destaca-se ainda que esse processo manifestou-se no cenário nacional desde 1980 e 1990, com o processo de abertura política e de redemocratização do país e com a aprovação da Constituição de 1988, a autonomia de estados e municípios foi ampliada.

Uma das grandes reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980 consistia na descentralização das políticas públicas. Arretche (2002, p.26) afirma que:

[...] no Brasil dos anos de 1980, a centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam juntos (ARRETCHÉ, 2002, p. 26).

O processo de descentralização caracteriza-se pelo redimensionamento das competências entre a federação, estado e município, propiciando a valorização dos poderes municipais. A implementação da descentralização transferiu para os estados e municípios brasileiros uma grande parte das funções de gestão de políticas sociais.

O processo de municipalização na política educacional é difundido como um mecanismo, que pode superar as desigualdades educacionais por meio da otimização dos gastos públicos e, dessa forma, em meados dos anos 90, observamos rearranjos nos papéis das esferas administrativas em relação aos níveis e modalidades de ensino.

A política educacional no campo das políticas de corte social deve ser compreendida, levando em consideração que estas são gestadas por uma pressão da base material, das forças produtivas e das relações sociais. Para Mészáros (2005), a educação pode ir além do capital, a partir do momento que andar de mãos dadas com a transformação radical do atual modelo econômico e político hegemônico.

A política educacional nos anos de 1990 segue as mesmas diretrizes neoliberais das políticas sociais, como: redução dos gastos públicos, focalização das

ações governamentais, descentralização dos encargos e participação da sociedade na sua operacionalização (NEVES, 2007).

Corrêa (2005) afirma que a política educacional passa a ser considerada no contexto das políticas sociais, de caráter instrumental e subordinada à lógica econômica do capital, na medida em que esta política é reorientada para atender ao mercado.

Neste contexto, é fundamental analisarmos os encaminhamentos dados à política de educação infantil, especificamente para as creches, após a Constituição Federal de 1988, para compreendermos as definições dadas a esse atendimento pela política educacional.

1.4 A legislação e o atendimento em creche

Conforme já mencionado, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira lei brasileira a assegurar a educação para as crianças de zero a seis anos, como sendo de responsabilidade do setor público estatal.

Art.205 A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

IV- Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade (BRASIL, 1988).

A creche ao ser introduzida na seção da educação, na Constituição Federal de 1988, passou a ser entendida como instituição educativa, representando um passo importante para superar o caráter assistencial que predominava nos programas destinados a essa faixa etária.

O caráter educativo, assumido perante a Constituição de 1988, foi também uma das bandeiras de luta dos movimentos sociais. Kuhlmann Jr. (2002) destaca que o vínculo das creches aos órgãos de serviço social fazia reviver a polêmica entre educação e assistência, que percorre a história das instituições de educação infantil.

Em relação à implantação e manutenção das creches e pré-escolas ficou estabelecido pela Constituição de 1988 que os sistemas de ensino devem ser regulados em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e

os municípios, mas que a Educação Infantil é prioridade dos municípios. Art.211 “Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (BRASIL, 1988).

Para Motti (2007), o município, por intermédio dessa colaboração e de seu órgão administrativo, pode administrar seu sistema de ensino, definindo normas e metodologias pedagógicas que se adaptem melhor às suas peculiaridades. Dessa forma, foi necessário que os sistemas de ensino elaborassem suas propostas administrativas e pedagógicas, que atendessem as necessidades da faixa etária de zero a seis anos.

Seguindo ainda os preceitos da Constituição de 1988, em 1990 foi publicado o *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA) lei n. 8.601, sua elaboração contou com os debates e anseios de movimentos populares. Além disso, o Estatuto também esteve em consonância com a Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989. O Estatuto reafirmou as determinações Constitucionais sobre os deveres do Estado em relação à Educação Infantil (artigo 54, inciso IV), garantindo à criança o atendimento em creche e pré-escola.

De acordo com Earp, Bazílio e Santos (1998) o Estatuto da Criança e do Adolescente traz a figura dos conselhos, organismos fundamentais na nova ordenação jurídica, institucional e política. Assim, são quatro instâncias fundamentais: os Conselhos Tutelares; e os de Defesa de direitos: o municipal (CMDCA), o estadual (CEDCA) e, finalmente o nacional (CONANDA). Além disso, com a aprovação do Estatuto foram desencadeadas a extinção da FUNABEN em 1990 e a criação da Fundação Centro Brasileiro da Infância e da Adolescência (CBIA).

Após o reconhecimento legal do caráter educativo das instituições de educação infantil, as demais políticas criadas vieram a reforçar essa função, estabelecendo as diretrizes, os objetivos e ações prioritárias.

Em 1994 foi criado o documento *Política Nacional de Educação Infantil*, pelo Ministério da Educação e do Desporto (MEC), contendo as diretrizes gerais para uma política de educação infantil. Em seu item dois estabeleceu: “A educação infantil é a primeira etapa da Educação Básica e destina-se à criança de zero a seis anos de idade, não sendo obrigatória, mas um direito a que o Estado tem obrigação de atender.” (p.15)

Esse documento foi regido de acordo com o projeto da LDB n. 9.394/96, que estava tramitando no Congresso Nacional, onde a Educação Infantil apareceria em capítulo específico, por esse motivo a *Política Nacional de Educação Infantil* adiantou as determinações previstas para a Educação Infantil.

A *Política Nacional de Educação Infantil* (1994) definiu a diferença existente entre as creches e pré-escolas, que basicamente constitui-se pela diferenciação etária das crianças a serem atendidas.

As instituições que oferecem Educação Infantil, integrantes dos Sistemas de Ensino, são as creches e as pré-escolas, dividindo-se a clientela entre elas pelo critério exclusivo da faixa etária (zero a três anos na creche e quatro a seis na pré-escola). (p. 15)

Atualmente novas definições foram postas para a faixa etária da criança a ser atendida pela pré-escola, regulamentadas através da lei n. 11.114/2005, que altera o artigo 6º da LDB de 1996, estabelecendo que: “Dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos seis anos de idade, no Ensino Fundamental”, e da lei n. 11.2274/2006, que altera o artigo 32 da LDB, determinando que: “O Ensino Fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade [...]”. Desse modo, a creche continua a atender crianças de até 3 anos de idade e a pré-escola de 4 e 5 anos de idade.

O Ensino Fundamental de nove anos é de matrícula obrigatória para crianças a partir dos seis anos completos, ou a completar até o início do ano letivo, essa medida deverá ser adotada por todos os sistemas de ensino, até o ano letivo de 2010.

No entanto, ainda não foi revogado o artigo 208 da Constituição Federal que determina “IV- O dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantia de: (...) atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade”, por isso optamos em utilizar essa faixa etária para definir a idade cronológica das crianças atendidas na educação infantil e, pelo fato também dessas alterações ainda estarem sendo contestadas por muitos profissionais da área da educação infantil.

Nesta perspectiva, não deve existir mais diferenciação do ponto de vista da função exercida por creches e pré-escolas, pelo menos em termos legais, ambas devem cuidar e educar da criança de forma integrada, conforme especificado na

Política Nacional de Educação Infantil (1994), no item 2.1 das diretrizes pedagógicas: “As particularidades desta etapa de desenvolvimento exigem que a Educação Infantil cumpra duas funções complementares e indissociáveis: cuidar e educar [...]” (BRASIL, 1994, p.17).

As diferenciações existentes entre creche e pré-escola foram historicamente construídas, ambas surgiram em contextos e demandas diversos. As creches estiveram durante muito tempo sob a égide da Assistência Social e as pré-escolas nasceram, em sua maioria, integradas aos sistemas de ensino. Dessa forma, os jardins de infância, pré-primário ou pré-escolar, davam ênfase ao aspecto educacional; já as instituições denominadas creches, possuíam propostas de cunho assistencial, com atenção aos cuidados físicos, saúde e alimentação; assumiu a função de combater a pobreza e resolver problemas ligados à sobrevivência da criança.

A principal distinção entre as instituições situa-se na sua destinação social, pois as instituições destinadas ao atendimento da criança pobre eram conhecidas como creches, que assistiam crianças não só de zero a três anos, mas de toda faixa etária, que hoje abrange a Educação infantil; seu atendimento era oferecido por instituições públicas, filantrópicas, comunitárias e confessionais. As pré-escolas eram destinadas às classes com melhores possibilidades econômicas.

Desse modo, historicamente consolidaram-se dois tipos de atendimento para a faixa etária de 0 a 6 anos de idade, conforme apresentado pelas autoras Campos, Rosenberg e Ferreira (2001, p. 104):

[...] na faixa etária de 0 a 6 anos de idade, consolidaram-se dois tipos de atendimento paralelos: o que se convencionou chamar de creche, de cunho mais assistencial e de cuidado, e a pré-escola, ligada ao sistema educacional e refletindo suas prioridades de caráter instrucional.

Kappel, Carvalho e Kramer (2001), também notam essa distinção de atendimento entre a creche e pré-escola, quando afirmam que as mesmas são diferenciadas ora pela idade das crianças incluídas nos programas, ora pelo seu tipo de funcionamento e pela sua extensão, em termos sociais a creche se caracterizaria por uma atuação em “horário integral” e a pré-escola por um funcionamento semelhante ao da escola, em “meio período” ou turno. No que diz respeito à vinculação administrativa, ambas devem fazer parte do sistema educacional e assumir a proposta de cuidar e educar.

As definições legais a respeito da função da creche ainda não são suficientes para a garantia da superação do caráter assistencialista a ela conferido, a mudança desse estigma não se resume apenas a sua inclusão na educação, mas no tipo de atendimento que passa a ser conferido em seu espaço.

Kuhlmann Jr. (2004) afirma que não há concepções distintas de Educação Infantil, tanto creches como pré-escolas sempre tiveram uma função educativa. O que proporcionou um atendimento diferenciado foi a relação de classes sociais, possibilitando o predomínio da educação assistencialista para as crianças da classe trabalhadora. O posicionamento de Kuhlmann Junior (op. cit.) pode ser observado no trecho abaixo.

Ao anunciar o educacional como sendo o novo necessário, afirma-se a educação como o lado do bem e a assistência como o império do mal, assim como se estabelece uma oposição irreconciliável, entre ambas. Mas a educação, afinal, não é tão inocente assim, nem é a redentora da triste realidade. E a assistência não é a grande vilã. Não são as instituições que não têm caráter educacional e sim os órgãos públicos da educação, os cursos de pedagogia e as pesquisas educacionais que não se ocuparam delas por um longo período [...] (KUHLMANN Jr., 2004, p. 201-202).

Para este autor, no processo histórico de constituição das instituições destinadas à infância pobre, o assistencialismo foi configurado com uma proposta educacional específica para este setor social, dirigida para a submissão não só das famílias, mas também das crianças das classes populares.

No que diz respeito ao setor de recursos humanos, é mencionado na *Política Nacional de Educação Infantil* (1994) que a pessoa envolvida nesta modalidade fosse reconhecida enquanto profissional, implicando o reconhecimento de condições de trabalho, plano de carreira, salário e formação continuada; estabelecendo ainda um prazo para a obtenção de formação mínima, para atuar no cargo de professor da educação Infantil. “Condições deverão ser criadas para que os profissionais de Educação Infantil que não possuem qualificação mínima, de nível médio, obtenham-na no prazo de 8 (oito) anos” (BRASIL, 1994, p. 19).

A LDB passou por um período de oito anos de tramitação até ser aprovada pelo Congresso Nacional em 17 de dezembro de 1996. Essa lei contém os ordenamentos constitucionais referentes à educação brasileira, onde competia à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação, sendo a primeira vez que a expressão “Educação Infantil” aparece na Lei Nacional de Educação.

No que diz respeito à educação infantil em seção específica, a LDB definiu esta modalidade como sendo a primeira etapa da educação básica, juntamente com o ensino fundamental e médio.

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (BRASIL, 1996).

A LDB prevê que a educação infantil deve ser oferecida em creches ou entidades equivalentes e pré-escolas. Traz a exigência de formação em nível superior para os docentes que atuam na educação básica, admitindo como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e também nas primeiras séries do ensino fundamental.

No capítulo das disposições transitórias da LDB, no Artigo 89, destaca-se: “As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino.” Essa regulamentação estabelece um prazo para que ocorra a passagem das instituições de Educação Infantil, sejam elas públicas, particulares, filantrópicas ou equivalentes para o sistema de ensino; embora o prazo já tenha se esgotado, ainda estamos vivenciando esse processo. Fica evidente, portanto, diante desta determinação, a inadequação de se manter na área da assistência social a gestão de creches e pré-escolas.

Desse modo, o prazo de integração das instituições de educação infantil foi se estendendo para até o final de 2007, conforme consta na *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação* (2006).

As instituições públicas de educação infantil existentes, em especial, as creches, eram coordenadas pela Secretaria de Assistência Social e mesmo que a Constituição tivesse colocado a creche e pré-escola no capítulo da educação, essa mudança de instância só passa a ser acelerada com a LDB. Faria (2005) apontou que desde a Constituição de 1988, os municípios foram repassando a gestão das creches das Secretarias de Promoção Social, Assistência Social e Desenvolvimento Social para a da Educação, num processo longo e difícil de integração dos dois segmentos.

A Constituição de 1988 delegou a responsabilidade de oferecer creches e pré-escolas aos municípios, porém a LDB minimiza essa prioridade de oferta, ao

priorizar o ensino fundamental, conforme consta no capítulo da Organização da Educação Nacional.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A educação foi assegurada pela Constituição Federal de 1988, enquanto um direito de todos a ser assegurado pelo Estado, no entanto deveriam ser priorizadas todas as modalidades de ensino cabíveis à esfera federal, estadual e municipal, de modo a atender a demanda.

A LDB delega no art. 11 a responsabilidade dos municípios em organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais.

A Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996 atribuem a educação infantil à responsabilidade dos municípios, que, por sua vez, devem aplicar pelo menos 25 por cento da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Desses 25, 15 eram subvinculados ao ensino fundamental regular por meio do antigo *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (Fundef), Lei n. 9.429/96, restando, em princípio, dez por cento que poderiam financiar a educação infantil e o ensino fundamental via educação de jovens e adultos.

De acordo com Monlevade (2004), no ano de 1998 e 199 assistiram a uma encarada “priorização” do ensino fundamental, em detrimento da educação infantil, por meio da corrida de matrículas, que representavam aumento certo de recursos do Fundef para o próximo ano.

Desse modo, afirmamos que o Fundef gerou efeito colateral indesejado, desestimulou os municípios a aumentarem a oferta da educação infantil, ou expansão de vagas, em creches e pré-escola, pois essas matrículas não geravam recursos, como ocorria no ensino fundamental.

Os recursos destinados à Educação Infantil continuaram sendo repassados do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para as Secretarias Municipais de Educação. De acordo com a *Nota de Esclarecimento de Transição da Educação*

Infantil (2007), publicada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, este repasse será retirado em 2009, devido à criação do fundo de repasse de verbas que abrange a educação infantil.

A partir de janeiro de 2009, a educação assumirá integralmente a responsabilidade pela educação infantil, inclusive pela rede atualmente financiada com recursos do FNAS, podendo a Assistência Social, por esse motivo, manter o co-financiamento da rede de educação infantil com recursos do Piso Básico de Transição, ao longo de 2008 (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2007, p. 2).

Em 2007, com a criação do *Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* (Fundeb), lei n. 11.494, os municípios passarão a receber de forma gradual, até o ano de 2009, recursos para a educação infantil e ensino fundamental e o estado com base nos alunos do ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos. O Fundeb substituiu Fundef que vigorou de 1997 a 2006 e, que destinava para os municípios recursos a serem investidos no ensino fundamental.

Entre as determinações colocadas pela LDB, obrigou-se que a União, em regime de colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, elaborasse um Plano Nacional da Educação, contento diretrizes e metas a serem cumpridas no prazo de dez anos.

Publicado em 2001 o *Plano Nacional de educação* (PNE), Lei n. 10.172, no que se refere à educação infantil, apresentou um diagnóstico do número de matrículas em redes públicas e privadas, número de matrículas por regiões, por gênero, formação dos professores e infra-estrutura oferecida.

O PNE traçou 25 metas para a educação infantil, dentre essas foi prevista a ampliação da oferta de educação infantil; padrões mínimos de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições; formação dos dirigentes das instituições; garantia de alimentação escolar; inclusão de creches e pré-escolas ao sistema nacional de estatísticas educacionais, no prazo de três anos; atendimento integral para as crianças de zero a seis anos; estabelecimentos de parâmetros de qualidade dos serviços de Educação Infantil.

A partir da efetivação das metas do plano, é exemplificado que a demanda por educação infantil poderá ser atendida com qualidade, beneficiando a toda criança que necessite e cuja família opte pelo atendimento.

No entanto, no PNE é destacado que embora a educação infantil seja direito de toda criança, o seu acesso ainda deve levar em conta os meios financeiros e técnicos de nosso país, por isso, propôs que a oferta desse atendimento priorize as crianças das famílias de renda mais baixa e quando os pais trabalham fora de casa. Essas especificidades do público a ser atendido têm sido ainda utilizadas como critério de seleção para o ingresso em muitas das instituições de educação infantil, devido à falta de vagas para atender a demanda.

A priorização de uma camada da população nos leva a constatar que o direito à educação infantil não pode ser assegurado a todas as crianças, as políticas sociais tendem a focalizar o seu público, restringindo o acesso a esse atendimento. A ênfase no atendimento às crianças de baixa renda está em contraste com os avanços obtidos da creche, enquanto direito da criança e um dever do Estado.

Essa priorização de atendimento liga-se a uma das teses da proposta neoliberal, a de focalização das políticas sociais às camadas consideradas mais vulneráveis pela sua condição social, como estratégia de amenizar determinadas crises sociais, produzidas pelo estrago socioeconômico.

Campos (2005) ressaltou que, tradicionalmente, as creches identificaram seu público na população mais pauperizada, muitas vezes associando esse critério à exigência de que as mães estejam trabalhando. Ao contrário, os sistemas educacionais sempre funcionaram na lógica do atendimento a todas as crianças. A autora ainda aponta a tendência da substituição de políticas universalistas, pelas chamadas políticas focalizadas em segmentos específicos da população.

Em 2006 foi publicado o documento *“Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação”* elaborado em parceria com o Comitê Nacional de Educação Infantil, com a participação de secretarias municipais de educação e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), em seminários que ocorreram em diversas regiões do país. O documento é constituído de: Introdução, diretrizes, objetivos, metas, estratégias e recomendações.

Entre as metas estabelecidas, destacam-se: a de integrar efetivamente, até o final de 2007, todas as instituições de Educação Infantil (públicas e privadas) aos respectivos sistemas de ensino; que em cinco anos os prédios da Educação Infantil estejam conforme os padrões de infra-estrutura estabelecidos; que até 2007 todas as instituições tenham formulado suas propostas pedagógicas; entre outras metas.

Para contribuir com o processo de integração das instituições de Educação Infantil no sistema educacional, estabeleceu-se ainda na *Política Nacional de Educação Infantil (2006)*, como estratégia, a parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social, campanhas nos meios de comunicação, publicações e discussões em seminários. Além de prever o estabelecimento de parcerias entre órgãos governamentais e não governamentais.

Os documentos citados delineiam a educação infantil no âmbito de uma política educacional, prevêm a organização institucional necessária para o atendimento à criança de zero a seis anos de idade. O papel de formular políticas, implantar programas e viabilizar recursos é de competência do Estado. Cabe ressaltar que muitos documentos foram aprovados, mas ainda precisam ser efetivados nas esferas locais.

Sendo assim, consideramos que é fundamental analisar as definições legais dadas à creche, para identificar as novas proposições que estão sendo delineadas para esse atendimento; apesar da educação ser o setor responsável por sua gestão, não significa que essa política, por si só, consiga atender as necessidades de cuidados e educação necessárias para o desenvolvimento da criança de zero a três anos; ao mesmo tempo, temos que verificar em que medida a integração com outros setores pode ser uma resposta viável para essa garantia.

II CAPÍTULO

POLÍTICAS INTEGRADAS E A EDUCAÇÃO INFANTIL NA CRECHE

Neste capítulo, pretende-se discutir a questão das políticas integradas e o atendimento em creche. Para isso, é necessário, primeiramente, discutir o processo de integração das creches no sistema de ensino e a garantia do direito à educação, assistência e saúde, nesse atendimento.

