

A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO PÓS-REFORMA: INSTITUCIONALIZAÇÃO E REGULAÇÃO NO BRASIL E ARGENTINA

Roselane Fátima **Campos** – UFSC

Agência Financiadora: CNPq

Os debates sobre a educação, em especial aqueles que analisam os efeitos da reforma educacional dos anos de 1990, têm apontando para a emergência de novos marcos regulatórios que reorientam dimensões importantes da política educacional, tais como financiamento, currículos, gestão e trabalho docente.

Estes efeitos são também observados no âmbito da educação infantil, cuja inclusão na educação básica cujo processo de institucionalização, tem sido marcado por um amplo leque de iniciativas locais. Esse processo expressa tanto a adequação dos sistemas de ensino às novas regras, leis e normativas federais, como também revela a multiplicidade de estratégias colocadas em ação pelos diversos agentes dos diversos sistemas municipais para levar a efeito, a tarefa que lhes cabe, qual seja, a garantia do direito à educação das crianças pequenas.

Nesse sentido, a regulação da educação infantil não é apenas objeto do conjunto de regulamentações e orientações advindas do poder central, mas é também resultante dos contextos locais, cujas determinações históricas, sociais, políticas e econômicas modulam ações e iniciativas políticas, configurando arranjos institucionais variados com repercussões em aspectos como cobertura de atendimento, formação docente, organização do trabalho do professor, recursos financeiros, propostas curriculares, focalização de populações a serem atendidas, para citar alguns. Dessa perspectiva podemos compreender que um aspecto como “ampliação de vagas” pode ser objeto de estratégias diferenciadas e/ou combinadas utilizadas pelas redes municipais de educação: por exemplo, ampliação do quadro de profissionais que atuam diretamente com as crianças privilegiando a contratação dos chamados “auxiliares de sala”; ou, ampliação dos convênios com organizações sociais, podendo ainda, ser resultante da combinação dessas duas estratégias (CAMPOS, 2008).

Com o intuito de contribuir com os estudos sobre as novas regulações no campo da educação infantil, este trabalho tem como objetivo apresentar os primeiros resultados de uma pesquisa que trata de conhecer os novos marcos regulatórios que orientam a educação infantil em quatro países do MERCOSUL (Brasil, Argentina, Chile e Uruguai). De modo específico, apresentamos dados que explicitam as estratégias políticas adotadas pelos governos brasileiro e argentino, no que tange o atendimento das

crianças de 0 – 3 anos, destacando as novas configurações que orientam as relações entre o Estado e a esfera privada constituída, em especial pelas chamadas instituições sem fins lucrativos. Para análise da política educacional implementada nestes países recorreremos a abordagem do “ciclo de políticas”, tal como proposto S. Ball (CAMPOS, SHIROMA E GARCIA, 2005; MAINARDES, 2007). Recorreremos também ao conceito de regulação, conforme proposição de Maroy (2000), para bem compreender as relações entre as esferas públicas e privadas e, de modo especial, a ação do Estado e as ações dos sujeitos locais.

Este trabalho apresenta inicialmente, uma breve análise dos principais marcos legais que orientam as políticas para a educação infantil no Brasil e na Argentina, para em seguida analisar os efeitos desses marcos nas políticas adotadas pelos governos de ambos os países.

O contexto da produção da política – uma breve análise da regulamentação que orienta as políticas de educação infantil.

As reformas educacionais da década de 1990, tanto no Brasil como na Argentina, tiveram seus fundamentos redefinidos em função das diretrizes que orientam a reforma dos estados, em especial pelos preceitos do *new gerencialism*. Em ambos os países, os novos marcos regulatórios decorrentes da reforma estatal orientaram as novas configurações dos sistemas educacionais, marcadamente pela articulação entre as esferas público-estatal e privada, esta última representada pelas chamadas organizações sociais. Sem dúvida, conforme indicam estudos (CENOC, 2004; PIERO, 2005; ABONG, s/d), o campo educacional tem sido espaço privilegiado de ação das organizações sociais que passam a assumir a execução de programas ou serviços financiados por recursos públicos.