Desde a *Política Nacional de Educação Infantil* (1994), tem-se enfatizado a integração com outras áreas como assistência e saúde, nos programas de atendimento à criança pequena. É a proposta do *cuidar e educar* que tem sido apresentada por vários autores, como eixo fundamental no trabalho da educação infantil e que também será discutida nesse capítulo.

Assim, tornou-se necessário buscar e apresentar autores que discutem a temática de intersetorialidade como proposta de gestão de políticas sociais integradas. A idéia principal é compreender a inserção da proposta de políticas intersetoriais na política de Educação Infantil, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988.

2.1 A integração das creches no sistema educacional

Antes das determinações da Constituição Federal de 1988, que consideraram as creches integrantes da educação, as mesmas estiveram vinculadas à Secretaria de Assistência Social, órgão que financiou as instituições de educação infantil, desde a extinção da LBA.

O Ministério da Assistência Social e Promoção Social, que depois de meses passou a organizar-se como Ministério da Assistência Social foi criado em 2003. Atualmente, as ações na área da Assistência Social são organizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que tem na sua estrutura a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). O Programa de Atenção à

Criança de 0 a 6 anos (PAC) está vinculado ao Departamento de Proteção Social Básica, parte integrante da referida secretaria.

De acordo com Barbosa (2006), o Programa de Atenção à Criança de 0 a 6 anos é responsável pelo apoio técnico e financeiro a programas e projetos executados por estados, município, Distrito Federal e entidades sociais, destinados ao atendimento de crianças vulnerabilizadas pela pobreza e suas famílias. Este Programa mantém o funcionamento da *Rede de Serviços de Ação Continuada*, que repassa mensalmente um valor *per capita* para cada criança atendida na creche, os recursos da rede são encaminhados para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e desse para os fundos municipais, estaduais e do Distrito Federal.

A Secretaria de Assistência Social criou no ano de 2.000 uma nova modalidade de atendimento, denominada *Ações Socioeducativas de Apoio às Famílias de Crianças de 0 a 6 anos*, no qual foi autorizado aos municípios transferirem os recursos até então aplicados em creches e pré-escolas, para ações específicas de assistência social para crianças de 0 a 6 anos e suas famílias, à medida que o atendimento em creches e pré-escolas fossem assumidos pelo sistema educacional. Assim, em julho de 2.000 o PAC deixa de ser apenas uma rede de creches e pré-escolas.

Em 2.004, teve início o processo de reorganização da Assistência Social, com a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social, que institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Entre as alterações realizadas, o atendimento à criança de até 6 anos, passou a ser denominado “*Proteção Social Básica à Infância*”.

Após as disposições da LDB que determinaram a transferência das instituições de educação infantil para o sistema educacional, caberia aos municípios as normatizações complementares para autorização, credenciamento e supervisão das instituições de Educação Infantil, levando em conta as normas e diretrizes estabelecidas pela União.

Essas normas visam garantir padrões básicos de qualidade no que diz respeito, por exemplo, à existência de espaço físico e materiais adequados, à exigência de um profissional com formação pedagógica e a construção de uma proposta pedagógica que leve em conta as necessidades individuais da criança, o contexto sociocultural em que vive, e a integração dos aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivos e sociais de seu desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005, p. 41).

Para que ocorra a transferência estabelecida pela LDB, das instituições de educação infantil, os municípios devem organizar-se, viabilizando os orçamentos necessários para oferecer o atendimento dentro dos padrões determinados, além de construir uma política municipal para essa modalidade, conforme consta no documento *Integração das instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino* (2002), citado abaixo:

Essa integração representa, ainda, para o município, a construção de novos prédios e a reforma e manutenção dos já existentes. Considerando-se as funções de cuidar e educar crianças de zero a seis anos, é indispensável que, juntamente com as ações relativas ao espaço físico, haja um investimento nos equipamentos e materiais pedagógicos das instituições (BRASIL, 2002, p.10-11).

A LDB dispõem em seu art. 8º e 9º que cabe à União a coordenação da Política Nacional de Educação e do estabelecimento de competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum, além de articular os diferentes níveis.

No que diz respeito a transição das instituições de Educação Infantil, dos órgãos da assistência para a educação, o MEC publicou uma série de documentos, estabelecendo as normas, as responsabilidades e os critérios, necessários para esse processo.

Em 1998, o MEC publicou o documento *Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil*, contendo dois volumes, visando contribuir para a formulação de diretrizes e normas para a educação infantil no Brasil.

No vol. I desse documento foram apresentados os fundamentos legais, princípios, orientações gerais para a fase de transição, considerações sobre a regulamentação para formação do professor de educação infantil e os referenciais para as regulamentações das instituições de educação infantil.

De acordo com esse documento, para que as instituições de educação infantil fossem regularizadas nos sistemas de ensino, seria necessária a criação nos municípios do Conselho Municipal de Educação, órgão deliberativo, normativo e consultivo que deve regular o seu sistema de ensino. Nos municípios que não possuem seu próprio conselho, esse papel ficaria a cargo dos Conselhos Estaduais de

Educação e a supervisão por conta da Secretaria Estadual de Educação. A LDB faculta aos municípios, além da opção de constituir seu sistema de ensino, duas alternativas: integra-se ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Ainda no vol.1, destaca-se que para atender o prazo colocado na LDB é preciso que os Sistemas de Ensino e os Conselhos de Educação estabeleçam normas e diretrizes que propiciem a educação de qualidade nas creches e pré-escolas e sua real integração.

Entre as orientações para a fase de transição foram apontadas:

- O Poder público municipal deve identificar todos os estabelecimentos de creches, pré-escolas ou instituições similares que ofereçam atendimento sistemático em espaços coletivos à criança na faixa de zero a seis anos de idade, visando orientá-los para credenciamento junto ao sistema de ensino;
- As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas, deverão integrar-se ao respectivo sistema de ensino até dezembro de 1999;
- Os sistemas de ensino deverão criar oportunidades para capacitar os profissionais das instituições de educação infantil, que estão sendo a eles incorporadas, para que atuem segundo os princípios e orientações próprios da educação infantil;
- Os sistemas de ensino, tendo em vista o aproveitamento dos educadores em exercício em creches e pré-escolas que possuem formação inferior ao ensino médio, deverão criar, diretamente ou por meio de convênio, cursos para a formação regular desses educadores;
- Os Conselhos de Educação deverão regular a qualificação profissional do leigo de educação infantil em nível de ensino fundamental, em caráter emergencial, viabilizando o prosseguimento de estudos para a habilitação em nível médio.
- A qualificação, em nível de ensino fundamental, deve ser restrita aos leigos que já trabalham em creches e pré-escolas e que tenham mais de 18 anos de idade;
- Os sistemas de ensino deverão prever medidas para que as creches e pré-escolas atendam progressivamente às exigências da Lei (BRASIL, 1998, p. 14).

O Parecer n. 04/2000, criado pela Câmara de Educação Básica e pelo Conselho Nacional de Educação, estabelece as “*Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil*”, reafirmando alguns aspectos normativos da LDB, como: Vinculação das instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino; proposta pedagógica e regimento escolar; formação de professores, espaços físicos e materiais para a educação infantil.

Em 2002, O MEC publicou o documento *Integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino: um estudo de caso de cinco municípios que*

assumiram desafios e realizaram conquistas, onde foi relatado e analisado o processo de integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino pelos municípios de: Itajaí-SC, Corumbá-MS, Manaus-AM, Martinho Campus-MG e Maracanaú-CE.

Esse documento é dividido em três partes: introdução; o relato das experiências municipais e a análise de aspectos significativos dos relatos de experiências dos municípios. Para o seu desenvolvimento, foram enviados 50 questionários aos setores da educação infantil das Secretarias Municipais de Educação, desses, 24 foram respondidos e apenas 05 foram escolhidos pelo critério de que os mesmos apresentaram aspectos significativos no processo de integração.

A análise do processo de integração parte de seis aspectos, como: Criação do Sistema Municipal de Educação, do Conselho Municipal de Educação, regulamentação, credenciamento e autorização de funcionamento das instituições de Educação Infantil; formação inicial e continuada dos professores; profissionalização dos professores: plano de carreira com inclusão dos professores de educação infantil; elaboração de proposta pedagógica e de regimento interno das instituições de educação infantil; desenvolvimento da proposta pedagógica, com ênfase na qualidade das ações educativas, levadas a efeito junto às crianças de 0 a 6 anos; criação de espaços e recursos materiais próprios para o atendimento às crianças de 0 a 6 anos.

Neste documento foi mencionado que os municípios em questão conseguiram encontrar soluções ou alternativas para as dificuldades encontradas e servem, dessa forma, como referência para os demais municípios. Entre as maiores dificuldades encontradas no processo de integração, a que mais se destacou foi a financeira, conforme descrito nas considerações finais do documento, o que levou os municípios a optarem ou pela qualidade do atendimento, ou pela expansão do mesmo.

Afirma-se, ainda, no documento, que ao transferir as instituições para o setor da educação, no entanto, não se pode perder de vista que as ações relacionadas aos cuidados e educação das crianças devem se constituir em políticas articuladas na esfera municipal, envolvendo, além da secretaria de educação, as secretarias e órgãos ligados à saúde, assistência, justiça, trabalho, entre outros, em regime de cooperação com o estado e a União, mediante aportes técnicos e financeiros. Além disso, o município deve desenvolver suas ações em parceria com a família e com a

comunidade, bem como, com os órgãos nacionais e internacionais, que atuam no município, desenvolvendo trabalhos ligados à infância (BRASIL, 2002).

Em 2005 foi publicado pelo MEC o documento intitulado *Campanha Nacional de Credenciamento e Integração das Instituições de Educação Infantil aos Sistemas de Ensino*, essa campanha teve por objetivo o de apoiar os sistemas estaduais e municipais de ensino e também os órgãos ligados à assistência, para o credenciamento e a integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino.

Na campanha enfatizou a criação de uma política estadual/municipal, para o credenciamento e a integração das instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino; para tanto, propôs que essa política envolva todos os setores que atuam na área.

Neste sentido o MEC sugere que as Secretarias de Educação dos estados e municípios iniciem um processo de gestão compartilhada das ações destinadas às instituições de educação infantil que passarão a integrar o sistema de ensino. Para tanto, será necessário definir, junto com a Assistência Social, as ações que serão desenvolvidas. A educação deverá apoiar, por meio de supervisão e assessoria, as instituições financiadas pela Assistência Social. Esta última, por sua vez, tem o importante papel de contribuir para que a adequação destas instituições à legislação vigente na área da educação se dê de forma progressiva, garantindo, sobretudo, a continuidade do atendimento (BRASIL, MEC, 2005, p. 10).

Nota-se a necessidade da inserção da proposta de gestão compartilhada das ações a serem destinadas à educação infantil, entre a educação e a assistência social. Além de destacar as incumbências de cada setor, diante do processo de integração aos sistemas de ensino.

Segundo Motti (2007), na cidade de Campo Grande, o Decreto n.10.000 de 13 de junho de 2007 dispõe sobre o funcionamento dos Centros de Educação Infantil e obrigações dos órgãos de gestão compartilhada, o executivo municipal passou a gerenciar 29 creches por meio da política municipal de assistência social em gestão compartilhada com a política de educação. Desse modo, educação e assistência social compartilham responsabilidades no atendimento em creches, em Campo Grande.

Com a mudança das instituições de educação infantil para a educação, cabe analisarmos qual o papel da assistência social diante dessa política, ou melhor, se essa passagem representou ou não a desvinculação das ações dessa área com essa etapa. Para Oliveira (2005), essa passagem implica também uma articulação política

entre educação e assistência social, de maneira que não se fragmente o atendimento à criança pequena.

No âmbito da assistência social, a LOAS- Lei n. 8.742/93 define no art.2 proteção à família, à maternidade, à velhice, além do amparo às crianças e adolescentes carentes. A *Política Nacional de Assistência Social* (2004) aponta como sendo sua responsabilidade atribuir e desenvolver programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou especial para família, indivíduos que deles necessitarem. Neste sentido, o usuário da assistência social é o desamparado ou necessitado.

De acordo com o documento *Ação compartilhada das políticas de atenção integral à criança de zero a seis anos* (1999), os recursos oriundos da Assistência Social deverão privilegiar as crianças vulnerabilizadas pela pobreza, que freqüentam creches ou pré-escolas, alvos da Política Nacional de Assistência Social. Desse modo, em termos de financiamento a faixa etária de zero a seis anos continua sendo alvo dessa política, no entanto, privilegiando apenas a parcela considerada vulnerabilizada.

Em relação a nossos questionamentos sobre o papel da Assistência Social, após a desvinculação das instituições de educação infantil, esse documento traz a necessidade de definir papéis e responsabilidade entre os setores responsáveis pela infância; para a Assistência Social, destaca que seu papel junto às creches e pré-escolas poderá ser:

- Identificar as famílias com crianças de zero a seis anos no município, demandatárias da Assistência social;
- Identificar e apoiar tecnicamente, em parceria com a educação, as demandas existentes nas localidades que não possuam as devidas estruturas (físicas, de recursos humanos, pedagógicas e administrativas), conforme normas emanadas dos Conselhos Estaduais ou Municipais de Educação;
- Apoiar as famílias destinatárias da Assistência Social que possuem filhos em creches e pré-escolas, através da inclusão em programas oficiais de auxílio, de geração e renda, de mecanismos de encaminhamento, de esclarecimento sobre acesso a programas de enfrentamento à pobreza, garantindo às crianças inclusão e promoção social;
- Articular e planejar programas e cursos de apoio sócio-educativos às famílias;
- Garantir que os recursos oriundos da Assistência Social sejam aplicados em creches e pré-escolas sejam destinados ao seu público-alvo (BRASIL, 1999, p. 16).

Esse documento apresenta apenas uma sugestão de como poderia ser a atuação da Assistência Social junto às instituições de educação infantil, é o primeiro documento que apresenta a preocupação com as definições de papéis entre as políticas de atendimento à criança de zero a seis anos.

Além da definição de papéis e responsabilidades para os programas de atendimento à criança pequena, é pertinente destacar que a integração das creches à educação não representa, na mesma medida, a superação do caráter assistencialista que assumiu historicamente, principalmente se o atendimento continuar focalizando o seu público nas camadas consideradas mais pauperizadas.

Segundo Kuhlmann Jr. (2002), a incorporação das creches aos sistemas educacionais não necessariamente tem proporcionado a superação da concepção educacional assistencialista. O autor menciona que por mais que a vinculação das instituições de educação infantil na educação tenha representado uma conquista em relação a uma situação administrativa, que mantinha as instituições exclusivamente para o atendimento aos pobres, as diferenças sociais permanecem, pois as creches continuam a atender a mesma população. Assim,

[...] Se a creche passa a fazer parte do sistema educacional do país, ela deixa de ser apresentada como uma alternativa para os pobres incapazes, para ser posta como complementar a ação da família, tornando-se uma instituição legítima e não um simples paliativo. Mas não é por isso que as instituições se tornam educacionais, elas sempre o foram e continuaram sendo, aonde quer que estejam. A passagem para o sistema educacional não representa a superação dos preconceitos sociais envolvidos na educação da criança pequena (KUHLMANN Jr., 2004, p. 204).

Para este autor, os preconceitos em relação a esse atendimento reforçam-se, principalmente por opções políticas necessárias, como a de que é preciso manter a prioridade de atendimento às crianças de famílias mais necessitadas.

O novo ordenamento legal, sem dúvida, explicita a idéia de derrubar o caráter assistencialista de atendimento à criança pequena, principalmente, aquelas voltadas para as crianças oriundas de família de baixa renda. Porém, é necessário destacar que há uma diferença entre política assistencialista e Assistência Social, pois esta última adquiriu caráter de política pública, também com a Constituição Federal de 1988, representando um direito e um dever do Estado, conforme também definido pela LOAS, ao contrário da política assistencialista, que cultiva o problema social sob a aparência de ajuda.

Neste sentido, tem-se tentado afastar as concepções assistenciais, historicamente associadas à creche, que passa a ser uma instituição educativa, que trabalha com a criança desde o seu primeiro ano de vida e, ainda, que é um direito da criança e de sua família.

2.2 Educar e cuidar

As mudanças ocorridas na educação infantil no Brasil não se resumem apenas na passagem de suas instituições para a Secretaria de Educação, mas também na implantação da proposta de cuidar e educar, que vem acompanhando esse processo, conforme disse Kramer (2006, p. 74): “O chamado binômio educar/cuidar tornou-se não só o objetivo da educação infantil, mas também a sua especificidade.”

Em linhas gerais, cuidar e educar são ações que sempre estiveram presentes tanto nas creches quanto nas pré-escolas, partindo do entendimento de que não é possível cuidar de crianças, sem educar ao mesmo tempo. O novo presente nessa proposta é a elaboração de uma proposta pedagógica para as creches, sobre o olhar da educação e que leve em conta, também, as práticas de cuidados básicos, indispensáveis à faixa etária atendida.

A proposta pedagógica para as instituições de educação infantil foi regulada pela Resolução n. 022/98 das *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*, que se constitui em princípios, fundamentos e procedimentos da Educação Básica, definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, para orientar a organização, articulação, desenvolvimento e avaliação das propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil.

As diretrizes trazem oito princípios, entre eles delegou que as instituições de Educação Infantil devem definir em suas propostas pedagógicas práticas de educação e cuidado, que possibilitem a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo/lingüísticos e sociais da criança.

O MEC publicou em 1998 o *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil* (RCNEI), contendo três volumes: Introdução; Formação pessoal e social; Conhecimento de mundo. As temáticas a respeito do educar e cuidar estiveram presentes no volume I da introdução, onde Educar significa: “[...] propiciar

situações de cuidados, brincadeiras e aprendizagens de forma integrada e que possam contribuir para o desenvolvimento das capacidades infantis” (RCNEI, 1998, p. 23).

O cuidado na esfera da educação infantil de acordo com o referido documento exige conhecimentos, habilidades e instrumentos que extrapolam a dimensão pedagógica. Os cuidados devem envolver tanto a dimensão afetiva, como os aspectos biológicos do corpo, com a qualidade da alimentação e dos cuidados com a saúde. “Ou seja, cuidar de uma criança num contexto educativo demanda integração de vários campos de conhecimentos e a cooperação de profissionais de diferentes áreas” (RCNEI, 1998, p. 24).

O *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (1998)* foi um documento normatizador, com o objetivo de estabelecer parâmetros para o currículo de Educação Infantil. Nesse documento, a expressão educação e cuidado da primeira infância incluem todas as possibilidades de ação junto às crianças.

Nas diretrizes da *Política Nacional de Educação Infantil (2006)*, afirmou-se que a educação infantil deve pautar-se na indissociabilidade entre o cuidado e a educação e que essas ações são de responsabilidade do setor educacional. Neste sentido, as instituições de educação infantil devem realizar um trabalho de forma planejada, organizando espaços adequados para atender os interesses e as necessidades da criança.

Tendo em vista a integração das creches aos sistemas de ensino, a discussão em destaque é que se acabe a dicotomia entre cuidar e educar, levando-se em conta que o termo cuidar na educação infantil é ligado às funções de guarda, proteção, alimentação, cuidados com a higiene e, o educar, as propostas pedagógicas.

Em termos legais, nota-se que pelo menos a concepção assistencialista, de favor prestado, foi superada pela concepção educacional, de direito. No entanto, a separação dicotômica do cuidar e educar na Educação Infantil ainda é encontrado na prática até mesmo de profissionais da área, que se recusam a assumir as funções de cuidados da criança, afirmando que seu papel é ensinar e não cuidar, ou até mesmo a família que ainda vê a creche apenas como lugar de guarda, cuidados de higiene e alimentação e não como também um espaço educativo, entre outras situações visíveis no cotidiano das instituições de Educação Infantil.

Porém, existe ao mesmo tempo o esforço de profissionais envolvidos na área, para que ocorra a superação desses entraves presentes na gestão, financiamento,

na formação de professores, entre outros, para que ocorra a efetivação da proposta da educação infantil.

De acordo com Kramer (2006), a separação dos dois pólos cuidar e educar tornou-se arriscado, pois a educação infantil não pode ser compreendida como espaço, onde se instrui, nem como lugar só de guarda e proteção, lugar de cuidar, assistir.

Segundo Rosa (2005, p. 42):

[...] pressupõe-se que a criança de zero a seis anos precisa de um atendimento em instituições de caráter educativo, distinto do espaço escolar, familiar e hospitalar. Esse atendimento deve suprir suas necessidades básicas de alimentação e higiene, pelas características próprias de sua idade e não porque seja um atendimento oferecido pela assistência ou educação. É assim que o ato de cuidar deixa de ter essa conotação assistencialista, presente na história do atendimento à infância, principalmente daquele oferecido às crianças pobres e adquire um caráter educativo. Ao mesmo tempo, o ato de educar se amplia, deixando as atividades com exercícios mecânicos e repetitivos ou, ainda, com ênfase na alfabetização ou preparação para as primeiras séries do Ensino Fundamental.

As práticas de cisão entre o cuidar e educar são, muitas vezes, conseqüências não apenas de concepções errôneas no que tange à criança e ao desenvolvimento infantil, mas são frutos da ausência de políticas de suporte às propostas dos sistemas de ensino. No entanto, destacamos também que as políticas de suporte, por si só, não representam a mudança das práticas presentes nas instituições de educação infantil, principalmente se não existirem mecanismos eficientes para a construção dessas novas práticas.

Silva (2005, p. 47) afirma que:

“[...] a educação e cuidado na primeira infância indicam, necessariamente, uma abordagem integrada e coerente de uma política e de serviços, que incluem todas as crianças e seus familiares, independentemente do status profissional ou econômico.”

Os cuidados e a educação para a primeira infância são da responsabilidade de muitos setores do governo, principalmente das áreas de educação, assuntos sociais e saúde. De acordo com o documento da Organização Mundial das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (2005, p.55):

A coordenação entre esses setores, no desenvolvimento e na implantação das políticas sociais, é essencial para garantir o desenvolvimento integral da criança e o uso eficiente dos recursos públicos. A coerência na regulamentação, na concessão de verbas e nas questões de recursos humanos, como também uma visão comum a todos os setores, a respeito do que vêm a ser esses cuidados e essa educação, são os principais fatores que determinam a qualidade dos programas para a primeira infância.

Sendo a educação infantil a primeira etapa da educação básica e por atender crianças pequenas, é necessária a integração de diversos ministérios que atuam com as políticas sociais, como a educação, assistência e saúde.

Definir um modelo de atendimento que supere a desarticulação existente entre os programas de educação infantil e de atenção à criança, é um dos grandes desafios, pois os mesmos encontram-se diluídos e fragmentados em diferentes ministérios e órgãos estaduais e municipais, resultando em extrema superposição de ações.

2.3 Políticas intersetoriais: Definições e embates

A Constituição Federal (1988) trouxe o princípio de ação compartilhada do Estado com a sociedade, no provimento das políticas sociais, onde diferentes agências estatais e não-estatais se interagem no desenvolvimento de políticas públicas.

Além disso, no Estado federativo brasileiro pós- 1988, estados e municípios passaram a ser autores políticos autônomos, ou seja, com capacidade política para implementar pelo menos algumas de suas próprias políticas. Os governos locais têm incentivos e recursos para implementar políticas independente do governo federal.

A partir de meados do ano de 1990, segundo Arretche (2002), implantou-se no Brasil um extensivo programa de descentralização, particularmente na área das políticas sociais e que transferiu para os estados e municípios brasileiros grande parte das funções de gestão das políticas sociais.

Assim, os estados e municípios também têm autonomia para criarem seus próprios projetos sociais, buscando estratégias de gestão para implantá-los. Destaca-se que apesar dos municípios terem autonomia para criar os seus próprios projetos sociais, muitos não têm se utilizado dessa autonomia, dando preferência à implantação de programas de outras instâncias de governo.

Porém, nesse estudo nos deteremos a analisar apenas uma das estratégias de gestão de políticas sociais, denominada na maioria dos estudos como políticas intersetoriais, nas quais apontaremos alguns aspectos em relação a sua implantação, embora sejam poucos os autores que se propuseram a debruçar-se sobre a referida temática. A ênfase nessa proposta está relacionada à questão de políticas integradas, previstas para os programas de atendimento à criança de zero a seis anos e desenvolvidos pelo âmbito municipal.

Para Duarte e Leite (2005), o conceito de intersectorialidade traz embutida a noção do desenvolvimento de ações integradas entre as diferentes áreas sociais, como a educação, saúde, habitação, assistência social e outras; tem como princípio romper com uma visão fragmentada da política ou ação social, que passa a exigir uma integração de objetivos, metas, procedimentos de diversos órgãos governamentais, que seriam as Secretarias do Estado. Desse modo, a integração entre as áreas sociais se contrapõe às políticas excessivamente setorializadas.

As políticas sociais se ressentem da ausência de uma abordagem de forma integrada. De acordo com Gaetani (1997), as áreas de saúde, educação, assistência social, emprego, habitação, saneamento básico, entre outras, não atuam em conjunto, não dialogam entre si e não se propõem a desenvolver um esforço institucionalizado e sistemático de compatibilização de ações e construção de sinergias e complementaridades (DUARTE; LEITE, 2005, p. 18).

Para atender as demandas sociais, a intersectorialidade constitui-se em uma nova forma de trabalhar e de construir políticas públicas, que possibilitem a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais, a fim de produzir efeitos mais significativos na resolutividade desses problemas (JUNQUEIRA, 1999 apud COMERLATTO, 2007).

Para alguns autores, a intersectorialidade é apresentada como uma proposta que pode surtir mais efeito e até a resolutividade de determinados problemas sociais. Cabe destacar que esse não é o papel das políticas sociais, sejam elas setoriais ou integradas.

Supor que os problemas econômicos podem ser superados sem modificações nas relações de produção existentes, ou seja, sem mudanças na infra-estrutura econômica, reflete uma concepção idealista e liberal do mundo (KRAMER, 1995, p. 30).

Retomando as definições dadas a respeito das políticas intersetoriais, as mesmas são apontadas como uma estratégia de modernização e democratização, ao envolver a articulação entre os diversos setores das políticas sociais, de modo a voltar ações, que seriam mais completas para atender as necessidades sociais. “A complexidade dos problemas sociais torna necessário integrar os diversos atores sociais e organizacionais na gestão das políticas sociais, privilegiando a ação intersetorial” (JUNQUEIRA, 2004).

Segundo Junqueira (2004), a intersectorialidade incorpora a idéia de integração, de território, de equidade, enfim, de direitos sociais, ligados à população e aos seus problemas, circunscritos a um território ou região da cidade, ou município. Para esse autor, essa abordagem supõe a consideração dos problemas sociais onde eles se manifestam, assim a cidade constitui um espaço privilegiado para realizar a ação intersetorial e onde se concretiza a integração das políticas sociais.

A política intersetorial é defendida pelos autores citados, como uma estratégia viável para a gestão das políticas sociais, mas ressalta-se que elas podem também não trazer resultados. Desse modo, não é feita a negação total das políticas setoriais.

Contudo, é preciso ter claro que a intersectorialidade por si só, não traz resultados. Há de se verificar as especificidades da população alvo, ter um diagnóstico que possa esclarecer quais as políticas precisam estar integradas para atender a determinada população e, ainda, considerar que, em algumas situações, políticas mais setorializadas são necessárias. Uma política intersetorial implica uma estreita e constante relação entre os setores e em cada um deles, durante todo o ciclo de política, ou seja, processo de desenho, implementação, execução, monitoramento e avaliação da política (DUARTE; LEITE, 2005, p. 12).

A prática de uma política intersetorial se efetiva através de ações coletivas, a sua construção se dá como um processo, já que envolve a articulação de distintos setores sociais, possibilitando a descoberta de caminhos para a ação (COMERLATTO, 2007).

A intersectorialidade é uma prática que vem sendo construída a partir das insatisfações, na forma como são respondidas as demandas da população pelas organizações sociais.

O desenvolvimento de políticas intersetoriais requer uma série de ações, que vai desde a criação do projeto, acompanhamento, execução e avaliação. Nesse ponto,

os projetos desenvolvidos por um único setor que busca outro apenas com o intuito de viabilizar recursos, não seriam compreendidos como uma política intersetorial em sua completude.

Porém, uma perspectiva de trabalho intersetorial implica mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente. Às vezes, as pessoas usam a expressão intersetorialidade para se referir ao conjunto de projetos que eventualmente estabelecem algum diálogo na hora da formulação ou da avaliação. Esse conceito possui uma perspectiva muito maior do que essa e tem um conjunto de implicações para a ação do Estado (INOJA apud CHAGNZAROFFF; MOTA, s/d, p. 15).

Entre as dificuldades do desenvolvimento de políticas intersetoriais, destaca-se o próprio envolvimento de profissionais de diferentes formações e áreas do conhecimento, uma vez que atuam em setores específicos e isso já não é uma tarefa fácil, o que requer em mudanças de hábitos e posturas desses profissionais.

Os setores das políticas sociais são constituídos por profissionais com um entendimento teórico específico de suas atividades, o seu conhecimento profissional é pertinente para o tratamento das ações a que destinam o seu setor.

Para autores como Duarte e Leite (2005), os recursos financeiros também seriam entraves, pois estes são destinados para os diversos setores das políticas sociais e devem ser aplicados em ações focalizadas específicas de cada setor, o que dificultaria também a articulação com um segundo setor.

O diálogo fica bem mais difícil quanto se trata de um setor muito regulamentado e cujos recursos vêm vinculados. Os recursos destinados à educação só podem ser gastos estritamente com educação. Essa lógica não contempla a possibilidade da educação poder se envolver com outras dimensões como saúde e acompanhamento assistencial das crianças, dentre outras (DUARTE; LEITE, 2005, p. 12).

Segundo Duarte e Leite (2005), uma abordagem intersetorial implica em recursos suficientes para viabilizar essas ações, o que tem sido uma dificuldade frente a uma realidade de ajuste financeiro, restrição de gastos sociais. Como por exemplo, os recursos destinados à educação só podem ser gastos estritamente com a educação, esse fator também é determinante para que esse setor não se envolva com outros, como a saúde e acompanhamento assistencial das crianças, dentre outras.

Assim, vários são os entraves apontados para que a proposta de política intersetorial não seja colocada em prática nas esferas do governo.

Outra proposta de intersectorialidade para Ckagnazaroff e Mota (s/d) seria a idéia de articulação, parcerias, conexão, vínculos, ações complementares entre pessoas físicas ou jurídicas e organizações públicas ou privadas, para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais, por considerarem que o Estado sozinho não conseguirá trabalhar para a solução dos problemas sociais.

Junqueira (2004) também faz essas considerações ao afirmar que a ação intersectorial não se esgota no âmbito de uma organização, ou de uma política social, mas de várias organizações públicas, sejam privadas ou estatais, apontando para a necessidade de procurar saídas, para lidar com as incertezas e a complexidade dos problemas sociais. Uma das saídas encontradas pelo setor público é a busca pelo setor privado.

O impasse vivido pelo setor público faz com que se busquem novas saídas e dentre elas as organizações do terceiro setor constitui uma das alternativas privilegiadas para fazer frente aos problemas sociais que afetam o conjunto da população. São espaços institucionais que não se restringem apenas a um setor, são organizações que materializam a realidade intersectorial (JUNQUEIRA, 2005, p. 26).

A tendência predominante tem sido de transferir as responsabilidades do setor estatal para o setor privado, seja através das empresas, seja através de organizações não-governamentais (ONGs); representando o encolhimento das responsabilidades sociais do Estado. Para Oliveira e Haddad (2001), há um risco de que a participação das ONGs se dê no rumo do esvaziamento do papel do Estado na área social, assumindo responsabilidades antes nas mãos dos setores públicos.

A partir dos autores mencionados, nota-se que a intersectorialidade representa uma estratégia para articular os vários setores envolvidos com as políticas sociais e está ligada também ao princípio de autonomia dos gestores municipais, na medida em que acreditam que os municípios têm condições de viabilizar programas a partir das necessidades de sua localidade, o que facilita também a procura de parcerias entre as secretarias locais.

As políticas de parcerias com a sociedade civil é uma característica que marca os programas de atendimento à criança pequena, mesmo antes da Constituição

Federal de 1988, esta proposta justifica-se na garantia de que o poder público garanta o cuidado e educação de qualidade.

Cabe enfatizarmos que juntamente com as propostas de políticas intersetoriais, outras formas de gestão de políticas também são enfatizadas no contexto atual e se apresentam como alternativas, para assegurar o desenvolvimento de determinadas políticas sociais, entre elas, a gestão compartilhada, políticas de parcerias, ambas envolvendo o princípio de articular políticas entre setores estatais, assim como também entre este e o setor não-estatal, com o discurso de assegurar a garantia dos direitos sociais.

2.3.1 A inserção da proposta de políticas intersetoriais na política de Educação Infantil

A Constituição Federal (1988), no que diz respeito à infância, delegou que as responsabilidades sociais deverão ser compartilhadas entre o governo, família e sociedade. “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer [...]” (BRASIL, 1988, art. 227).

Notam-se que as políticas sociais, em suas diversas dimensões, são direitos assegurados em termos legais. Nessa perspectiva, analisaremos a presença da proposta de políticas sociais integradas para a infância.

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi a primeira lei a adotar a doutrina de proteção integral à criança e ao adolescente. A partir do ano de 1990, o governo federal propôs-se a desenvolver ações integradas de educação, saúde, assistência e promoção social para crianças e adolescentes, como forma de assegurar melhores condições de vida a este segmento da população. A prioridade dada às crianças se fundamenta na Constituição de 1988 (SOBRINHO; PARENTE, 1995).

De acordo com Sobrinho e Parente (1995), entre as ações desenvolvidas, o governo federal criou em 1991 o *Projeto Minha Gente*, com o objetivo de desenvolver ações integradas de educação, saúde, assistência e promoção social. O modelo proposto assumiu a característica de atendimento social, integrado em um mesmo local; atendimento de tempo integral; envolvimento comunitário; desenvolvimento de programas de proteção à criança e à família; a implantação de

unidades físicas denominadas de *Centro Integral de Atenção à Criança e ao Adolescente (CIAC)*.

O programa foi concebido originalmente pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), com coordenação do Ministério da Criança e, posteriormente, pela Secretaria de Projetos Especiais da Presidência da República. Com a extinção desta secretaria, o projeto foi assumido pelo Ministério da Educação e do Desporto (MEC), a denominação do projeto mudou para *Programa de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA)*, criado em 1993 e regulado pela lei n. 8.642, tendo por finalidade a de integrar e articular ações de apoio à criança e ao adolescente.

Ao PRONAICA caberia integrar-se, para a execução das suas ações às esferas estadual e municipal, cabendo à esfera federal a formulação de normas gerais e o apoio técnico e financeiro; a integração com organismos não-governamentais e com agências internacionais, com as quais o Brasil mantenha acordos de cooperação, com vistas à formação de um Sistema Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente; a integração dos demais órgãos setoriais envolvidos em ações de promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente (PRONAICA, 1993).

Sobrinho e Parente (1995) afirmam que o governo federal através dessa ação se propôs a reduzir os efeitos negativos da pobreza sobre as crianças e adolescentes que habitam as periferias. Para estes autores, o PRONAICA tem por princípio o atendimento integral à criança, como alternativa para o desenvolvimento dessa população, admitindo que esse atendimento fosse dado em instalações especialmente construídas e adaptadas. As unidades instaladas passaram a ser nomeadas como Centro de Atenção Integral à Criança (CAIC) e destinam-se ao atendimento da criança na faixa de 0 aos 14 anos.

O programa baseia-se na premissa de ação integrada, que supõe a articulação com a família, com a sociedade e Estado, entre as três esferas do poder público (União, estados e municípios), os diversos atores sociais envolvidos, tais como educação, saúde, assistência social, trabalho, justiça, cultura e esporte.

Para Sobrinho e Parente (1995), o programa declara a intenção de se colocar como fator de superação de problemas, como integrador de serviços sociais, e ainda consideram que:

A superação dos problemas das crianças e adolescentes e de suas famílias extrapola a capacidade de atuação do programa. Esses estabelecimentos podem amenizar, em alguns aspectos, os problemas emergenciais das crianças e adolescentes que terão acesso a seus programas, sem, contudo, alterar essa realidade. (p. 16)

Um dos pressupostos levantados pelos autores é a própria dificuldade de articulação das ações sociais no programa, em razão da própria estrutura do setor público, cujos serviços são organizados de forma setorializada, como a educação, saúde, assistência e outros; a outra se refere também à setorialização orçamentária e ao financiamento.

A questão a ser considerada é de que o papel das políticas sociais não é de alterar a realidade, e sim amenizar as consequências estruturais provocadas pelo sistema capitalista de produção.

Retomando a questão da integração de políticas para a infância, essa proposta se fez presente através do *Comitê da Primeira Infância*. Este Comitê foi criado pelo decreto presidencial, em dezembro de 2.000, como uma iniciativa resultante do I Seminário Internacional *O Desenvolvimento Integral da Primeira Infância e as Políticas Públicas*, realizado em Brasília, em agosto de 2.000, vinculado institucionalmente à Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária. O Comitê era constituído pela Coordenação Executiva e por um Fórum, que congregava os representantes de entidades governamentais (Ministério da Saúde, Educação, Previdência Social e Assistência Social, Cultura e Justiça), não-governamentais (Pastoral da Criança e Fundação Orsa e organismos internacionais). O Comitê da Primeira Infância deixou de existir em 2003.

A principal crítica que o Comitê apontava em relação às políticas para infância referia-se à setorialização excessiva que causa uma fragmentação das ações e reduz a eficiência, efetividade dos programas desenvolvidos, assim, os diversos programas e iniciativas destinados a essa faixa etária são desarticulados entre si e, muitas vezes, não têm uma cobertura satisfatória.

Para o Comitê, a fragmentação nas ações dirigidas às crianças brasileiras, de zero a seis anos de idade, impõe a necessidade de buscar mecanismos de integração horizontal, ou seja, entre as políticas setoriais de saúde, educação, assistência, cultura, justiça, dentre outros. A integração vertical de políticas e programas em regime de colaboração, entre os entes federativos.

A articulação horizontal e vertical foi destacada pelo Comitê como um grande desafio, tanto na formulação de estudos, pesquisas de acompanhamento e avaliação do processo de gerenciamento das políticas públicas, quanto no planejamento dessas políticas que operacionalizasse a integração intersetorial dos serviços públicos.

O Comitê afirmava que o enfrentamento desse desafio requeria a construção do pacto social em favor da criança, essa era uma tarefa que o Comitê colocava para si próprio, ao desenvolver a cooperação entre agendas, estratégias e atores. Com isso, construir políticas integradas que pudessem produzir programas e ações intersetoriais, otimizando os recursos existentes e potencializando seus resultados.

O papel do Comitê da Primeira Infância baseava-se na busca de estratégias que garantissem o cumprimento de todos os direitos reconhecidos às crianças brasileiras de zero a seis anos de idade, a fim de lhes permitir um melhor desenvolvimento por meio de esforços articulados e compartilhados, pelas políticas públicas e a sociedade civil.

Três linhas estratégicas orientavam a ação do comitê: articulação, análise e integração de políticas públicas, com foco na primeira infância; intervenção através da elaboração de metodologias de intervenção em favor do desenvolvimento da primeira infância; comunicação por meio de ações de informação, comunicação e mobilização social.

O fórum está plenamente convencido de que é preciso garantir, para essa faixa etária, todos os direitos da criança, a começar pela saúde, educação, em creche e pré-escola- conforme a opção dos pais- direito à convivência familiar, longe da violência e de qualquer forma de discriminação, e passando pela assistência em favor das meninas e meninos que, vivendo abaixo da linha de pobreza, reclamam por políticas efetivas na garantia dos direitos sociais já proclamados pelas leis de proteção à criança (COMITÊ DA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2002, p. 320).

Essa menção do Comitê em favorecer meninas e meninos em situação de pobreza leva-nos a entender que a proposta de articulação de políticas foram pensadas para uma parcela da população, o que torna visível novamente a proposta neoliberal de focalização de políticas.

Em parceria com o Ministério da Saúde, o Comitê da primeira Infância elaborou no ano de 2002 o documento *Políticas intersetoriais em favor da infância: guia referencial para os gestores municipais*, destinado para os municípios

brasileiros, que se interessassem pela implantação de políticas e ações integradas para a criança. Desse modo, é destacado pelo Comitê:

Ao aprofundar as reflexões sobre a necessidade de desenvolver ações intersetoriais voltadas para a criança de zero a seis anos, o material reconhece o importante papel dos municípios no conjunto de atribuições definidas pelo texto constitucional, qual seja o de garantir de modo prioritário à criança e ao adolescente todos os seus direitos, por meio da formulação de políticas e a execução de programas e ações (COMITÊ DA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2002, p. 322).

As Políticas intersetoriais em favor da infância: guia referencial para os gestores municipais (2002) trouxe as seguintes temáticas: responsabilidade compartilhada, universalização do atendimento, abordagem intersetorial, participação popular, descentralização, diversificação e integração das ações.