Esse processo de transferência de serviços do Estado para organizações sociais pode ser observado na própria regulamentação produzida pelas leis gerais de educação de ambos os países e, de modo particular, naquelas que orientam as políticas de educação infantil.¹ No caso brasileiro, encontramos já no artigo 18, da LDB 9394/96, que trata da composição dos sistemas municipais de ensino, a indicação que autoriza a

¹ Não nos é possível no âmbito desse trabalho discutirmos as motivações políticas que levam os governos nacionais a priorizar o atendimento não formal na educação infantil, podemos destacar aspectos relacionados com a própria constituição histórica do atendimento às crianças pequenas e sua relação com a filantropia, o baixo custo desses programas, entre outros.

incorporação das instituições privadas nas redes públicas de educação infantil. Note-se que isso não se aplica ao ensino fundamental e médio, caracterizado apenas pelas instituições mantidas pelo poder público.² No artigo 20, a lei esclarece os tipos institucionais compreendidos como privados, incorporando-se neste as categorias: privadas com fins lucrativos e aquelas sem fins lucrativos, do tipo comunitário, confessional e filantrópico. Posteriormente, na seção II que trata especificamente da organização da educação infantil, o artigo 30 prevê a oferta da mesma nas duas modalidades: creches para crianças entre 0- 3 anos e pré-escola para aquelas entre 4 – 6 anos. Observe-se, no entanto, que apenas para a “modalidade creche” admite-se a oferta em “entidades equivalentes”.

Embora a LDB 9394/96 crie essa categoria “entidades equivalentes”, não especifica quais seriam estas, possibilitando interpretações variadas sobre esse termo. Três fontes de motivações parecem se conjugar nesse termo: a) a presença significativa de crianças atendidas em entidades co-financiadas com recursos da assistência social e a incapacidade dos sistemas municipais absorverem essas matrículas de modo imediato; b) as pressões dos movimentos sociais de creches que almejavam manter suas identidades e formas organizativas, embora integradas aos sistemas; c) a incorporação dos novos marcos regulatórios advindos da reforma do estado e as pressões do chamado “ajuste neoliberal” que pressupunha a transferência da execução dos serviços educacionais para “organizações da sociedade civil”, reservando-se ao estado apenas o papel de regulador.

Passados mais de uma década da promulgação da LDB 9394/96, evidencia-se com mais clareza o que a letra da lei continha em estado embrionário: a crescente segmentação entre creches e pré-escolas, materializada pela predominância de instituições públicas nesta última, ao passo que na primeira encontramos presença significativa de instituições privadas sem fins lucrativos. Essa “divisão de tarefas” na gestão da educação infantil são ratificadas pela política de financiamento implantada com a aprovação da Lei 11.424/2007 que regulamenta a criação do FUNDEB.

² De acordo com a Lei 9394/96, art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

- I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III – os órgãos municipais de educação.

Examinando a legislação que orienta o sistema de educação nacional na Argentina, constatamos que também lá a Lei da Educação Nacional (Lei 26.206/2006), prevê apenas para a educação inicial seu provimento por instituições de “gestão estatal” e de “gestão privada” estando compreendidas nesta última categoria, além dos estabelecimentos privados no sentido estrito, também “as organizações sem fins lucrativos, sociedade civil, grêmios, sindicatos, cooperativas, organizações não-governamentais, organizações de bairros, comunitárias e outros” (artigo 23).

Especificamente no que tange a educação das crianças de 45 dias – 2 anos, determina-se, de acordo com as “particularidades locais ou comunitárias”, a adoção de outras estratégias voltadas ao atendimento infantil, em programas articulados de desenvolvimento social, saúde e educação, oferecidos no âmbito da educação não-formal dirigidos às crianças e suas famílias (artigo 22).