Neste documento foi descrito que embora a integração de políticas seja necessária para a garantia de direitos das nossas crianças, ao mesmo tempo é utópica, pois exige uma nova ordenação, como também vontade política para realizar estratégias e organizar ações.

Um espaço de convergência de vários atores sociais, todos incompletos, que precisam tecer uma articulação de esforços frente a objetivos definidos. Para tanto são necessários cuidados para que possa, de fato, potencializar recurso “com” e “para” um público comum. (...) tem um caráter político, pois possibilita o controle público de ações públicas, desenvolvidas tanto pelo governo como pela sociedade (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002, p. 57).

No dispositivo constitucional fica claro que a responsabilidade para com a infância deve ser compartilhada pela família, pela sociedade e pelo Estado. E no caso dos municípios, a infância deve ser assumida em colaboração entre estados e União.

Proteger, cuidar, assistir e educar as crianças, assim como promover e proteger sua família são tarefas conjuntas que exigem posturas de colaboração entre os diversos atores políticos e sociais, buscando criar articulações que garantam o efetivo exercício dos direitos expressos nos textos legais (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002, p. 65).

No documento também se referiu à importância do município em desenvolver um modelo integrado de execução local de uma política pública para a

infância, compartilhando as responsabilidades entre as instâncias e setores de atenção à criança e sua família.

Na abordagem intersetorial destacou-se ainda que essa é uma expressão que derivou do projeto político do Estatuto da Criança e do Adolescente, no qual os conceitos de integração, intersetorialidade, complementaridade e de redes de atenção ganharam corpo e consistência.

No documento criticou-se também a existente fragmentação das iniciativas, a setorização excessiva, a ênfase na especialização das ações, que acabam produzindo políticas inadequadas, programas pontuais, que dispersam os recursos e reduzem a eficácia e a efetividade dos esforços realizados. E demonstra essa afirmação através do seguinte exemplo:

É por isso, que ouvimos, muitas vezes, que “o posto de saúde não atente às crianças da creche de forma adequada”, ou que “na creche, as crianças não recebem uma atenção adequada para o seu desenvolvimento saudável”; ou, ainda que “as ações da cultura não levam em conta as demandas das creches, pré-escolas e escolas” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002, p. 67).

Diante desse exemplo, destaca a extrema necessidade de articular as ações, entre cada um dos setores envolvidos com o atendimento da criança pequena, só possível a partir do entendimento dos diferentes setores, que seu papel e função só vão ser realizados se forem articulados com os demais.

Ao mesmo tempo, deixou-se claro que assumir essa posição não significa perder de vista a especificidade de cada um dos setores, de suas atribuições e responsabilidade.

Trata-se, de fato, de compreender que os setores de saúde, educação, assistência, cultura, justiça, isolados ou tão-somente justapostos, não alcançam a cobertura e a resolutividade necessárias, nem mesmo nos seus próprios campos de atuação. Isso ocorre, exatamente, por conta da interdependência entre as necessidades da população e a relação dessas demandas com fatores sociais que não se reduzem à setorização técnico-administrativa (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002, p. 67).

Nas políticas específicas para a Educação Infantil também são nítidas as propostas de articulações entre as políticas sociais. Na *Política Nacional de Educação Infantil* (1994) já havia sido apresentada essa proposta, no item cinco

quando se referiu a “*Promoção da Integração de Ações Interdisciplinares e Intersetoriais em Favor da Infância*” e no item quatro “*Integração vertical e horizontal das políticas*”.

Para garantir o pleno desenvolvimento da criança é necessário proporcionar-lhe o acesso à educação, cultura, esporte e lazer, além de adequadas condições de saúde e nutrição. Esta atenção integral exige articulação das ações desenvolvidas pelas várias instituições que atuam no atendimento das crianças de zero a seis anos (BRASIL, 1994, p. 25).

Afirmou-se também que partindo da premissa de pleno desenvolvimento da criança, o Ministério da Educação (MEC) daria continuidade à implantação do PRONAICA, mediante a construção de espaços físicos próprios para este fim e adequação dos espaços já existentes.

Em relação ao item quatro do referido documento, destacou-se a integração vertical entre três esferas do governo federal, estadual e municipal na política de Educação Infantil, na integração horizontal das políticas para infância, depende também dos diferentes conselhos, que deverão articular as propostas para saúde, assistência, educação e direitos da criança.

Em 2001, o *Plano Nacional de Educação* retoma essa proposta ao apontar a necessidade de articulação de políticas para o público de zero a três anos, atendidos pelas creches; estabelecendo uma meta específica a respeito da colaboração dos responsáveis pelos setores da educação, saúde e assistência social, afirmando que:

11. Instituir mecanismos de colaboração entre os setores da educação, saúde e assistência na manutenção, expansão, administração, controle e avaliação das instituições de atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade (PNE, 2001, p. 11).

Para Nascimento (2004) esta recomendação do PNE parece colocar em risco parte das conquistas obtidas nas últimas décadas, privilegiando o cuidado em relação à educação e transformando as políticas de educação infantil em políticas de desenvolvimento infantil, para a faixa de 0 a 3 anos, uma mudança de enfoque que definiria outras prioridades nas ações e políticas públicas em relação a essa idade.

A definição etária destacada pelo PNE, para o alcance da proposta de articulação dessas políticas não é justificada, embora seja afirmada a não diferenciação entre creche e pré-escola. Em contraposição com a opinião de

Nascimento (op. cit.), acreditamos que a previsão de articulação neste documento só reforça a necessidade de políticas integradas de cuidado e educação para a educação infantil.

Desse modo, autores como Nascimento (2004) criticam a colaboração entre os setores de políticas sociais, no atendimento à criança de zero a três anos. No entanto, autores como Almeida, Secchi e Silva (2004, p. 70) acreditam que uma ação intersetorial poderia garantir os direitos da criança pequena, ao dizerem: “[...] pensar na educação infantil, viabilizada pela tessitura intersetorial das políticas sociais, é uma alternativa que se apresenta como possibilidade de efetivação do reconhecimento dos direitos da criança”.

Haddad (2006) destaca a cooperação com distintos setores sociais, na educação infantil, como sendo um de seus desafios, ao afirmar que: “o desafio é chegar a uma visão unificada de educação e cuidado infantil e a uma plena cooperação entre os setores afins (trabalho, saúde, bem-estar e sistema de ensino) [...]” (p. 536).

Em 2006, a *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos* estabeleceu entre as suas diretrizes a necessidade de articulação da política de educação infantil, com as políticas de saúde, assistência social, justiça, entre outros.

A política de Educação Infantil em âmbito nacional, estadual e municipal deve se articular às políticas de Saúde, Assistência Social, Justiça, Direitos Humanos, Cultura, Mulher e Diversificados, bem como aos fóruns de educação infantil e outras organizações da sociedade civil (BRASIL, MEC, 2006, p. 18).

Além dessa diretriz, a *Política Nacional de Educação Infantil* (2006) trouxe como uma de suas metas que até o final da década, em todos os municípios, haja a colaboração dos setores da educação, saúde, assistência social e de organizações não-governamentais em programas de orientação e apoio aos pais, com filhos entre 0 a 6 anos. Essa meta também estava presente no PNE, no entanto, previa-se essa colaboração apenas para a faixa de 0 a 3 anos.

As parcerias na Educação Infantil também são mencionadas como estratégias da *Política Nacional para Educação Infantil* (2006); uma delas é visando a integração das instituições de Educação Infantil no sistema educacional, por meio

da parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social; a outra parceria citada refere-se ao setor público com o privado.

No documento *Integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino: um estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas* (2002), no qual a sua elaboração contou com a entrega e devolutiva de questionários destinados às secretarias municipais de educação.

Dentre as questões que fizeram parte do questionário, destacamos apenas umas delas, por ser o foco de nossas análises. “Existe integração ou algum tipo de articulação entre as ações desenvolvidas pela secretaria de assistência/desenvolvimento social, saúde, trabalho, no que se refere às crianças?”. Nota-se que dentro da proposta de verificar a integração das creches aos respectivos sistemas de ensino, ainda esteve presente a preocupação de identificar a existência ou não de ações com outros setores sociais para esse público.

Dos cinco municípios referidos pelo documento, todos pontuaram a existência de integração de políticas municipais, entre as integrações pontuadas, a maioria enfatizou com as áreas da saúde e assistência social.

A articulação tida com a saúde, na maioria das pontuações, refere-se ao acesso da criança ao posto de saúde próximo da instituição de educação infantil, um dos municípios mencionou que 10% das verbas da assistência e saúde são destinadas para o desenvolvimento de ações em prol das crianças.

No entanto, essas articulações mencionadas pelas Secretarias de Educação dos municípios ainda não demonstram ser uma política integrada, uma vez que não são pensadas, planejadas e nem avaliadas em conjunto; outro fator a pontuar é que o setor da saúde também tem como atribuição o de oferecer atendimento de saúde a esse público.

Com a área da assistência social, apenas dois municípios levantaram a existência de integração com esse setor, embora sejam através de serviços específicos dessa área. Esse fato nos leva a perceber a desvinculação da área da Assistência com as questões relativas à educação infantil.

Diante dessas colocações, cabe indagarmos: que tipo de articulação de políticas sociais espera-se para a educação infantil? Quais as possibilidades existentes para que ela aconteça? A esfera municipal está em consonância com esta proposta de gestão de políticas, uma vez que ela não representa nenhuma obrigatoriedade? Para que a criança de zero a três anos seja atendida de forma

integral pelas políticas sociais, é necessário que haja a inserção de diferentes atores sociais e serviços no espaço da creche?

A partir da revisão sob a integração das creches no setor da educação e das propostas de políticas intersetoriais para a política de educação infantil, foi possível notar a ênfase que vem sendo dada a essa proposta nos programas de atendimento à criança pequena, principalmente após as definições que estabeleceram a creche como parte integrante da educação.

Sendo assim, é na esfera municipal que temos condições de analisar como estão sendo desenvolvidos projetos que envolvem as políticas integradas e por isso, o próximo capítulo é uma tentativa de entender como esse processo ocorre no município de Corumbá-MS, diante da análise dos atuais projetos que estão sendo desenvolvidos pelo setor da educação nas creches.

CAPÍTULO III

GESTÃO LOCAL DE POLÍTICAS SOCIAIS INTEGRADAS NA CRECHE

Neste capítulo, pretende-se aprofundar a idéia de políticas integradas em creche a partir da experiência do município de Corumbá. Para isso, primeiro, pretende-se apresentar alguns aspectos a respeito da rede de atendimento em creches no referido município, sua origem e suas características atuais.

Em seguida, pretende-se apresentar e discutir dois projetos identificados na Secretaria Municipal de Educação, que foram desenvolvidos nas creches municipais e que procuraram articular os setores de Educação, Assistência Social e Saúde, quais sejam: “*Projeto Pediatria nas Creches*” e “*Mães Crecheras*”.

Por meio da gestão local de políticas integradas, analisaremos as intervenções de outros setores no espaço da creche, com o objetivo de entender por que e como essa articulação acontece na esfera municipal.

3.1 Município de Corumbá

Corumbá é um município da região Centro-Oeste, no estado de Mato Grosso do Sul, localizada na margem esquerda do rio Paraguai e também fronteira com a Bolívia. Fundada em 21 de setembro de 1778, foi denominada, inicialmente, como Vila de Nossa Senhora da Conceição de Albuquerque.

No final do século XIX o porto fluvial de Corumbá era o terceiro maior da América Latina. Até o ano de 1950, os rios Paraguai, Paraná e Prata eram um dos únicos meios de comunicação da região. No início do século XX teve a chegada da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil.

A cidade iniciou suas atividades industriais⁸ em 1940, com a exploração das reservas de calcário e outros minérios. Com o Pantanal ocupando 60% de seu território, Corumbá passou a ser chamada de Capital do Pantanal.

A população estimada em 2007 é de 96.373, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a área da unidade territorial é de 64.961 Km².

3.2 Rede de Educação Infantil no Município de Corumbá

O sistema municipal de ensino de Corumbá foi criado em 1998 e atualmente sua rede de educação infantil possui 23 (vinte e três) escolas municipais de ensino, que oferecem pré-escolas e nove creches municipais⁹.

De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)¹⁰ de 2007, o número de matrícula na pré-escola é de 1.798 matrículas e em creches de 686 matrículas. Conforme os dados das tabelas abaixo, nos últimos anos, houve um crescimento do número de matrículas em creches e pré-escolas no município.

Tabela 1- Matrículas em creches no município de Corumbá de 2001 a 2007

Município	Censo	Número de alunos de zero a três anos matriculados em creches por dependência	
		Municipal	Privada
Corumbá	2001	460	90
	2002	602	111
	2003	628	90
	2004	624	127
	2005	604	117
	2006	520	160
	2007	686	169

Fonte: MEC/INEP (2001 a 2007)

^{8 8} Informação disponível em <http://www.corumba.ms.gov.br/modules/tinyd1/index.php?id=3>. Acesso em: 09 de set. de 2008.

⁹ Há 2 escolas de educação infantil, 2 Centros de educação infantil e 5 creches municipais.

¹⁰ Fonte INEP. Disponível em <http://www.inep.gov.br/basica/censo/>. Acesso em: 08 de set. de 2008.

O número de matrículas em creches no município de Corumbá só começou a aparecer no censo do INEP, a partir de 2001. Através dos dados acima, nota-se que houve crescimento no atendimento em creche, no período de 2001 a 2007 de 49,62% na rede municipal e de 79,99% na rede privada.

A população de crianças de 0 a 3 anos, em 2001 no município de Corumbá, segundo o IBGE, era de 8.766 habitantes e destas, apenas 6,27% estavam matriculadas em creches públicas e privadas no mesmo período.

Tabela 2- Matrículas na Pré-escola no município de Corumbá de 1999 a 2007

Município	Censo	Número de alunos de quatro a seis anos matriculados em pré-escola por dependência	
		Municipal	Privada
Corumbá	1999	1.752	789
	2000	1.887	878
	2001	1.946	899
	2002	2.405	878
	2003	2.519	929
	2004	2.741	900
	2005	3.165	962
	2006	3.092	933
	2007	1.798	546

Fonte: MEC/INEP (1999 a 2007)

Em relação aos dados da tabela, nota-se uma evolução crescente do número de matrículas em pré-escola no município, apenas decaindo em 2007, nas redes municipais. Essa diminuição do número de matrículas no pré-escolar nesse ano é decorrente da implantação do ensino fundamental de nove anos, Lei n. 11.274 de 2006, que marca a entrada das crianças de seis anos no 1º ano do ensino fundamental.

O número de habitantes de 4 a 6 anos de idade em 2001 no município de Corumbá, segundo o IBGE, era de 6.827 habitantes e destas 41,67% estavam matriculadas em pré-escolas (rede pública e privada) nesse período.

Ao levantarmos os dados sobre a educação infantil, os resultados do censo escolar de 2007, produzido pelo INEP, apontam no Brasil um total de 6.494.878 matrículas, na rede estadual e municipal. No Estado de Mato Grosso do Sul concentram-se de 27.558 de matrículas em creche e 57.513 na pré-escola, incluindo as matrículas da rede estadual, municipal e privada.

3.3 Creches em Corumbá

A história do atendimento em creche no município esteve ligada à filantropia; a primeira creche de Corumbá surgiu em 1963, denominada *Creche Lar Santa Rosa* e funciona até hoje, oferecendo atendimento em creche e pré-escola, conveniada com a Prefeitura de Corumbá.

Segundo Silva, Souza e Holanda (2007), a *Creche Lar Santa Rosa* foi instalada no prédio cedido pelo Departamento Nacional da Criança (DNCr), que havia sido construído para funcionar como posto de puericultura e que estava fechado por falta de material e pessoal.

Em Corumbá, a concepção de creche foi constituída como uma forma de atendimento aos filhos de mães trabalhadoras e atendia as necessidades básicas da criança, como: higiene, sono, alimentação e cuidados com a saúde.

As creches públicas começaram a ser implantadas a partir de 1985 em Corumbá e receberam nomes em homenagem às tradicionais parteiras da cidade: Creche Comunitária Parteira Maria Candelária Leite, Creche Comunitária Parteira Maria Benvinda, Creche Comunitária Parteira Rosa Josetti, Creche Comunitária Parteira Valódia Serra e Creche Comunitária Parteira Inocência Cambará.

Tabela 3- Ano de fundação das creches municipais de Corumbá

Creches do município de Corumbá	Ano de fundação
1- Creche Municipal Rosa Josetti	1985
2- Creche municipal Maria Benvinda Rabello	1985
3- Creche Municipal Maria Candelária Pereira Leite	1985
4- Creche Municipal Inocência Cambará	1989
5- Creche Municipal Valódia Serra	1989
6- Centro de Educação Infantil Ana Gonçalves do Nascimento	1995
7- Centro de Educação Infantil Catarina Anastácia da Cruz	1998
8- Extensão Servcarmo	2006
9- Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Almirante Tamandaré	2007

Fonte: Secretaria Municipal de Educação

Observa-se pelas datas de fundação das creches uma maior expansão no período de 1985 a 1989, quando as mesmas ainda estavam sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Promoção Social. Porém, pouco ainda se sabe sobre a história das creches nesse período.

De acordo com o documento municipal denominado “Creches Comunitárias em Corumbá” de 1994, as unidades mantenedoras das creches nesse período eram a Prefeitura Municipal de Corumbá e Secretaria Municipal de Promoção Social, em convênio com a Legião Brasileira de Assistência (LBA), sendo que esta legião foi extinta no ano seguinte, em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

As unidades tinham capacidade para atender 420 crianças e as creches credenciadas eram: Creche Comunitária Parteira Maria Candelária Pereira Leite, Creche Comunitária Parteira Rosa Josetti, Creche Comunitária Parteira Valódia Serra e Creche Comunitária Parteira Inocência Cambará (CORUMBÁ, 1994).

Na justificativa do referido documento, o atendimento em creche adveio do crescente número de mulheres que começaram a trabalhar fora, gerando inúmeros problemas sociais e, principalmente, carências afetivas e nutricionais, com prejuízos para o desenvolvimento psicomotor, da linguagem e desenvolvimento social da criança.

Entre os objetivos propostos pelo atendimento em creche neste documento, destaca-se:

- Beneficiar crianças atendendo as suas necessidades de nutrição, recreação, educação e saúde, visando atingir, portanto, o desenvolvimento global e harmônico da mesma.
- Proporcionar à família maior disponibilidade de tempo para o trabalho e conseqüente aumento da renda familiar;
- Proporcionar situações significativas ao processo de desenvolvimento da criança a fim de levá-la a assumir gradativamente seu papel no grupo social atuando com independência e iniciativa sobre o meio (CORUMBÁ, 1994).

As crianças atendidas nesse período nas creches eram de zero a cinco anos e 11 meses de idade, provenientes de família de baixa renda e o regime de atendimento em semi-internato, com permanência da criança em torno de 10 horas diárias. Para que a criança fosse atendida pela creche, era realizada entrevista inicial para comprovar necessidade de assistência e preenchimento da ficha de matrícula (CORUMBÁ, 1994).

Uma das finalidades do atendimento conforme consta no *Regimento Interno do Núcleo de Ação Creches Comunitárias* de 1994, era o de dar oportunidade para que a criança se desenvolvesse integralmente, suprimindo as necessidades básicas,

como saúde, alimentação, educação, lazer, socialização e ações de integração entre creche, família e comunidade.

No Regimento Interno de 1994, consta ainda, que deveriam fazer parte da equipe central das creches comunitárias: coordenadora, pedagoga, psicóloga, professora de educação física, nutricionista, assistente social, apoio médico (pediatra) e da equipe local 01 administradora, 01 professora de pré-escola, 05 pajens e 01 guarda municipal.

Ao médico era atribuída a responsabilidade pelo programa de higiene e saúde, prescrevendo medicamentos, controlando o peso e crescimento das crianças, acompanhando o controle de vacinas e orientando os pais e funcionários sobre assuntos referentes a saúde e a nutrição; a pedagoga deveria subsidiar professoras, orientando-as a realizar visitas em cada creche e realizar sessões de estudo com professoras e pajens; a psicóloga deveria observar o comportamento das crianças na creche e levantar dados sobre seu desenvolvimento; a assistente social deveria fazer o levantamento da situação sócio-econômica da família, da criança matriculada, estabelecer a integração entre creche e a família e realizar visitas domiciliares.