Analisando a situação da Argentina, Lassalle destaca:

Vencendo resistências e dificuldades, avançamos na inclusão de mudanças na formação dos educadores infantis, na criação de jardins maternos (para crianças de 0 – 3 anos) e escolas infantis (para crianças de 0 - anos) dentro do âmbito educativo, assim como na definição de alguns documentos curriculares. No entanto, este crescimento não esteve conduzido pela gestão do Estado e das autoridades educativas através do planejamento e exercício de políticas públicas claras em prol do direito a educação desde o nascimento, mas sim pelo setor privado e o terceiro setor (LASSALLE, 2005, grifos meu)

Para mais bem compreendermos as dimensões envolvidas na normatização da educação infantil em ambos os países, é importante lembrar que ambas as leis foram aprovadas e implementadas como peças importantes à reforma educacional dos anos de 1990, na medida em que criaram as bases jurídicas necessárias à descentralização da gestão dos serviços educativos da esfera nacional para estados, províncias e municípios, flexibilizando também os marcos regulatórios que normatizavam a oferta destes serviços pelas instituições públicas.

Coadunados a estes princípios, ambos os países tem ampliado a oferta de atendimento às crianças pequenas, em especial daquelas entre 0- 3 anos, “alargando” as redes públicas de ensino pela inclusão das chamadas “instituições sociais sem fins lucrativos” na execução destes serviços. Parece não haver novidade nesse cenário, uma vez que a educação infantil, historicamente, tanto no Brasil como na Argentina, foram objeto de ações assistenciais. No entanto, estas redes de instituições co-financiadas pela assistência social conviviam de modo paralelo, sem articulações entre si, apartadas tanto pelas origens de classe de seus destinatários, como pelas concepções e pressupostos

metodológicos que orientavam sua atuação. Extrapolando o que diz Faria (2005, p.1025) para a realidade da Argentina, concordamos quando se refere que

A grande novidade e o grande desafio que aparece com a LDB é a junção, na primeira etapa da educação básica, das crianças de 0-3 anos com as de 4-6 anos: duas redes diferentes, duas carreiras diferentes, dois diplomas diferentes, duas secretarias diferentes, junção também dos direitos de usuários distintos: os adultos trabalhadores (mulheres e homens, rurais e urbanos) e as crianças de 0 a 6 anos.

Esta nova composição das redes tem produzido também a emergência de novas problemáticas. Consideradas por muitos como compondo um “terceiro setor” – o “público não-estatal”, estas instituições vêm se tornando, cada vez mais, objeto de regulações produzidas nos diversos níveis dos sistemas (federal e municipal, no caso da educação infantil). Sua integração aos sistemas de ensino vem também mudando a natureza destes, que deixam de ser públicos no sentido estrito, para assumir uma composição híbrida, dada por estas novas articulação entre as esferas públicas e privadas.³

No entanto, esse processo – de conjugação de instituições públicas e privadas em um sistema público de educação – é eivado de contradições, pois se por um lado, as creches são a modalidade educativa mais sujeita a presença de variados tipos de instituições privadas, por outro, sua integração aos sistemas municipais de educação pode significar também maior fiscalização e controle, por parte do poder público, sobre as mesmas. Relembramos que os municípios dispõem de autonomia para estabelecer critérios e efetivar processos de credenciamento, acompanhamento e fiscalização das instituições de educação infantil. Enfim, se considerarmos ainda que é tarefa dos municípios a definição dos termos para a realização de ações de transferência de recursos públicos, na forma dos convênios para execução de serviços, podemos inferir que a educação infantil, no atual contexto, é também a etapa da educação básica mais sujeita as regulações locais.

Com essa breve incursão pelas leis nacionais que reorientaram a educação e no Brasil e Argentina na última década, pretendemos evidenciar alguns elementos produzidos no campo da política que repercutiram diretamente nas formas de organização e de regulação dos sistemas de ensino e, de modo particular, na educação

³ Para compreendermos estes processos de regulação constituídos por uma multiplicidade de estratégias convergentes e divergentes entre os diversos atores de um sistema, valemo-nos do conceito de hibridação proposto por Barroso (2002).

das crianças pequenas. Se não há dúvida que a inclusão da educação infantil como uma unidade pedagógica, integrada ao âmbito da educação básica em ambos os países representou um avanço importante em termos da garantia dos direitos das crianças pequenas à educação, por outro lado, constata-se que se processo vem sendo caracterizado pela frágil presença e determinação do Estado.

Colabora para essa situação o processo de descentralização administrativa implementada pelos dois países no bojo de suas reformas educacionais. O efeito mais visível desse processo foi a fragmentação e segmentação do sistema educativo, na medida, em que passaram a conviver estruturas educativas diferentes, sob a responsabilidade jurídica dos diferentes entes da federação. Nesse sentido, a educação infantil tem sido uma das mais prejudicadas, pois sua efetivação depende basicamente da capacidade gestonária dos municípios, de sua orientação política e dos recursos orçamentários que dispõe para esta etapa da educação básica (SAVIANI, 2007; PONCE, 2006; CERISARA, 2002). Na seção seguinte, apresentaremos alguns elementos de análise focalizando em especial o atendimento das crianças de 0 – 3 anos,

Da visibilidade das crianças a invisibilidade das estatísticas: quantas são? Onde estão?

Como muitos autores já o mencionaram vivemos o “século das crianças”, apesar dos paradoxos que cercam essa nova visibilidade da infância (SARMENTO, 2007). A educação das crianças pequenas tem se tornado objeto crescente dos discursos oficiais, das ações dos organismos multilaterais, da nova filantropia empresarial e das ações locais que, ressentidas dos longos períodos de ausência do Estado, criaram seus próprios mecanismos de provimento desse direito básico.

Como já mencionamos anteriormente, observamos tanto nas políticas educativas brasileira como argentina, uma forte tendência a incorporar nos sistemas formais de ensino as etapas da educação infantil mais próximas da escolarização obrigatória, qual sejam, aquelas compreendidas pela faixa etária entre 4 – 5 anos. Os dados de cobertura (taxas de matrículas) nos dois países tendem a confirmar essa tendência.

No caso da Argentina, o Estado tem fortemente induzido, por força de lei e pela política de financiamento, a obrigatoriedade e universalização para os anos finais da educação inicial. Desde 1993, a classe de cinco anos foi instituída como obrigatória, resultando que educação desta faixa etária está, praticamente, universalizada.

De acordo com o documento “*El nivel inicial en la última década: desafíos para la universalización*” (DINIECE, 2007), mais de 90% das crianças com idade de cinco anos cumprem a obrigatoriedade estabelecida por lei; este percentual diminui quando se trata das salas de 3 e 4 anos, constatando-se em 2005, uma cobertura de 30% e 60%, respectivamente. Ainda de acordo com o mesmo documento, a oferta educativa para as classes de três e quatro anos, em especial para a última, esteja em crescente processo de expansão.

Apesar dos avanços, o acesso a educação infantil na Argentina é também fortemente constrangido pela origem de classe social. De acordo com dados coletados junto ao DINIECE, o acesso à educação continua sendo um privilégio das classes sociais mais favorecidas economicamente: os 40% mais ricos da população tem taxas mais elevadas de frequência à educação infantil do que os 40% mais pobres. Respectivamente, na classe de três anos, essas taxas são de 47,2% para os mais ricos contra 24,7% mais pobres; na classe de quatro anos, 76,6% e 56,4% respectivamente, por fim, na classe de 5 anos, 96,9% e 88,2% (Fonte: DINIECE, 2007). De acordo com Malajovich (2006), apesar dos esforços e depois de doze anos de promulgada a Lei Federal de Educação que estabeleceu a obrigatoriedade para a última seção da educação inicial – a classe de cinco anos,

[...] Segundo as estatísticas oficiais cursa a última seção do nível inicial 91,8% das crianças, porém esta porcentagem não é igual para todos os setores sociais. Assim, frequentam as salas de cinco anos, apenas 87,1% das crianças que pertencem ao setor mais pobre de nossa sociedade, 94,8% dos setores médios e 95,2% dos que pertencem aos 20% mais ricos” (MALAJOVICH, 2006, p. 106).