No ano de 1995, a Secretaria Municipal de Educação (SMEC) assume a responsabilidade pelas redes de creches, que estavam sob a coordenação da Secretaria Municipal de Assistência Social.

O Decreto municipal n. 270/98 determinou que as creches comunitárias passassem a ser denominadas creches municipais, vinculadas à Secretaria Municipal de Educação. Nesse mesmo ano, as crianças das creches passam a ser atendidas por uma equipe composta de psicólogos e pedagogos. Atualmente, os profissionais que se encontram na creche, são: professores de educação infantil, diretora, secretária, atendentes, assistentes de serviços diversos.

O Conselho Municipal de Educação do município de Corumbá começou a funcionar em 1997, em função da necessidade de autonomia do município na área educacional, até então o sistema de ensino do município era regido pelas normas do Conselho Estadual de Educação (BRASIL, 2002).

A educação infantil no município foi regulamentada em 1999, pela Deliberação n. 012/99 do Conselho Municipal de Educação, que dispõe sobre autorização e credenciamento para o funcionamento da Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino. De acordo com a Deliberação, a autorização é concedida no prazo de três anos, devendo solicitar ao Conselho Municipal de Educação, no prazo

de trinta dias antes do vencimento, a ratificação e autorização do funcionamento das instituições de Educação Infantil.

Em relação à educação infantil cabe ao Conselho Municipal de Educação credenciar, autorizar e ratificar o funcionamento das instituições; todas as instituições de educação infantil do município estão credenciadas pelo Conselho. Para que as instituições obtenham autorização de funcionamento, é necessário dar entrada em um processo, que após a apreciação do Conselho, o relatório de visita e inspeção técnica da Secretaria Municipal de Educação é submetido à análise do Conselho (Brasil, 2002).

Em 1999, foi criado o Núcleo de Educação Infantil, que funciona na Secretaria Municipal de Educação e que tem o papel de acompanhar e monitorar o trabalho nas instituições de Educação Infantil; oferecer cursos de formação continuada para professores e diretores; implantar os colegiados; implementar e acompanhar os projetos nas instituições de zona rural e urbana. O núcleo é composto por três profissionais, todas possuem nível superior, uma na área de pedagogia, outra em letras e uma em psicologia.

Em 2007 foi aprovado o decreto municipal n. 246 das *Diretrizes Curriculares: Educação Infantil* e distribuída em 2008 aos professores de educação infantil. Sua formulação foi justificada pela necessidade de uma proposta pedagógico-curricular para a área da educação infantil, devido a sua incorporação no sistema educacional.

As fontes financiadoras da Educação Infantil em Corumbá são: Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), Fundo Estadual da Assistência Social (FEAS), Fundo Municipal de Investimento Social (FMIS) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

A Secretaria Municipal de Assistência Social em Corumbá recebe, através do Fundo Nacional de Assistência Social, recursos que devem ser gastos com as creches, a Secretaria Municipal de Educação repassa o pedido de materiais necessários e a Secretaria Municipal de Assistência Social faz a devolutiva com a entrega do pedido. Esse repasse de recursos será retirado em 2009, conforme consta na *Nota de Esclarecimento de Transição da Educação Infantil* de (2007). Por isso, a partir de 2009 a educação assumirá integralmente a responsabilidade pela educação infantil, incluindo o financiamento.

Pelo fato das creches receberem recursos do FNAS, os profissionais da Secretaria Municipal de Assistência Social realizam um monitoramento do trabalho desenvolvido nas creches, através da análise de um relatório anual que é repassado pela Secretaria de Educação contendo: o trabalho que é desenvolvido nas creches, recursos humanos envolvidos, recursos materiais, estrutura física, número de crianças atendidas; além de realizarem três visitas anuais em cada instituição, tendo por objetivo verificar como estão sendo investidos os recursos repassados pelo FNAS. A partir dessas observações, a equipe de monitoramento dessa secretaria envia um relatório anual para Secretaria Estadual de Assistência Social (SETASS).

As creches municipais atualmente têm capacidade para atender um total de 710 crianças, as nove creches municipais possuem aproximadamente 38 salas de atendimentos, segundo as informações passadas pelo Núcleo de Educação Infantil, da Secretaria Municipal de Educação. Em relação ao número de salas de atendimento por creche municipal, podem ser observadas na tabela abaixo, juntamente com o número de crianças atendidas.

Tabela 4- Número de sala de atendimento por creche e de crianças matriculadas no ano de 2008.

Nome da Instituição	Nº de salas de atendimento	N.º de Crianças
1. Creche municipal Rosa Josetti	04	65
2. Creche Municipal Maria Benvinda Rabello	05	109
3. Creche Municipal Maria Candelária	05	96
4. Creche Municipal Inocência Cambará	03	55
5. Creche Municipal Valódia Serra	04	57
6. Centro de Educação Infantil Ana Gonçalves do Nascimento	05	83
7. Centro de Educação Infantil Catarina Anastácia da Cruz	03	55
8. Extensão Servcarmo	02	25
9. Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Almirante Tamandaré	04	84
Total	35	657

Fonte: Núcleo de Educação Infantil

De acordo com as informações disponibilizadas pelo Núcleo de Educação Infantil, o número total de salas nas creches municipais é de: 9 salas de berçário, 15 salas de nível II e 16 salas de nível III.

Conforme a LDB/96, a faixa etária de atendimento em creche é de zero a três anos. Cada creche do município de Corumbá possui três níveis: Berçário (criança de zero a um ano), nível II (de um a dois anos) e nível III (de dois a três anos).

3.4 Gestão de políticas setoriais integradas no município de Corumbá

O *Plano Municipal de Educação* impresso em 2007, que embora não aprovado ainda pela Câmara de Vereadores do município, apresenta entre seus objetivos e metas:

Oferecer mecanismos de colaborações entre as áreas de educação, saúde e assistência social na manutenção, expansão, integração, controle e avaliação do atendimento da Educação Infantil com a participação de especialista: dentista, fonoaudiólogo, psicólogos, nutricionistas e assistentes sociais na rede pública (s/p).

Esse objetivo demonstra que a Secretaria Municipal de Educação tem como meta estabelecer mecanismos de colaboração entre as áreas da educação, saúde e assistência social na educação infantil.

A menção à integração com outras áreas na Educação Infantil já fazia parte dos objetivos do *Plano Municipal de Ação de 2003 e 2004*, no entanto destacava-se apenas a integração entre as áreas da educação e da assistência Social.

As leis municipais complementares de 2006 apontam que a proposta de política integrada é uma das estratégias da gestão municipal de Corumbá, que se baseia no trabalho com projetos.

A Lei Municipal Complementar n. 096/2006 estabelece os objetivos e princípios da atual administração municipal, entre eles destacam-se:

XVIII- Adoção do planejamento sistêmico participativo como método e instrumento para a participação popular, a integração, a celebração e a racionalização das ações do Poder Executivo Municipal;
XIX – Adoção da gestão por projetos como instrumento da promoção da gestão orientada para resultados e para a prestação regular de contas dos resultados das políticas públicas para a sociedade. (p. 3)

Nota-se que entre os objetivos da atual gestão é enfatizado participação popular e integração como forma de racionalização do Poder Executivo Municipal,

além de adotar como estratégia a gestão por projetos, dando espaço para que os gestores municipais criem e executem seus próprios projetos.

Na lei complementar n.096/2006 foi apresentado para a Subsecretaria Municipal de Gestão Estratégica o papel de promover a articulação dos gestores públicos municipais, no interesse de promover a eficiência institucional.

Esta mesma lei afirma que um dos principais instrumentos de atuação da administração pública municipal são “art. 59- os programas setoriais integrados por projetos de execução descentralizada e desconcentrada.”

Em 2007, os funcionários de todas as unidades administrativas da Prefeitura de Corumbá participaram do curso de elaboração e gestão de projetos, em nota no site¹¹ da Prefeitura Municipal de Corumbá, o Secretário Municipal de Gestão Governamental, aponta que:

[...] a intersectorialidade das ações marcará o início de uma nova fase da administração municipal. “Os projetos que serão desenvolvidos pelos servidores vão compor uma carteira de projetos, que representará mais um avanço importante na gestão do prefeito Ruiter, porque representa a modernidade, a racionalização das despesas e a potencialização dos recursos. Será uma gestão por projetos.”

Outro fato a destacar é a própria mudança na organização das secretarias municipais, através da Lei Municipal Complementar n. 101/2006, que dispõe sobre a nova estrutura administrativa e funcional da prefeitura, entre as determinações fica estabelecido que as secretarias de educação, assistência e saúde, antes separadas, passam a ser integradas dentro de duas grandes secretarias; a Secretaria Municipal de Assistência Social e de Saúde ficaram juntas na Secretaria das Ações Sociais, conforme demonstrado no anexo 4; a Secretaria Municipal de Educação fica integrada à Secretaria Municipal da Cidadania, juntamente com a Fundação da Cultura, Fundação de Esportes e com a Subsecretaria de Promoção da Cidadania conforme o anexo 5.

Em 2005 foi criada a Secretaria Municipal de Integração de Políticas Sociais, entre suas funções está a de aprovar ou não as propostas de projetos de cunho social e fazer o repasse dos recursos advindo do Fundo Municipal de

¹¹ Disponível em:

<http://www.corumba.ms.gov.br/modules/news/article.php?storyid=2243&keywords=intersectorial>. Acesso em: 06 de abril de 2009.

Investimento Social, essa secretaria também desenvolve projetos próprios, buscando parcerias para a sua execução, principalmente com outras secretarias.

De acordo com Lei Municipal Complementar n. 101/2006, a Secretaria Municipal de Integração de Políticas Sociais deve cumprir o seguinte papel:

- a) a integração de informações e ações da Administração Municipal relativamente aos trabalhos desenvolvidos pelos órgãos de prestação de serviços ao cidadão e suas relações com os movimentos organizados da sociedade civil e de organizações não-governamentais (p. 9).

Além disso, cabe a essa secretaria, também, envolver a participação da comunidade indígena e negra nos projetos da administração municipal e a proposição de ações voltadas para a eliminação da discriminação e da violência que atinge a mulher.

Ressalta-se, ainda, a criação em 2008 da *Comissão Intersetorial de Atenção à Pessoa em Situação de Violência*, através do Decreto Municipal n. 537. Essa Comissão desenvolverá suas atribuições sob a coordenação da Secretaria Executiva de Saúde, entre os seus eixos estratégicos estão: mobilização e articulação; defesa e responsabilização; prevenção e atendimento. No Protocolo Municipal da *Rede Intersetorial de Atenção à Pessoa em Situação de Violência* é destacado o envolvimento e as competências de três secretarias municipais, entre elas, Secretaria de Saúde, Secretaria de Segurança Pública e Secretaria Executiva de Assistência Social.

Dentre os projetos da atual gestão Municipal, destacaremos apenas aqueles desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Educação, destinados ao atendimento em creches, por serem objeto desse estudo. Entre eles destacam-se:

- Projeto Férias
- Projeto Festival Infantil de Arte e Cultura (FIAC)
- Projeto Pediatria nas Creches
- Projeto Mães Crecheras
- Projeto Encontro Municipal dos Profissionais da Educação Infantil
- Projeto de Formação de Educadores

Selecionamos o *Projeto Pediatria nas Creches* e o *Projeto Mães Crecheras*, para analisarmos e aprofundarmos nossas discussões. A seleção de tais projetos

deveu-se ao fato dos mesmos serem desenvolvidos em parceria com outra secretaria municipal, o que permite analisar a integração de políticas para o público de zero a três anos em creches.

3.5 Projetos setoriais integrados na Educação Infantil: Gestão local

3.5.1 Projeto Pediatria nas Creches

O *Projeto Pediatria nas Creches* começou a funcionar em 2006, nas nove creches do município de Corumbá. Este projeto foi elaborado pela Secretaria de Saúde e está sendo desenvolvido em parceria com a Secretaria Municipal de Educação.

No projeto, justifica-se que a intervenção dos profissionais da saúde no espaço da creche é necessária, pelo fato da instituição atender crianças vulneráveis, pela própria faixa etária que possuem e por ser ambiente propício ao contágio de doenças. *“Além da natural vulnerabilidade do segmento etário, a criança usuária de creche tem maior probabilidade de adquirir e desenvolver doenças e infecções, sobretudo as de repetição, como as de ordem respiratória, gastrintestinal e cutânea”* (SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, 2006, p.3).

Entre os objetivos propostos pelo referido projeto, destacam-se:

- Descrever indicadores da mortalidade e das enfermidades em crianças usuárias de creches;
- Disponibilizar serviços de saúde com profissionais capacitados para orientar as condutas corretas na promoção de saúde, prevenção de agravos, tratamento, reabilitação e manutenção da saúde nas creches;
- Preparar infra-estrutura necessária visando atendimento médico nas creches;
- Incorporar e reafirmar os princípios básicos do SUS- Universalização, descentralização, integralidade e participação da comunidade (SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, 2006, p. 4).

Nota-se a ênfase do projeto com as questões de saúde da criança que frequenta creche, ao mencionar como objetivo o de disponibilizar serviços e profissionais para manutenção da saúde na creche.

Para a execução do projeto, a SMEC deveria disponibilizar uma sala em cada creche para o atendimento e a Secretaria de Saúde disponibilizaria uma médica pediatra e os materiais hospitalares.

No 1º semestre de 2006, uma médica pediatra realizou de duas a três visitas quinzenais em cada creche. Neste período foram atendidas 220 crianças. No 1º semestre de 2007, não foi possível contabilizar o número de crianças atendidas, pois, apenas cinco creches retornaram, até o momento, o relatório de atendimento; nessas cinco creches foram atendidas 131 crianças.

Nos relatórios entregues à Secretaria de Educação pela Secretaria de Saúde, consta a guia de consulta descrevendo as doenças detectadas¹². A pediatra realiza consultas nas creches, prescrevendo receitas para o pedido de exames e medicamentos na farmácia pública, essas prescrições são entregues aos pais das crianças.

Cada creche também encaminhou à SMEC um relatório a respeito do atendimento pediátrico desenvolvido na instituição; entre um dos relatórios analisados é descrito: *“O atendimento facilitou o trabalho na creche, uma vez que orientou e auxiliou na questão de higiene e saúde da criança. Além de ter sido um trabalho que envolveu a prevenção e os cuidados da mesma”* (RELATÓRIO PEDIATRIA NAS CRECHES, 2006).

Conforme consta no relatório do 2º semestre de 2007, enviado por uma das creches para a Secretaria de Educação, destaca-se:

A doutora passou a cobrar mais a responsabilidade dos pais no tratamento dos filhos em função de alguns casos de crianças de creche que vieram a óbitos e internações em função da falta de tratamento médico por parte dos mesmos [...].

Esse foi um dado bastante relevante que exigiu cuidado redobrado por parte de toda a equipe na questão de observação das crianças e do seu estado de saúde principalmente quando a criança apresentasse sintomas constantes de diarreia, vômito e dificuldade de respiração. Além do acompanhamento da coordenação na questão dos remédios que por determinação da doutora foi proibido qualquer tipo de medicação independente de receita médica, uma vez que cada remédio traz um efeito diferente na criança e pode comprometer a unidade em alguns casos.

Foram alternativas que deram certo, pois começamos a perceber que as crianças que tinham problemas de saúde constantemente passaram a não mais apresentar os mesmos problemas [...]. Isso significa que os pais começaram a ter mais responsabilidade com os seus filhos e de entender que a criança tem que estar sadia para freqüentar a creche, principalmente as crianças do berçário que são crianças mais frágeis e requerem um maior cuidado (RELATÓRIO DE ATENDIMENTO, 2007).

¹² Gripe, verminose, feridas, alergias, diarreia, anemia.

Em relação ao atendimento pediátrico, é descrito neste relatório como sendo positivo, pois consta que alertou os profissionais da creche em relação às medicações feitas sem prescrição médica pela instituição, além de cobrar mais dos pais em relação aos cuidados para com os filhos e na realização dos exames encaminhados pela doutora; outro fato levantando foi a suspensão do atendimento médico da criança, caso os pais não atendessem as prescrições.

Através do trecho do relatório de atendimento de 2007, citado acima, é nítida a culpabilização da família pela fragilidade infantil. Para Costa (1983), a idéia de família nefasta aos filhos começou a difundir-se no século XIX, através do Movimento Higienista.

Ainda de acordo com este autor, entre as razões da irresponsabilidade buscadas pelos higienistas no trato com a vida das crianças, esbarravam-se no afrouxamento dos laços afetivos entre pais e filhos, apontando ao adulto a maioria das causas de mortalidade da criança, incompetência de quem lida com elas.

Segundo Costa (1983), a apropriação médica da infância fez-se à revelia dos pais, toda uma série de manobras teóricas mostrava-os como obstáculos à saúde. Para este autor, a crítica higiênica apontava como sendo responsáveis pela fragilidade infantil, a estrutura sócio-econômica da família, o papel da mulher na casa e a atitude do casal diante dos filhos.

Costa (op. cit.) destaca que entre as duas grandes causas de ordem social que determinavam a alta mortalidade infantil, durante o século XIX, estava a ilegitimidade dos nascimentos e a falta de educação física, moral e intelectual das mães. “Ambas revelavam a omissão, ignorância e descuidos dos pais quanto ao destino da prole” (COSTA, 1983, p. 164).

Ao ser mencionado no relatório de atendimento de 2007, por umas das diretoras das creches, que os pais começaram a ter mais responsabilidade com os seus filhos, percebemos a predominância do discurso da família como sendo a culpada pela doença, pela pobreza, pela mortalidade de seus filhos, tanto da parte de muitos dos profissionais da educação, quanto da saúde.

Uma das preocupações da saúde, no espaço da creche, visíveis no projeto é com a questão da transmissão de doenças, pelo fato da instituição agrupar muitas crianças em um mesmo espaço, por um longo período. A Secretaria de Educação também tem essa preocupação o que a levou a buscar parcerias com a Secretaria de saúde.

Amorin, Yazlle e Rossetti-Ferreira (1999) afirmam que a discussão sobre saúde e doença em creche mostra-se carregada de discursos, em sua maioria, negativos e depreciativos, usualmente concluindo que a creche representa um local inadequado para o desenvolvimento físico, emocional e social da criança, especialmente para aquelas que ingressam durante os dois primeiros anos de vida.

Essas autoras também destacaram que o discurso da área médica, em relação às creches, geralmente aponta, de modo quase alarmante, que a presença especialmente de bebês, nesses ambientes, implica em um maior risco de adoecimento, além de uma gravidade nos casos de doenças. Como decorrência, esses ambientes vêm sendo considerados, por alguns estudiosos da área médica, como foco epidemiológico de doenças.

Para Maranhão (2000, p. 1.143), é de suma importância a inserção de conteúdos relativos à saúde na formação de educadores infantis, tendo como finalidade aprimorar a qualidade dos serviços prestados às crianças, reduzindo os riscos de adoecimento. Essa autora ao realizar uma pesquisa numa creche da periferia de São Paulo, sobre a questão de saúde/ doença, constatou que para as educadoras o adoecimento das crianças é causado por determinantes externos à instituição, como as variações climáticas, condições de vida e, principalmente, aos cuidados prestados pelos familiares, havendo uma resistência das equipes da creche em avaliarem o seu próprio trabalho e o serviço prestado aos usuários.

De acordo ainda com Maranhão, as educadoras percebem que a creche pode contribuir para a promoção da saúde, mas atribuem tais ações aos profissionais e serviços de saúde, não relacionando com as condições e práticas de cuidado cotidiano, que são de competência dos educadores. Para a autora, as informações aos educadores acerca dos cuidados para com a criança são adquiridas em breves treinamentos iniciais, sendo que na prática aprendem de forma artesanal, observando os outros educadores trabalhando.

Gomes, Silva e Ern (2003) em contraposição com a opinião de formação dos próprios educadores da creche, apontada anteriormente por Maranhão, estão convictos de que os enfermeiros, técnicos de enfermagem são profissionais que estão preparados para prestar cuidados integrais e individualizados à criança e que a inserção no espaço da creche trará imensuráveis benefícios tanto às crianças, suas família e comunidade, quanto à equipe multiprofissional.

Bógus (2007) demonstra outro posicionamento sobre as creches, ao associá-las aos programas de suplementação alimentar, como sendo instrumentos da política pública voltados para a promoção de segurança alimentar e nutricional, para a população urbana de lactentes e pré-escolares de famílias de baixa renda.