Ainda de acordo com a autora, a atenção às crianças menores de três anos é inexistente, até mesmo para as estatísticas oficiais do Ministério da Educação “que não tem registro acerca da quantidade de crianças que frequentam estabelecimentos sob sua dependência” (MALAJOVICH, 2006, p. 104).

No Brasil, também temos problemas com a captação de dados, pois o censo escolar realizado pelo INEP registra somente informações das instituições cadastradas, ficando excluídas desse processo grande número de instituições que atendem, em nível educativo, crianças pequenas. Valemo-nos para este estudo também dos dados proporcionados pelo IBGE (2008). De acordo com dados deste último, a taxa de frequência às creches por crianças de 0 -3 anos, é de apenas 17,1%, já na pré-escola esta taxa é mais expressiva: 77,6%. Os dados de crescimento de matrículas em creche –

2004 – 13,4%, 2005 – 15,5% e 2007 17,1%, mostram-nos um crescimento pouco significativo nessa modalidade, especialmente se considerarmos a demanda social existente. O Relatório do Censo Escolar / 2007, divulgado pelo INEP também registrou um crescimento das matrículas na creche sendo esta “a única etapa da educação básica que registra aumento de matrículas em 2007 quando comparada com 2006, na ordem de 10,6%, passando de 1,4 milhões para mais de 1,5 milhões de matrículas” (INEP, 2007). Este crescimento é associado ao FUNDEB e a extensão do financiamento público para as instituições sem fins lucrativos, desde 2007.

Em situação similar aquela observada na Argentina, no Brasil também o acesso à educação infantil revela severos processos de segmentação social. A origem de classe social é um fator determinante tanto na frequência à creche como na pré-escola. Conforme os dados do IBGE, constantes na tabela 1, podemos verificar o *apartheid* social existente, por exemplo, entre os segmentos mais pobres e mais ricos, quando se trata da creche.

Tabela 1 – Matrículas na educação infantil, considerando o fator classe social.

Renda per capita	Creche	Pré-escola
Até ½ salário mínimo (SM)	10,8%	71,4%
Mais de ½ até 1 SM	18,7%	79,7%
Mais de 1 SM a 2 SM	26,7%	86,3%
Mais de 2 SM a 3 SM	32,0%	91,8%
Mais de 3 SM	43,6%	94,7%

Fonte: IBGE (2008).

Por estes dados constatamos que seja no Brasil ou na Argentina, as políticas de educação infantil não tem atingindo seus objetivos de “equidade” ou justiça social. Como nos alerta Malajovich (2006, p. 104), essas questões põem no “centro do debate o tema do nível inicial como primeiro escalão de um projeto de exclusão ou de inclusão educativa”.

Para complementar essa análise, recorreremos também aos dados relacionados a dependência administrativa das instituições que têm sido freqüentadas pelas crianças.⁴

⁴ Manteremos apenas as duas grandes classificações – instituições públicas e privadas, mesmo sabendo que essa última categoria agrega uma multiplicidade de tipos institucionais.

De acordo com informações oficiais do governo argentino, no ano de 2005, “sete de cada dez crianças que cursavam o nível inicial, o faziam no setor estatal” (DINIECE, 2007). Todavia se considerarmos de forma desagregada os percentuais por faixas etárias atendidas, constatamos que 41,62% das crianças de três anos freqüentam alguma instituição privada; esse percentual decresce na medida em que cresce a idade: 33,7% de quatro anos, reduzindo-se significativamente para 13,19% na idade de cinco anos.