A mãe que não tem disponibilidade para cuidar de seus filhos, por falta de renda ou por trabalhar fora de casa, transfere os cuidados tomados com a criança pequena, com relação à saúde e educação, para os profissionais da creche. Portanto, o papel da creche é fundamental para amenizar as situações de insegurança alimentar e promover o desenvolvimento infantil (BÓGUS et al, 2007, p. 501).

Nota-se a presença do discurso da creche enquanto local que ameniza as conseqüências da pobreza, ao proporcionar às crianças de baixa renda os cuidados e alimentação necessária para manter a sua sobrevivência, além da creche ser entendida como instrumento de transferência de cuidados que não podem ser providos pela mãe da criança.

No *Projeto Pediatria nas Creches*, nota-se que a maior preocupação centrou-se no estado de saúde da criança na creche. No entanto, não há uma preocupação em discutir quais as causas dessa debilidade da saúde das crianças e nem tão pouco há a preocupação com a capacitação dos educadores e demais profissionais com conhecimentos, que devem ser aplicados na prática, essenciais no cuidado com a criança de zero a três anos.

Ou seja, as questões estruturais das condições de atendimento no espaço da creche, as condições de vida dessas crianças e as condições de atendimento dos profissionais que ali trabalham não são consideradas. A preocupação é com o tratamento e a cura das doenças de forma isolada. O máximo que o projeto prevê é a participação das famílias, ainda assim, como uma obrigação e com punição para aquelas que não se envolverem.

Ao apontarmos a importância da introdução de questões relacionadas à saúde da criança na formação do profissional de educação infantil, não estamos querendo de forma alguma propor que este irá medicar a criança, pois este não é o seu papel, e sim que o conhecimento dessas questões iriam contribuir com a prática pedagógica deste profissional.

A análise do *Projeto Pediatria nas Creches* além de suscitar essas discussões, leva-nos a refletir sobre a influência da área da saúde nas políticas de funcionamento de creches.

Em 1988, através da Portaria n. 321 foram aprovados as normas e os padrões mínimos destinados a disciplinar a construção, instalação e o funcionamento de creches, em todo o território nacional, expedido pelo Ministério da Saúde. Entre outras atribuições previa a enfermagem de observação na creche, como elemento destinado à acomodação de crianças com agravos à saúde, que necessitam de atendimento imediato e aguardam remoção. Esta Portaria ainda contém o quadro mínimo de pessoal para uma creche, entre os profissionais, destacaram-se: coordenador, orientador psicopedagógico, secretária, auxiliar de enfermagem, auxiliar de creche cozinheira, auxiliar de cozinha, auxiliar de lactário, servente e lavadeira.

Em 2006, o MEC lançou o documento *Parâmetros básicos de infraestrutura para as instituições da educação infantil*; entre os colaboradores da elaboração do documento, destacamos a Secretaria de Atenção à Saúde e a Secretaria de Política de Assistência Social. Essa integração para a construção da proposta de infra-estrutura demonstra que as propostas para a educação infantil, em nível federal, estão começando a ser pensadas numa ótica intersetorial.

No volume II do documento *Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil* (1998) foi apresentado um artigo a respeito da Educação infantil e saúde, onde apareceram questões sobre as instalações; formação dos professores e pessoal de apoio, destacando o preparo para atuar na ocorrência de problemas de saúde durante o período de atendimento na instituição, aplicação de medidas básicas de precaução universal para doenças transmissíveis; cuidado da criança; organização e funcionamento dos equipamentos, incluindo neste item o estabelecimento de integração com demais serviços da região, em especial os serviços de saúde e os órgãos de proteção à criança, existência de sistema de registro e comunicação de ocorrências.

De acordo com Silva (2005), atualmente o Ministério da Saúde desenvolve ações de identificação e de assistência especial, por meio de orientações educacionais aos seus usuários. Entre os principais programas que envolvem a criança de zero a seis anos estão: Programa Nacional de Aleitamento Materno (PNIAM), Programa

Nacional de Triagem Neonatal, Programa Nacional de Imunização (PNI), Programa Nacional Brasil Sorridente, Política Nacional de Alimentação e Nutrição.

Em relação a creche nota-se que o setor da saúde está presente por meio de políticas federais ou ações locais. A influência dessa área na creche é fruto de uma construção histórica, estando presente desde o seu surgimento no Brasil no século XX, principalmente por conta das idéias do Movimento Higienista.

Assim, considera-se que o *Projeto Pediatria nas Creches* é uma tentativa de articulação entre os setores de educação e saúde. No entanto, ele apresenta algumas características que devem ser pensadas.

Em primeiro lugar, ele não foi pensado, nem executado de forma conjunta pelas secretarias de educação e de saúde. Por isso, fica muito clara a posição da área médica, sem nenhuma preocupação em contextualizar o que é a creche, quais as condições de atendimento, quem são as crianças, como são as famílias, quem são os profissionais que atendem essas crianças na creche, qual seria o papel da saúde e o da educação nas ações. Enfim, fica clara a imposição de uma área sobre a outra.

Em segundo lugar, não há uma preocupação da saúde em capacitar os profissionais que trabalham na creche com questões de saúde/doença. Pelo contrário, os profissionais são proibidos de qualquer intervenção. Consideramos que os profissionais da saúde detêm conhecimentos que podem contribuir no cuidado e educação das crianças atendidas em creches. Porém, a introdução permanente do profissional da saúde na creche pode representar a volta de concepções higiênicas preconceituosas em relação à criança e ainda permanece o risco de fazer com que as práticas de cuidar se sobreponham ao educar; ambas devem caminhar de forma indissociável.

Em terceiro lugar, as ações da saúde na creche devem ser repensadas com cautela, principalmente pelo fato dos profissionais dessa área ainda apresentarem muitos preconceitos em relação à criança que frequenta a creche e a sua família, como, por exemplo, pelo discurso da culpabilização da família pela fragilidade infantil.

3.5.2 Projeto Mães Crecheras

O *Projeto Mães Crecheras* como é denominado nos relatório de ações do Núcleo de Educação Infantil (2006),¹³ é desenvolvido no mês de janeiro e começou a funcionar nas creches municipais, a partir de 2006. Este projeto surge como iniciativa da Secretaria Municipal de Educação.

Na justificativa do projeto, é mencionado que este oportuniza às mães que não trabalham fora de casa, a participação remunerada no trabalho educativo da creche; também afirma que é uma ação que visa uma maior participação da família no trabalho desenvolvido pela creche.

A própria opção em adotar a participação da família, constitui-se, antes de tudo, em uma prática educacional indissociável de outros elementos da proposta educativa, o que requer estilo de trabalho coletivo e compartilhado (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2008).

No mês de janeiro, as atendentes das creches e as auxiliares de serviços diversos entram de férias e, assim, para que o atendimento às crianças continue, são contratadas mães e escaladas professoras de educação infantil. De acordo com o projeto, há uma demanda pelo atendimento e as mães que estão trabalhando nesse mês não podem deixar de mandar seus filhos à creche.

O funcionamento das creches municipais será ininterrupto no mês de janeiro, devido à necessidade das mães trabalhadoras que nesse período não estarão em férias. O horário de funcionamento nas creches não sofrerá alterações, continuará sendo das 7h às 17h (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2008).

Quem executa o projeto é a Secretaria Municipal de Educação, porém conta com a colaboração da Secretaria Especial de Integração de Políticas Sociais. No *Projeto Mães Crecheras* (2008) a Secretaria Especial de Integração de Políticas Sociais disponibiliza através do Fundo Municipal de Investimento Social, os recursos necessários para o pagamento de 32 professores, das 83 mães selecionadas para

¹³ No projeto original possui a denominação de “*Projeto integração com as famílias na vivência com as crianças*”,

trabalhar nesses meses e os materiais de limpeza. O custo do projeto é de aproximadamente R\$ 70.869,44, o salário líquido por mãe é de R\$ 409,40.

As mães são selecionadas pela diretora das creches municipais, através de inscrição e entrevistas, geralmente são contratadas nove mães para as creches maiores e de sete a oito nas creches menores; todas devem estar recebendo algum benefício federal como “Bolsa Família” e comprovar baixa renda. Entre os critérios para a seleção está a formação mínima em ensino fundamental e experiência com criança, o outro é que sejam mães e que seus filhos estejam matriculados na creche, na pré-escola ou em alguma escola municipal de Corumbá.

Sendo que, todas as creches terão vagas para: 01 (uma) Cozinheira, 02 (duas) Auxiliares de Serviços Diversos (cuja função será de limpeza e lavanderia) e 06 (seis) ou 07 (sete) Atendentes para auxiliar nas salas (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2008).

As mães contratadas ocupam cargo de auxiliares de serviços diversos, atuando na lavanderia, na limpeza, além de atendentes para auxiliar nas salas de atendimento, exceto na cozinha (apesar de ter sido mencionada uma vaga), pois as cozinheiras da rede de ensino de Corumbá são de uma empresa terceirizada. A SMEC oferece um curso de formação para as mães selecionadas, antes de começarem a atuar nas creches. De acordo com uma das responsáveis pelo Núcleo de Educação Infantil, o curso é realizado em meio período, onde é esclarecido o trabalho que terão de desenvolver. Essas mães desenvolvem o trabalho juntamente com as professoras efetivas da Rede Municipal de Educação.

Serão contratadas 83 (oitenta e três) mães como auxiliares de serviços diversos, que deverão se comprometer em participar da formação oferecida pela Secretaria Executiva de Educação, objetivando maior conhecimento das funções que serão realizadas por elas (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2008).

No projeto são previstas duas professoras para trabalhar *Jogos e recreação* e duas para trabalhar *Artes*, sendo duas para ficarem no período matutino e duas para o vespertino.

A previsão de atendimento em (2008) pelo projeto foi de 600 (seiscentas) crianças distribuídas pelas instituições: Creche Municipal Valódia Serra, Creche

Municipal Inocência Cambará, Creche Municipal Rosa Josetti e Sevcarmo, Creche Municipal Maria Benvinda Rabelo, Creche Municipal Maria Candelária Pereira Leite, Creche Municipal Ana Gonçalves do Nascimento e Creche Municipal Catarina Anastácia da Cruz.

A parceria existente entre Secretaria de Educação e Secretaria Especial de Integração das Políticas Sociais no *Projeto Mães Crecheras* está direcionada ao financiamento do projeto. De modo que através dessa parceria são destinados fundos para o pagamento das mães, para a compra de parte da alimentação e materiais pedagógicos para as creches. A parceria destacada pelo projeto é com a família, principalmente por integrá-las no trabalho que é desenvolvido na creche.

Para conhecer o projeto *Mães crecheras* e entender sua execução, foram visitadas no mês de janeiro de 2009 as nove creches municipais de Corumbá. Os dados foram coletados através de entrevista estruturada com os responsáveis de cada instituição e com as mães participantes do projeto.

Foram coletadas informações a respeito das crianças que estavam freqüentando o projeto: número de crianças por instituição, se as crianças que estavam participando já eram ou não matriculadas na creche; das mães contratadas para participar do projeto: seu grau de escolaridade, idade, número de filhos, se possuíam ou não filhos em creche ou pré-escola.

O projeto começou a funcionar nas nove creches municipais de Corumbá no dia 4 de janeiro de 2009 e encerrou no dia 30. A meta de acordo com o projeto *Mães Crecheras* (2009) foi de atender 815 crianças, na faixa etária que vai dos três meses aos 3 anos e 11 meses de idade.

Para o ano de 2009 estava prevista a contratação de 32 pedagogos com habilitação em educação infantil e 86 mães. O projeto estava orçado em R\$ 128.134,04. Os recursos são da prefeitura, via Secretaria Executiva de Educação e do Fundo Municipal de Investimentos Sociais (FMIS).

Tabela 5- Crianças atendidas no Projeto *Mães Crecheras* de 2009

Creche	Número de criança sendo atendida no projeto	Número de criança não matriculada na creche, freqüentando o projeto	Número de criança atendida pela creche durante o ano letivo de 2008
1. Creche municipal Rosa Josetti	36	12	65
2. Creche Municipal Maria Benvida Rabello	63	10	109
3. Creche Municipal Maria Candelária	32	4	96
4. Creche Municipal Inocência Cambará	50	40	55
5. Creche Municipal Valódia Serra	16	-	57
6. Centro de Educação Infantil Ana Gonçalves do Nascimento	46	1	83
7. Centro de Educação Infantil Catarina Anastácia da Cruz	15	-	55
8. Extensão Servcarmo	08	-	53
9. Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Almirante Tamandaré	34	3	84
Total	300	70	657

Fonte: Dados fornecidos pelos responsáveis de cada instituição de educação infantil.

O Centro de Educação Infantil Ana Gonçalves do Nascimento não abriu vagas para a comunidade, pelo fato da instituição já possuir um grande número de alunos matriculados e que também estavam freqüentando o projeto, apenas uma aluna veio de outra creche que não desenvolve o projeto.

Aproximadamente 300 crianças estavam freqüentando o projeto *Mães Crecheras* no mês de janeiro, durante a primeira semana, essa quantidade pode variar dependendo do dia ou da semana, pois algumas crianças ainda podem começar a freqüentar o projeto até o final do mês de janeiro. Destaca-se que durante o ano letivo de 2008 aproximadamente 657 crianças estavam matriculadas nas creches da rede municipal de ensino de Corumbá, o que significa que 45,66% das crianças continuaram freqüentando a creche durante as férias no projeto oferecido pela Secretaria Municipal de Educação.

Em relação à criança que frequenta o projeto, constatou-se que a maior parte das que estavam presentes são aquelas que já são alunos da instituição e que permaneceram sem férias durante o mês de janeiro por opção de seus pais e também existiam 70 crianças até o momento da visita, que estavam participando do projeto e que não eram alunos e muitas vezes vinham de outro bairro à procura do atendimento, os mesmos ficavam dependendo da disponibilidade de vagas, podendo ou não continuar na creche, após o projeto.

A Creche Inocência Cambará (localizada no bairro Maria Leite), o Centro de Educação Infantil Ana Gonçalves do Nascimento (do bairro Cristo Redentor) e a Creche Maria Benvinda Rabello (no bairro Jardim dos Estados) estavam atendendo um maior número de crianças, ainda que inferior ao atendimento que elas costumam ter durante o ano letivo.

Durante as visitas às creches, estavam presentes dois professores por período, sendo que um estava trabalhando artes e o outro jogos e recreação; uma das creches estava com apenas um professor no período da tarde, a mesma estava entre as instituições que possuíam maior número de crianças. Participaram do projeto 35 professoras que são efetivas da rede municipal de ensino e que são contratadas e remuneradas especificamente para o projeto, com carga horária de 20 horas. Nas salas de berçário não havia professores, apenas duas mães contratadas.

Tabela 6- Número de mães contratadas por creche

Creche	Número de mães contratadas por creche
1. Creche municipal Rosa Josetti	9
2. Creche Municipal Maria Benvinda Rabello	10
3. Creche Municipal Maria Candelária	10
4. Creche Municipal Inocência Cambará	9
5. Creche Municipal Valódia Serra	9
6. Centro de Educação Infantil Ana Gonçalves do Nascimento	10
7. Centro de Educação Infantil Catarina Anastácia da Cruz	9
8. Extensão Servcarmo	10
9. Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Almirante Tamandaré	10
Total	86

Fonte: Dados fornecidos pelo responsável de cada instituição de Educação Infantil.

As mães ficam em período integral na creche, ou seja, das 07 horas da manhã até as 17 horas da tarde e recebem refeições na própria creche. Ressalta-se que todas participaram no ano de 2008, no mês de novembro, de um curso de capacitação, durante meio período em dois dias. Na capacitação foram abordados temas relacionados ao dia a dia da atividade em creche, como: higiene pessoal das crianças; desenvolvimento infantil em seus aspectos físico; motor; psicológico e emocional. O curso foi desenvolvido pelos técnicos do Núcleo de Educação Infantil.

A capacitação de mães para conviverem com as crianças e com a rotina da creche em apenas dois dias de curso, leva-nos a refletir sobre o que já apontou Vieira e Melo (1989, p.172):

A capacitação da crecheira para o cuidado da criança é baseada primeiramente na sua experiência de maternidade ou do cuidado de irmãos menores. Ser paciente, carinhosa e educada são os atributos que considera necessário para o cuidado da criança.

Segundo o levantamento feito nas creches, a idade das mães contratadas varia entre 18 e 52 anos de idade; o número de filhos vai de um a sete; nove mães não possuem filhos em creche ou pré-escola, mas em escolas municipais de Corumbá. Em relação ao grau de escolaridade das mães contratadas o projeto traz como exigência mínima o ensino fundamental completo, apesar disso encontramos 01 mãe analfabeta, 26 possuem o ensino fundamental incompleto, 13 o ensino fundamental completo, 24 o ensino médio incompleto, 19 ensino médio completo, 1 o ensino superior incompleto e 2 o ensino superior.

As mães contratadas assumiam funções de serviços gerais e de atendentes¹⁴ nas salas, atuando diretamente com as crianças. A mãe crecheira exercia a função de guarda: aquela que toma conta, que vigia e que oferece alguns cuidados básicos. Para Vieira e Melo (1989), ela vai buscar sua experiência acumulada no exercício do trabalho doméstico e a traz para o trabalho na creche.

Assim, este projeto nos faz levantar alguns questionamentos pertinentes para entendermos o que leva a Secretaria Municipal de Educação a inserir mães no trabalho das creches, através de contrato temporário no mês de férias dos funcionários dessas instituições.

¹⁴ Profissional que atua diretamente com a criança na sala. Machado (apud Silva, 2003) encontrou 24 denominações para esta profissional. Entre elas podemos citar também a de assistente, monitora, recreacionista e ADIs.

A criação do projeto é justificada, por um lado, pela procura das mães pelo atendimento no mês de janeiro, quando a instituição ficava de férias e elas não tinham onde deixar as crianças. Por outro lado, existe a justificativa de que é uma oportunidade de proporcionar uma renda para aquelas mães que estejam desempregadas e de garantir o envolvimento da família no trabalho pedagógico da creche.

As justificativas do projeto nos levam a várias indagações: Qual o papel que a creche tem desempenhado? É um espaço para as crianças? Ou para os adultos? É um direito da criança ou da mãe trabalhadora? É um local de educação ou apenas de guarda? Ou ainda: a que necessidades a prefeitura está respondendo: das mães, das crianças, ou as suas? Por que as crianças das creches têm que ficar sem férias?

Em primeiro lugar, é preciso destacar que, em termos legais, a creche é um direito da criança e uma opção da família e deve desempenhar uma função educativa, aliada às práticas de cuidar e educar. Sendo assim, a primeira afirmação que se pode apontar é que enquanto instituição educativa, as crianças que a freqüentam também têm o direito de ficar de férias, assim como as das outras modalidades de ensino. Desse modo, a creche é um espaço que deve ser pensando para a criança.

No projeto *Mães Crecheras* é nítida a preocupação em responder a necessidade da família com o atendimento ininterrupto da creche em janeiro. Ou seja, as crianças ficam o ano inteiro dentro da instituição, sem um intervalo de férias, sem o tempo com as famílias, sem o direito à convivência na comunidade.¹⁵

O projeto destaca que a família pode optar ou não pelo atendimento ininterrupto durante os meses de julho e janeiro, no entanto, durante as visitas nas creches, ouvimos relatos de famílias que deixam as crianças no projeto para não perderem a vaga ou ainda famílias que se inscrevem no projeto para tentar garantir a vaga no ano seguinte.

As 70 crianças que estavam participando do projeto e que não eram matriculadas na creche podem ser as mesmas que se encontravam na lista de espera pelo atendimento. De acordo com Silva¹ e Silva²¹⁶ (2008), aproximadamente 190 crianças de zero a três anos estavam na lista de espera das creches municipais de

¹⁵ Destaca-se, ainda que durante o mês de julho também é desenvolvido o projeto *Férias*, para dar continuidade ao atendimento em creche durante as férias dos professores efetivos das instituições. Para esse projeto são contratados dois professores por período, sendo um de artes e outro de jogos e recreação e as atendentes da própria instituição, pois as mesmas não entram de férias nesse mês.

¹⁶ Silva¹ refere-se a Prof^a. Dr^a. Anamaria Santana da Silva e Silva² a acadêmica Fabiela Aparecida da Silva.

Corumbá. Entre as creches que possuíam crianças na lista, destacou-se a Creche Ana Gonçalves do Nascimento (40 a 50 crianças na lista), Creche Inocência Cambará (72 crianças na lista), Creche Valódia Serra (12 Crianças na lista), Creche Rosa Josetti (6 crianças na lista) e Creche Maria Benvinda Rabello (40 a 50 crianças na lista).

É claro que o problema da mãe que precisa trabalhar fora e não tem com quem deixar a criança durante as férias deve ser pensado e os gestores públicos tem que encontrar soluções, mas isso não pode significar a realização de projetos que não têm atendido especificamente às necessidades das crianças e sim a outros problemas que circundam o atendimento em creches.

A segunda justificativa do projeto refere-se à garantia da oportunidade da inserção remunerada de mães desempregadas no trabalho da creche. Assim, o projeto é uma tentativa de constituir ações integradas entre educação e assistência, garantindo emprego para as mães e atendimento para as crianças.

Isso nos leva a relembrar as experiências denominadas *Creches Domiciliares*, implantadas no Brasil a partir de 1970, onde devido à ausência de creches públicas, as mães se organizavam e revezavam-se no cuidado com as crianças. De acordo com Silva (1997), essa foi uma estratégia de luta das classes populares, que visava, por um lado, suprir uma necessidade concreta da população e, por outro, sensibilizar e pressionar o poder público para a construção e manutenção de creches públicas.

Essa autora também aponta que a alternativa de *Creches Comunitárias* foi adotada por várias secretarias estaduais e municipais de Promoção Social, por ser de baixo custo e por aumentar o número de crianças atendidas, sem comprometer seus orçamentos.

O projeto foi implantado de formas diferenciadas, assumindo características diversas de acordos com os critérios de seleção da “mãe crecheira”, o número de crianças por casa, a forma de pagamento da “mãe crecheira”, a forma de participação das mães que utilizavam a creche, as formas de convênios firmados (SILVA, 1997, p. 115).

Neste sentido, o atual *Projeto Mães Crecheras* traz o retorno das mães no trabalho que é desenvolvido pelas creches, só que desta vez, essa prática acontece dentro do espaço público e remunerado pelo mesmo. Assim, o referido projeto é uma

tentativa de articulação entre a assistência e a educação; no entanto, as suas ações são focalizadas nas mães e não nas crianças.

Os Projetos *Pediatria na Creche* e *Mães Crecheras* foram criados para responder determinadas demandas locais, sendo um voltado para a preocupação de saúde das crianças na creche e outro de prover atendimento a criança de zero a três anos de idade, durante o mês de férias das creches.

A criação de projetos que respondam às necessidades sociais locais, com recursos oriundos da esfera municipal, demonstra a tentativa de certa autonomia municipal da instância federal, a própria estratégia de gestão por projetos adotada pela administração do município de Corumbá é um indício dessa tentativa.

Através desses projetos fica nítida a existência da intervenção da saúde nas creches, já na área da assistência social não encontramos nenhuma intervenção por meio de projetos, apenas são realizadas nas creches visitas dos profissionais desse setor, para averiguar a forma de aplicação de recursos vindos do FNAS. No entanto, o projeto *Mães Crecheras* envolve uma política de assistência, ao contratar mães desempregadas no trabalho da creche.

Destacamos que já foi desenvolvido em algumas creches municipais de Corumbá o Projeto de *Geração de Renda*, que consistia na fabricação de biscoitos e alimentação alternativa, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Assistência Social, conforme registrado no documento *Integração das Instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino: Um estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas* (2002), em item específico da cidade de Corumbá.

Através da análise e discussão da gestão local por projetos intersetoriais na creche, ficou visível que a inserção dessa proposta na educação infantil pode representar uma alternativa para a efetivação dos direitos da criança de ser educada e cuidada, mas pode, por outro lado, trazer muitos riscos, entre eles, a sobreposição de uma área sob a outra, no atendimento à criança de zero a seis anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desenvolver um estudo a respeito de políticas integradas na creche constituiu-se um desafio, principalmente porque as ações executadas pelo poder público nem sempre são registradas e documentadas. Esse é um problema que os pesquisadores da área de política pública vem enfrentando e denunciando já há algum tempo.

A primeira constatação dessa pesquisa é que as propostas de políticas sociais integradas se constituem exceção nos projetos municipais. Embora os setores municipais de políticas estejam próximos e atendam a mesma população, evidencia-se uma grande distância entre eles. Cada setor tem por incumbência desenvolver programas específicos, essa atribuição de tarefas, ao mesmo tempo em que é necessária, cerceia a possibilidade de trabalho em conjunto entre eles.

A análise de projetos desenvolvidos nas creches pela Secretaria Municipal de Educação foi umas das formas que encontramos para identificar a atuação de outros setores nesse espaço. Nota-se que foi após a passagem das creches para o setor da educação, que a proposta intersetorial começa a ser enfatizada pela política de educação infantil.

No município estudado, foi encontrado registro de dois projetos que propunham uma ação integrada nas creches, entre áreas diferentes e que trazem propostas diferenciadas, envolvendo atores sociais também diferenciados. O primeiro, com profissionais da saúde e o outro, da área da assistência, envolvendo as mães no trabalho da creche.

No *Projeto Pediatria nas Creches*, a preocupação é com a saúde e as doenças das crianças nas creches. De acordo com os relatórios entregues ao Núcleo de Educação Infantil do Município de Corumbá, pelas diretoras das creches, este projeto foi visto como de grande relevância ao orientar os profissionais e os pais das crianças sobre questões de higiene e saúde.

No entanto, o processo de integração de políticas sociais dentro de um programa não é uma construção simples, pois o mesmo deve ser planejado e avaliado em conjunto e não apenas por um dos setores.

No caso desse projeto que foi pensado pelo setor da saúde, sem uma discussão a respeito das concepções de educação, que atualmente estão colocadas para a educação infantil, percebe-se o risco de desenvolver ações que exaltem demasiadamente as práticas de cuidados em detrimento do educar.

Assim, por um lado, esse projeto representa uma tentativa de assegurar o direito à saúde das crianças que estão na creche, direito, esse, reconhecido na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Mas, por outro pode apontar um retrocesso, pois a atuação do setor da saúde nessa instituição pode vir a ter uma conotação higienista, principalmente ao culpar a família pela causa dos agravos da saúde da criança, que se encontra na creche. E mais ainda, porque não identifica as causas dos problemas de saúde de uma forma mais ampla, ou seja, nas condições de vida da população e, às vezes, nas próprias condições de atendimento das creches. Portanto, não se trata de *culpabilizar*, mas sim de propor uma intervenção que melhore as condições de vida e de saúde dessas crianças, dentro e fora do espaço da creche.

No *Projeto Mães Crecheras*, a Secretaria Municipal de Educação juntamente com a Secretaria Municipal de Integração Especial de Políticas Sociais se propõem a sanar uma necessidade local, que é dar continuidade ao atendimento em creches durante os meses de férias dos funcionários da instituição, com a contratação de mães que estejam desempregadas.

Analisando o referido projeto, não se pode negar o fato de que ele é uma alternativa de atendimento à criança pequena, encontrada pela gestão municipal para atender às necessidades das mães trabalhadoras e das mães desempregadas e que vem atendendo a uma demanda social.

No entanto, essa iniciativa dá indicações de que a creche é ainda concebida como local destinado a atender as necessidades da mulher trabalhadora. Além disso, pode ser o retorno de propostas assistencialistas, que viam na creche um espaço para a guarda e a alimentação das crianças pobres.

A atual política de educação infantil aponta para a direção contrária, ou seja, a creche é um direito da criança e um espaço de educação e cuidado para todas. Assim, o trabalho realizado nessa instituição deve estar voltado aos interesses e necessidades da criança.

A proposta de intersetorialidade, conforme já apontada, vem ao encontro das necessidades locais. Desse modo, o município teria autonomia para buscar

parcerias para respondê-las. Na esfera municipal analisada, os projetos identificados e expostos nesse estudo destinam-se a responder determinadas demandas sociais locais e são resultantes da estratégia de gestão municipal, adotada a partir de 2006, que se baseia no trabalho com projetos setoriais e intersetoriais. Desse modo, o trabalho com projetos no município de Corumbá demonstra a existência de certa autonomia da esfera federal, ao desenvolver projetos próprios e com recursos oriundos do município.

Ressalta-se, também, que o desenvolvimento de políticas integradas nas creches pode também vir a reforçar o papel que assumiu historicamente, principalmente no que diz respeito à sua destinação social. Essa afirmação é feita a partir do estudo teórico desenvolvido nesta pesquisa, acerca da proposta intersetorial, que, em sua maioria, aponta que esta tende a privilegiar como público alvo determinadas parcelas da população, consideradas mais vulnerabilizadas.

No entanto, esse fator não pode descaracterizar o fato de que estamos falando em direitos sociais e tanto a saúde, a educação, a assistência ou outra política de corte social são direitos de uma mesma criança, que devem ser garantidos.

Para atender às necessidades da criança pequena, faz-se necessária a integração das dimensões relativas ao cuidado e à educação, o que requer a implantação de políticas sociais que integrem as instâncias de atendimento, que historicamente desenvolveram práticas peculiares e cujas competências desencadearam uma superposição de ações entre as áreas da saúde, assistência e educação.

Na educação infantil espera-se uma articulação de políticas sociais que contemple as necessidades da criança, de cuidado e educação, envolvendo profissionais de diferentes áreas, entre eles o da educação, assistência e saúde. A operacionalização da proposta de intersetorialidade na educação infantil só será possível a partir do entendimento conjunto da finalidade dessa modalidade, da faixa etária atendida e do papel de cada setor envolvido.

A inserção da proposta de política intersetorial de forma alguma deve representar um *jogo de empurrar responsabilidades* entre os setores de políticas sociais e sim um mecanismo de articulação entre conhecimentos e formas de atuação.

As possibilidades para que essa política seja construída vai depender, na maioria dos casos, da vontade política e da articulação de grupos que lutam pela efetivação dos direitos da criança. É na esfera municipal que as ações setoriais

integradas podem ser materializadas, mas nem sempre a gestão municipal condiz com essa estratégia de trabalho.

Para Almeida, Secchi e Silva (2004), romper com a cultura de fragmentação e da setorização requer um enorme esforço de todos os atores envolvidos no processo de atendimento à criança de zero a seis anos, principalmente da esfera governamental.

Enfim, através da experiência do município de Corumbá com projetos sociais integrados destinados à criança da creche, foi possível constatar a existência da intervenção de outros setores sociais dentro da creche. Além disso, notamos que o desenvolvimento de projetos integrados envolve a possibilidade de efetivar a proposta de cuidar e educar no cotidiano desse atendimento. No entanto, tais ações apresentam limites, pois dependendo da condução da proposta do projeto, pode vir reforçar a sobreposição entre as áreas, ou até mesmo o retorno às propostas assistencialistas de atendimento, que historicamente já foram criticadas e esperam-se superadas.

Em outras palavras, esses são os riscos a se correr diante da construção de uma política para a infância, que consiga manter um diálogo com múltiplos segmentos responsáveis pelo atendimento à criança de zero a seis anos.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Gilberto Luis. **A produção da escola pública contemporânea**. 2. ed. Campo Grande, MS: Editora da UFMS; Campinas/SP: Autores Associados, 2004.
- ALMEIDA, Ordália Alves; SECCHI, Leusa de Melo; SILVA, Tanea Maria Mariano da. Educação Infantil: Quais Funções ? Quais instâncias? **Revista Intermeio**, Campo Grande, n.20, v.10, p.62-73, 2004. Disponível em: <<http://www.propp.ufms.br/poseduc/revistas/intermeio/revistas/20/20artigo05.pdf>>. Acesso em 10 dez. de 2008.
- AMORIM, S. Kátia; YAZLLE, Cláudia ; ROSSETI-FERREIRA, Maria Clotilde. **Saúde e Doença em Ambientes Coletivos de Educação da Criança de 0 a 6 anos**. Centro de Investigações e sobre Desenvolvimento Humano e Educação (CINDEDI), 1999. Disponível em: <http://www.ced.ufsc.br/~nee0a6/ROSSETTI.pdf>. Acesso em Abril de 2008.
- ANTUNES, Ricardo. **A Desertificação Neoliberal no Brasil: (COLLOR, FHC E LULA)**. 2. ed. São Paulo: Autores associados, 2005.
- ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas políticas sociais. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v.23, n.80, p.25-48, set. 2002.
- AZEVEDO, Janet M. Lins. **A educação como política pública**. Polêmicas do nosso tempo. 3. ed. São Paulo: Autores associados, 2004.
- AZEVEDO, Janete Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas/SP, v.23, n.80, p.49-71, set. 2002.
- BARBOSA, Ana Paula Tatagiba. **O que os olhos não vêem... Práticas em educação no Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006, 260 p.
- BAZÍLIO, Luiz Cavalieri; KRAMER, Sonia. **Infância, educação e direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- BÓGUS, Cláudia Maria et al. Cuidados oferecidos pelas creches: percepções de mães educadoras. **Revista Nutri.**, Campinas/SP, set/out., 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v13n3/7906.pdf>. Acesso em 22 de agosto de 2008.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **Concepção de rede intersetorial**, set. 2001. Disponível em: <http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm>. Acesso em 20 de abril de 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federal do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Imprensa Oficial. Brasília/DF, 1988.

BRASIL. **Portaria n. 321, de 26 de maio de 1988**. Aprova as normas e os padrões mínimos, destinados a disciplinar a construção, instalação e o funcionamento de creches, em todo o território nacional. Diário oficial da União, Poder executivo, Brasília/DF, 09 de set. de 1988.

_____. **Lei n. 8.069/90 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre a proteção integral à criança e do adolescente. Estatuto da Criança e do Adolescente. ECA, 1990. Brasília, DF, 2002.

_____. **Lei n. 8.080 de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/saudel/ei8080.htm>> Acesso em: 10 de abril de 2007.

_____. **Lei n. 8642 de 31 de março de 1993**. Dispõe sobre a instituição do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA) e dá outras providências. Disponível em: http://www.dji.com.br/leis_ordinarias/1993-008642/1993-008642-.htm> Acesso em 21 de agosto de 2008.

_____. **Lei n. 8.742 de 07 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social. LOAS. 1993. Legislação Federal e Marginalia.

_____. **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília: MEC, 1994.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Projetos Educacionais Especiais. **Programa Nacional de Atenção integral a criança e ao adolescente (PRONAICA)**. Brasília, 1994.

_____. **Medida provisória n. 813 de 1 janeiro de 1995**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/MP813.pdf>> Acesso em: 22 de dez. de 2008.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: www.bresserpereira.org.br. Acesso em: 28 de junho de 2007.

_____. **Lei n. 9.394/96.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, MEC, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil.** Brasília, DF, 1998.

_____. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil.** Brasília: MEC/SEF, 1998. V. I e II.

_____. **Parecer CEB n. 022/98 de 17 de dezembro de 1998.** Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/index.php?option=content&task=view&id=238&Itemid=319>>. Acesso em 10 de mar. de 2007.

_____. Ministério da Previdência social e Assistência Social. **Ação Compartilhada de atenção à criança de zero a seis anos.** Brasília, DF, 1999.

_____. **Parecer CNE/CEB n. 04/2000 aprovado em 16 de fevereiro de 2000. Diretrizes operacionais para a Educação Infantil.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/index.php?option=content&task=view&id=238&Itemid=319>>. Acesso em 10 de mar. de 2007.

_____. IBGE. **Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2000 - Malha municipal digital do Brasil: situação em 2001.** Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

_____. **Lei n. 10.172 de 9 de janeiro de 2001.** Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm> . Acesso em 10 de mar. de 2007.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Comitê da Primeira Infância. **Políticas Intersetoriais em favor da infância:** guia referencial para os gestores municipais. Brasília, DF, 2002.

_____. Ministério da Educação. **Integração das instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino:** um estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas. Brasília: MEC/SEF, 2002, 94 p.

_____. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, DF, 2004.

_____. **Política Nacional de Educação Infantil:** Pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. Brasília: MEC, 2006.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Campanha nacional de credenciamento e integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino.** Brasília: 2005.

BRASIL. **Lei n. 11.114 de 16 de maio de 2005.** Dispõe sobre o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm>
Acesso em: 10 mar. de 2007.

BRASIL. **Lei n. 11.274 de 6 de fevereiro de 2006.** Dispõe sobre a duração de 9 (nove) o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir do 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm> Acesso em: 10 mar. de 2007.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de educação Básica. **Parâmetros Básicos de infra-estrutura para as instituições da educação infantil.** Brasília: MEC, SEB, 2006.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Nota de Esclarecimento de Transição da Educação Infantil.** Brasília, DF, 2007.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações sobre a Transição da Rede de Educação Infantil Financiada com Recursos da Assistência Social para a Educação: Articulação entre Assistência Social e a Educação.** Brasília, DF, 2008.

CAMPOS, Maria Malta. A legislação, as políticas nacionais de educação infantil e a realidade: desencontros e desafios. In: MACHADO, Maria Lucia de A. (Org). **Encontros e desencontros em Educação Infantil.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel M. **Creches e Pré-escolas no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Cortez, Fundação Carlos Chagas, 2001.

CARRIJÓ, Menissa Cícera Fernandes de Oliveira. **Educação Infantil e políticas públicas na contemporaneidade:** avanços e limitações no discurso legal e na dinâmica educacional. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005, 197 p.

CERISARA, Ana Beatriz. **Referencial Curricular para a Educação Infantil.** Campinas, v.23, n.80, setembro de 2002. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12935.pdf>. Acesso em 20 de Abr. de 2007.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MOTA, Nomaston. **Relação entre descentralização e intersetorialidade.** Disponível em:
http://www.fgvsp.br/iberoamerican/Papers/0202_Relacionamento%20entre%20Descentralizacao%20e%20Intersetorialidade.pdf. Acesso em 14 de jul. de 2008.

COMERLATTO, Dunia et al. **Gestão de políticas públicas e intersetorialidade:** diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. Ver. Katál,

Florianópolis, v.10, n.2, p. 265-271, jul-dez. 2007. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802007000200015&script=sci_arttext&tlng=e. Acesso em 12 de jul. de 2008.

COMITÊ DA PRIMEIRA INFÂNCIA. Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária. Comitê da Primeira Infância: uma estratégia de coordenação de políticas em favor da criança pequena. **Revista Brasileira Saúde Materno Infantil**, Recife, v.2, p.319-322, dez. 2002.

CORUMBÁ (Município) Câmara Municipal de CORUMBÁ - **Lei Orgânica do Município de Corumbá**. CORUMBÁ, MS, 1990.

CORUMBÁ (Município). Secretaria de Promoção Social. **Creches comunitárias municipais**. Corumbá-MS, 1994.

CORUMBÁ. Conselho Municipal de Educação. **Decreto n. 270/98**. Cria dando nova denominação às creches comunitárias vinculadas à Secretaria Municipal de educação e cultura.

_____. Conselho Municipal de Educação. **Deliberação n. 012/99**. Dispõe sobre autorização e credenciamento para o funcionamento da educação infantil no sistema municipal de ensino MS.

_____.Secretaria Municipal de Educação. **Plano de ação, 2003**.

_____.Secretaria Municipal de Educação. **Plano de ação, 2004**.

_____.Secretaria Municipal de Educação. **Relatórios das Ações Desenvolvidas pelo Núcleo de Educação Infantil**, 2006.

_____.Secretaria Municipal de Educação. **Relatório de atendimento do 1º semestre de 2006**.

_____.**Lei complementar n. 096/2006**. Dispõe sobre a reorganização administrativa e funcional da prefeitura municipal de Corumbá, estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.

_____.**Lei complementar n. 101/2006**. Altera as leis complementares n. 96, de 2 de agosto de 2006 e n.º 89, de 21 de dezembro de 2005, que dispõem sobre a estrutura administrativa e funcional da prefeitura municipal de Corumbá, estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Projeto pediatria nas creches: Atendimento médio pediátrico nas creches de Corumbá/ MS**. Março/2006.

_____. Creche Municipal Parteira Maria Candelária Pereira Leite. **Relatório de atendimento do 2º semestre de 2007.**

_____. **Decreto n. 246 de 05 de janeiro de 2007.** Secretaria Executiva de Educação. Diretriz Curricular: Educação Infantil.

_____. Secretaria Executiva de Educação. **Plano Municipal de Educação, 2007.**

CORUMBÁ. **Decreto n. 249/2007.** Dispõe sobre a competência e aprova a estrutura operativa da Secretaria de Municipal de Ações Sociais, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 248/2007.** Dispõe sobre a competência e aprova a estrutura operativa da Secretaria de Municipal de Promoção da Cidadania, e dá outras providências.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Projeto de Férias: Aprendendo brincando.** Jul. 2008.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Projeto Mães Crecheras: Integração com as famílias na vivência com as crianças,** 2008.