No Brasil encontramos dados semelhantes. De acordo com o IBGE (2006), em 2006, 57,7% das crianças em idade entre 0 -3 anos freqüentavam alguma instituição pública, ao passo que 42,3% o faziam em instituições privadas; esse percentual se inverte quando se trata da pré-escola: 73,5% vão à estabelecimentos públicos, enquanto que 26,5% o fazem em instituições privadas. Esses indicadores não sofreram alterações significativas, quando confrontados com os dados do Censo Escolar de 2007, 42,53% das creches que oferecem atendimento às crianças de 0 -3 anos são de natureza privada; já na pré-escola – de 4 a 5 anos, esse percentual decresce substancialmente, ficando em 22,3%.

Os dados que rapidamente apresentamos ilustram a situação da educação infantil nos dois países estudados, em especial a desvantagem observada sempre que tratamos do atendimento à crianças com idades inferiores a três anos. Sua análise nos permite identificar que as ações e políticas adotadas pelos dois governos têm pontos convergentes, embora os processos regulatórios e estratégias utilizadas sejam diferentes. A focalização nas classes de idade mais próximas da escolarização do ensino fundamental tem sido comum aos dois países, embora observemos também estratégias e mecanismos reguladores diferenciados, especialmente no que tange o financiamento e os modos com que cada local organiza os processos de provimento da educação infantil. Assim, se no Brasil, o financiamento abrange as creches e pré-escolas, na Argentina os recursos são preferencialmente destinados às classes de cinco anos e, apenas se atendida as matrículas desse grupo, recomenda-se o atendimento da classe de quatro anos. Os jardins maternos, correspondentes às nossas creches são fundamentalmente financiados com recursos da assistência social, das comunidades, de doações de empresas e / ou organizações internacionais.

No entanto, aqui no Brasil, o financiamento da educação infantil, via FUNDEB, tende a induzir fortemente a escolarização nas redes públicas das crianças de 4 – 5 anos, na medida em que estabelece critérios diferenciados para a inclusão de matrículas de

creches e pré-escolas no censo escolar e no prazo estipulado para a incorporação das matrículas das instituições conveniadas pelas redes públicas de educação.⁵ Nesse sentido, tanto Brasil como Argentina tendem a adotar políticas que podem aprofundar a dualidade já existentes na educação infantil entre a creche e pré-escola, não apenas em termos de concepção e orientação pedagógica, mas também em termos de provimento de direitos e gestão de sistemas públicos de educação.

Em ambos os países, acreditamos, as ações políticas em curso tendem a institucionalizar nos sistemas formais de ensino, a educação pré-escolar, induzindo-se políticas no âmbito não-formal para as crianças em idades inferiores a três anos de idade. Porém, como veremos a seguir, ambos os países estabelecem critérios para a formalização de convênios que tendem, cada vez mais, a “formalizar” estas instituições, nos desafiando a compreender, do ponto de vista teórico e prática, essas novas de relação entre a esfera público-estatal e o setor privado.

A educação das crianças de 0 – 3 anos: ainda objeto das iniciativas não-formais?

No campo educacional, a educação das crianças pequenas ganhou destaque com os debates sobre os direitos, movimentos sociais em prol da educação pública e, mais recentemente, pelos estudos e relatórios que associam percurso escolar exitoso (rendimento e permanência sem reprovações) com inserção das crianças na educação infantil. Isso pode nos ajudar a compreender, dentre outros fatores, o impulso dado pelos governos da região, a obrigatoriedade dos anos finais da educação infantil, aqui entre nós, denominada pré-escola. Como já mencionamos acima, essa focalização tende a repor o debate sobre a especificidade da educação infantil, às funções que lhes são atribuídas e suas articulações com o ensino fundamental. Do ponto de vista da gestão das políticas educacionais, nos leva a questionar os futuros resultados dessa opção política, pois pode aprofundar a dualidade estrutural já existente entre creches e pré-escolas (ou das crianças de 0 – 3anos e aquelas das idades subseqüentes).