_____. **Decreto n. 537 de 28 de novembro de 2008.** Dispõe sobre Comissão Intersetorial de Atenção a Pessoa em Situação de Violência, e dá outras providências.

_____. Secretária Executiva de Saúde Pública. **Protocolo da Rede Intersetorial de Atenção às Pessoas em Situação de Violência,** p. 42, 2008.

COSTA, Jurandir Freire. **Ordem Médica e Norma Familiar.** 2 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

CORRÊA, Nesdete Mesquita. **A construção do processo de municipalização da educação especial em Campo Grande no período de 1996 a 2004.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2005.

COTRIM, Gilberto. **História e consciência do mundo.** 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

COUTO, Inalda Alice Pimentel do; MELO, Valéria Galo de. Reconstruindo a história do atendimento à infância no Brasil. In: BAZÍLIO, Luiz Cavalieri; EARP, Maria de Lourdes Sá; NORONHA, Patrícia Anido. **Infância tutelada e educação: história, política e legislação.** Rio de Janeiro: Ravil, 1998.

DEMO, Pedro. **Política Social, Educação e Cidadania**. Campinas: Papirus, 1994.

DRAIBE, Sônia Miriam. O redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal. **Caderno técnico**. Brasília: Sesi, 1993.

DUARTE, Vanda Catarina; LEITE, Maria Ruth Siffer Diniz Teixeira. Desafio da articulação entre políticas setoriais e intersetoriais: o caso da educação. In: **X congresso Internacinal del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, out.2005. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0053051.pdf>. Acesso em 22 de jul. de 2008.

EARP, Maria de Lourdes; BÁZILIO, Luiz Cavalieri; SANTOS, Tarcísio da Silva Santos. Políticas Públicas de Atendimento à Infância: Uma Política de não-Política? In: BAZÍLIO, Luiz Cavalieri; EARP, Maria de Lourdes Sá; NORONHA, Patrícia Anido. **Infância Tutelada e Educação: História, Política e Legislação**. Rio de Janeiro: Ravil, 1988.

FALEIROS, Vicente P. **O que é Política Social**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.26, n.92, p.1013-1038, out. 2005. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 15 de ago. de 2008.

FARIA, Sonimar Carvalho. História e políticas de educação infantil. In: FAZOLO, Eliane et al. **Educação Infantil em Curso**. Rio de Janeiro: Ravil, 1997.

FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, Descentralização, Desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 508 p.

GOMES, Vera Lúcia de Oliveira; SILVA, Alcione Leite da Silva; ERN, Edel. O cuidado de crianças em creches: Um espaço para a enfermagem. **Revista Gaúcha enfermagem**, Porto Alegre: agost. 2003. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/RevistaGauchadeEnfermagem/article/viewFile/4471/2405>. Acesso em 12 de ago. de 2008.

HADDAD, Lenira. **A creche em busca de identidade**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1993.

HADDAD, Lenira. Políticas integradas de educação e cuidado infantil: desafios, armadilhas e possibilidades. **Caderno de Pesquisa**, vol.36, n.129, p.519-546, set./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n129/a0236129.pdf>. Acesso em 10 de ago. de 2007.
<<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n129/a0236129.pdf>>. Acesso em 02 de março de 2007.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HÖFLING, Eloísa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, novembro de 2001. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622001000300003&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em 14 de set. de 2007.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n.1, p. 25-36, jan-abr. 2004. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902004000100004&script=sci_arttext&tlng=en>. Acesso em abr. de 2008.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Articulações entre o serviço público e o cidadão.

In: **X congresso Internacinal del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, out.2005. Disponível em:

<<http://www.clad.org.ve/fulltext/0052306.pdf>>. Acesso em 22 de jul. de 2008.

KAPPEL, Bombardelli Dolores Maria; CARVALHO, Maria Cristina; Kramer, Sonia. Perfil da criança de 0 a 6 anos que freqüentam creches, pré-escolas e escolas: uma análise dos resultados da pesquisa sobre os padrões de vida. **Revista Brasileira de educação**. Brasília, nº16, 2001. Disponível em:

<<http://www.anped.org.br/rbe16/04artigo4.pdf>>. Acesso em 14 de mar. de 2007.

KRAMER, Sonia. **A política do Pré-Escolar no Brasil**. A arte do disfarce. 8. ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2006.

KULMANN, Moysés Junior. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. 3. ed. Porto Alegre: Mediação, 2004, 210 p.

_____. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**. Mai/Jun/Jul/Ago, 2002. n. 14, p.5-18.

MARANHÃO, Damaris Gomes. O processo Saúde-doença e os cuidados com a saúde na perspectiva dos educadores infantil. **Caderno saúde pública**. Rio de Janeiro: out-dez, 2000. Disponível em:

<<http://www.scielosp.org/pdf/csp/v16n4/3619.pdf>>. Acesso em: 15 de ago. de 2008.

MACHADO, Maria Lucia de A. (org.). **Encontros e Desencontros em Educação Infantil**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MEC/INEP/SEEC. Censo Escolar 1999 a 2007; **Sinopse Estatística da Educação Básica**: Censo Escolar, Brasília, DF, 2002.

MERISSE, A. Origens das instituições de atendimento à criança pequena: o caso das creches. In: MERISSE, A. et al. **Lugares da Infância**. São Paulo: Arte e Ciência, 1997.

MÉSZÁROS, István. **A Educação para Além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MONLEVADE, João Antonio C. O Fundo de Educação Básica e o Financiamento da Educação Infantil. In: COELHO, Rita de Cássia. **Financiamento da Educação Infantil: perspectivas em debate**. Brasília: UNESCO, Brasil, 2004.

MOTTI, Kátia Regina Nunes Ribeiro. **A municipalização da educação infantil em Campo Grande/ MS Pós-LDB/96**. Dissertação de Mestrado/ Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, UFMS. Campo Grande, MS, 2007.

NASCIMENTO, Maria Letícia. Pode-se pensar a creche como espaço de conquista social? Algumas reflexões. In: **VIII Congresso Luso- Afro- Brasileiro de Ciências Sociais**. Anais eletrônicos. Coimbra, 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel23/MariaLeticiaNascimento.pdf>>. Acesso em: 29 de abr. de 2008.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Brasil século XXI: Propostas educacionais em disputa. In: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luis. **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores associados, Histedbr, 2007.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. **O Estado Brasileiro e o Neoliberalismo**. In: SENNA, Ester. Trabalho, Educação e Política Pública. Série Estudos em Educação. Campo Grande: UFMS, 2003. 285p.

OLIVEIRA, Stela Maris Lagos. A legislação e as políticas nacionais para a educação infantil: avanços, vazios e desvios. In: MACHADO, Maria Lucia A. (org). **Encontros e desencontros em educação infantil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Renata Guimarães de. **Infância, cidadania e Educação: um estudo da integração das creches comunitárias ao sistema municipal de Ensino do Rio de Janeiro**. 2007. 240p. Dissertação Mestrado. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

OLIVEIRA, Anna Cynthia; HADDAD, Sérgio. As organizações da sociedade civil e as ONGs de Educação. **Caderno de Pesquisa**, 2001, n.112, p.61-83.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado**: No Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

REAL, Giselle Cristina Martins. **Educação Infantil**. Políticas Públicas e Ação Institucional. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, UFMS.Campo Grande, MS, 2004.

ROSA, Mariéte Félix. **O direito da criança a ter direito**: A educação infantil em Mato Grosso do Sul (1991-2002). Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ROSEMBERG, Flúvia (org.) **Temas em destaque**: creche. São Paulo: Cortez, 1989.

SANFELICE, José Luís. O modelo econômico, Educação, Trabalho e Deficiência. P.151-159 in: LOMBARDI, J. C (org.). **Pesquisa em Educação**: história, filosofia e temas transversais. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; Caçador. SC: UnC, 1999, 177 p.

SANCHES, Emilia Cipriano. **Creche**: Realidade e Ambigüidades. 2.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

SENNA, Ester. **Trabalho, Educação e Política Pública**. Série Estudos em Educação. Campo Grande: UFMS, 2003. 285p.

SILVA, Tânia Maria Mariano. **A Tessitura das Políticas Intersetoriais para a Educação Infantil: instâncias, papéis e responsabilidades**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, UFMS. Campo Grande, MS, 2005.

SILVA, Anamaria Santana da. **Políticas de Atendimento à Criança Pequena em MS (1983/1990)**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, SP, 1997.

SILVA, Anamaria Santana da. Creches e pré-escolas em Mato Grosso do Sul. **Re-criação**, 1998, n.3, p. 20-28.

SILVA, Anamaria Santa da. **A professora de Educação Infantil e sua formação universitária**. Tese (Doutorado em Educação). Curso de Pós-Graduação, Universidade Estadual de Campinas, SP, 2003.

SILVA, Anamaria Santana da; SOUZA, Ligia Beatriz Derval de; HOLANDA, Rosa dos Santos. **Creche e lar Sta Rosa: as origens do atendimento à infância no estado de Mato Grosso do Sul**. Monografia. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, MS, 2007.

SILVA, Anamaria Santana da; Silva, Fabiela Aparecida da Silva. **Direito da criança: a creche e seu papel na sociedade e no desenvolvimento infantil**.

Iniciação Científica. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, MS, 2008.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Ana Aparecida Arguelho et al. Sobre (o) viver de crianças e adolescentes: Uma reflexão acerca do método de pesquisa. **Revista Trabalho Necessário**. Ano 4, n.4, 2006. Disponível em <<http://www.uff.br/trabalhonecessario>>. Acesso em 05 de jan. de 2007.

SOBRINHO, José Amaral; PARENTE, Marta Maria de Alencar. **CAIC: Solução ou Problema?** Rio de Janeiro, 1995. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_363.pdf>. Acesso em 22 de jul. de 2008.

UNESCO. **Políticas para a primeira infância: notas sobre experiências internacionais**. Brasília: UNESCO, 2005.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e Política Social**: Polêmicas do nosso temp. São Paulo: Cortez: Autores associados, 1992.

VIEIRA, Evaldo. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (org.). **Estado e Políticas Sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

VIEIRA, Livia Maria Fraga; MELO, Regina Lúcia Couto de. A creche comunitária “casinha da vovó”: prática de manutenção/prática de educação-1985. In: ROSEMBERG, Fúlvia (org.). **Temas em destaque: Creche**. São Paula: Cortez, 1989.

ANEXOS

ANEXO 1

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO (TCLE)

Eu, Jucilene de Souza Ruiz, aluna do curso de Mestrado em Educação da UFMS, do Campus de Campo Grande, estou realizando a pesquisa: “As Políticas Sociais de Educação, Assistência e Saúde: Ações na Creche”.

O meu objetivo com esta pesquisa é de realizar estudos que demonstre a existência ou não de articulações entre as áreas de educação, assistência e saúde, no espaço da instituição de Educação Infantil “creche”. Para atingir este objetivo, pretendo mapear os programas, projetos e ações que foram e que estão sendo desenvolvidas pelas respectivas áreas mencionadas, destinadas para as crianças de zero a três anos que se encontram na creche. Para tanto, solicito a participação deste órgão governamental ou instituição de Educação Infantil, disponibilizando informações e documentos referentes a essas ações.

Para a obtenção das informações serão realizadas entrevistas semi-estruturadas, destinados aos representantes das secretarias de educação, assistência e saúde, e também para os representantes das sete creches, ambos no município de Corumbá. Para garantia da fidedignidade da entrevista, pretendo utilizar o gravador, de tal maneira, que possa transcrever posteriormente as respostas obtidas.

Os possíveis participantes que se dispuser a participar, contribuindo com a pesquisa não receberão qualquer tipo de remuneração e terão a garantia de que somente a pesquisadora e sua orientadora terão acesso aos registros das entrevistas, sendo assim a sua identificação será mantida em sigilo. Os participantes poderão ter acesso aos resultados da pesquisa, no relatório final que será encaminhada para a biblioteca da UFMS.

A sua participação na entrevista é de fundamental importância para a realização desta pesquisa. Esse estudo pretende contribuir para discussões e debates em torno da implantação e efetivação de políticas públicas destinadas a melhoria do atendimento da criança pequena nas creches públicas.

Em caso de dúvida poderá fazer contato comigo pelo telefone: 0xx 67 3231-9129 ou com a Prof^a. Dr^a. Anamaria Santana da Silva – Departamento de Educação/UFMS.

Declaro que este órgão ou instituição de Educação Infantil participará voluntariamente nessa pesquisa.

Assinatura do participante _____.

Data __/__/____ Fone: _____.

Assinatura da pesquisadora _____.

Data __/__/____

ANEXO 2

ROTEIRO PARA ENTREVISTA NAS SECRETARIAS MUNICIPAIS

ANEXO 2- Roteiro para entrevista nas secretarias municipais

01- Existe algum trabalho conjunto com outra secretaria, direcionado para as creches?

02- Quais são as ações, programas e/ou serviços destinados as crianças de 0 a 3 anos, desenvolvidas por essa secretaria? Quando? Quem? Onde? Documentação?

ANEXO 3

ROTEIRO PARA ENTREVISTA NA CRECHE

ANEXO 3- Roteiro para entrevista na creche

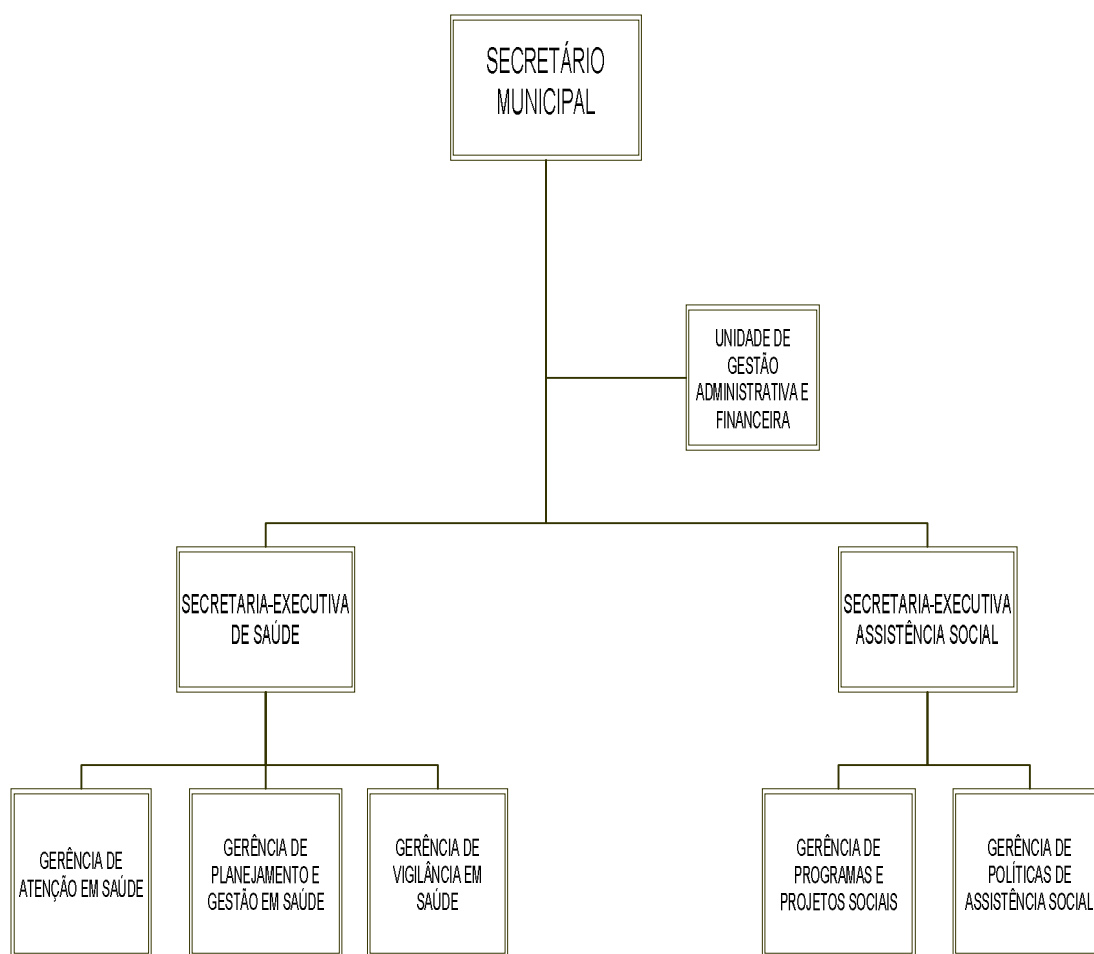
(Projeto Mães Crecheras)

1- Quantas inscrições foram feitas para o projeto? Quantas crianças estão frequentando? Quantas destas já eram matriculadas na creche? Quantas não eram? Ficha de inscrição?

2- Quantas mães foram contratadas? Grau de escolaridade? Idade? Número de filhos? Estão matriculados na creche ou pré-escola?

ANEXO 4

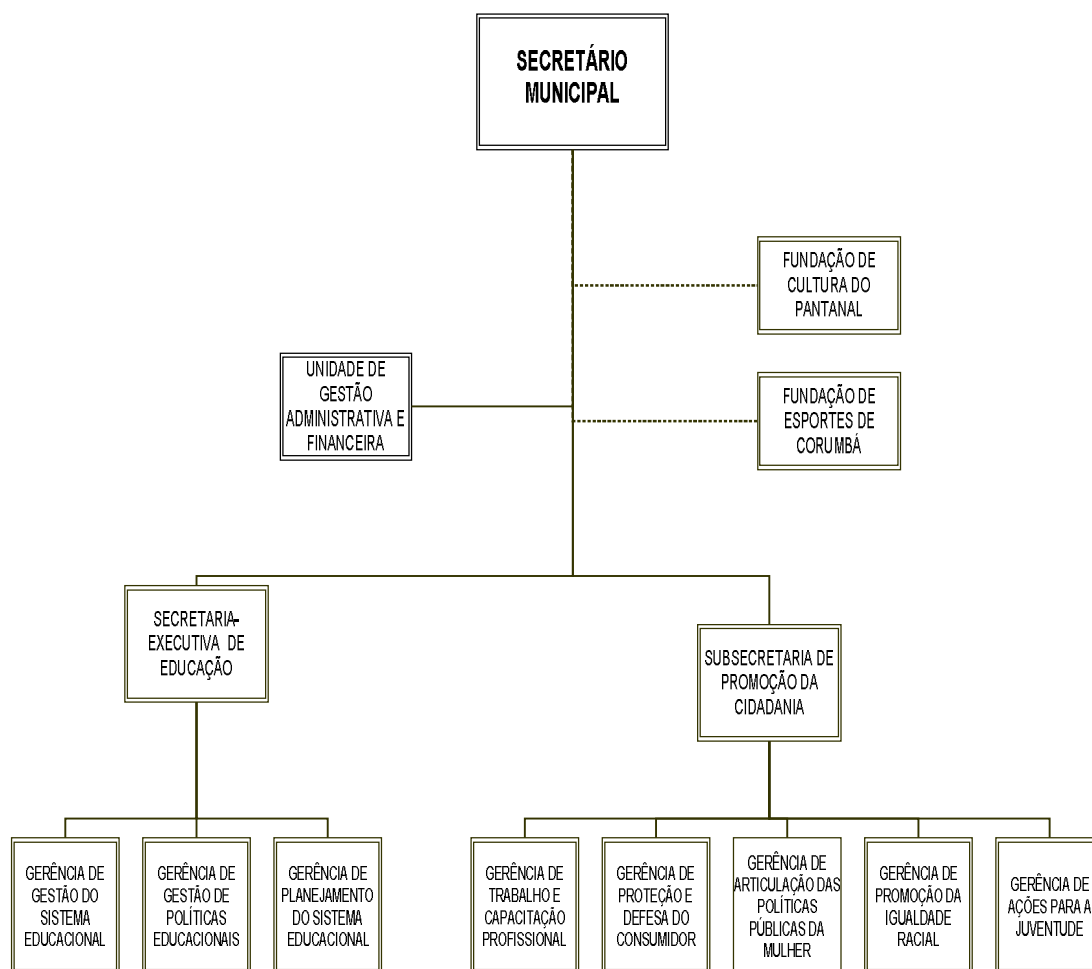
ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÕES SOCIAIS

ANEXO 4- Organograma da Secretaria Municipal de Ações Sociais**SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÕES SOCIAIS**

Fonte: Anexo ao Decreto n. 248, de 05 de janeiro de 2007.

ANEXO 5

ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA

ANEXO 5- Organograma da Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania**SECRETARIA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA**

Fonte: Anexo ao Decreto n. 248, de 05 de janeiro de 20.