Análises de documentos produzidos pelos governos dos países estudados e por organismos multilaterais atuantes na região nos mostram que, desde a década de 1990,

⁵ De acordo com a Lei 11.424, de 20/06/2007 que regulamenta o FUNDEB, somente poderão se beneficiar do financiamento público, as pré-escolas cadastradas no censo escolar até 2006, e poderão receber recursos por um período de até quatro anos após a implementação da Lei, findo o qual, os municípios deverão incorporar essas matrículas em seu sistema. Já com relação as matrículas das creches não há limite temporal para a inclusão de novas instituições conveniadas no censo escolar, do mesmo modo que as matrículas passam a ser contabilizadas ao longo dos 14 anos de existência previstos para o Fundo.

encontram-se em ascensão, na América Latina, projetos, programas ou ações destinados a educação das crianças pequenas e de suas famílias. Estes programas podem ter fontes de financiamento diversas, desde organismos multilaterais, empresas, instituições filantrópicas, a própria comunidade e também recursos públicos (PIERO, 2005). No que tange a educação infantil, os acordos, programas e metas, pactuados pelos governantes da região latino-americana nas mais diversas “reuniões de cúpula” têm priorizado o atendimento sócio-educativo das crianças com idades entre 0 – 3 anos, de suas famílias, em programas do tipo não formal (CAMPOS, 2007). Apesar das críticas já feitas por inúmeros estudiosos sobre a efetividade social deste tipo de atendimento (ROSEMBERG, 2002; FRANCO, 1989), conforme mostramos anteriormente, a própria legislação educacional resguarda a possibilidade dos estados nacionais adotarem/ implementarem ações dessa natureza.

Não obstante a visibilidade discursiva sobre a criança e sua educação, dispomos de poucos dados sobre o atendimento prestado pelas instituições privadas às crianças entre 0 – 3 anos. No Brasil, já dispomos de dados produzidos pelo Censo Escolar com relação a indicadores de matrícula e características do atendimento para crianças de 0 -3 anos, de instituições cadastradas no censo escolar. No entanto, essas informações são parciais na medida em que não incorporam todas as instituições privadas sem fins lucrativos que prestam esse atendimento. Além desse problema, a categoria “privada”, conforme consta no censo não nos permite diferenciar as instituições sem fins lucrativos daquelas com fins lucrativos.

Dados apresentados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), no documento “Orientações sobre a transição da rede de educação infantil financiada com recursos da assistência social para a educação”, resultantes de um pareamento entre os indicadores do MDS – instituições que prestavam serviços de educação infantil, co-financiadas com recursos daquele ministério, trazem informações importantes. Das 13.627 instituições que recebiam recursos do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) em 2005, 8.859 (65%) também constam no censo escolar do INEP, identificadas, portanto, como instituições de educação infantil. Destas 8.859 instituições de educação infantil, 80,3% constavam no censo como “instituições públicas”, sendo que apenas 19,7% constavam como “instituições privadas”. Considerando o total de matrículas (instituições declaradas como públicas e privadas), registrou-se o número de 892.981, sendo que destas, predominantemente, eram na pré-escola (73%) e apenas 27% de crianças que freqüentavam a creche.

Os dados apresentados pelo MDS ratificam nossa análise de que a focalização das políticas governamentais na pré-escola (4 – 5 anos) tem sido feita à custa da exclusão ou do “constrangimento” da oferta pública de matrículas para as crianças de 0 – 3 anos. Observe-se também que os recursos vindos da assistência social priorizavam o grupo etário de 4 – 5 anos, corroborando, nesse sentido, os dados apresentados pelo IBGE (2008) – apenas 17% das crianças em idade de 0 – 3 anos freqüentam creches. Conforme o próprio relatório do MDS, os dados surpreenderam, na medida em que “demonstram que a maior parte do público de educação infantil, financiado pela assistência social, freqüenta pré-escola, e não creche, como comumente se acreditou”.

Vale lembrar, aqui no Brasil a rede de creches que ofereciam serviços de educação infantil, co-financiadas pela assistência social, com a aprovação do FUNDEB, deixa de receber estes recursos, passando a ser financiadas com recursos da educação. Isso não ocorre na Argentina, uma vez que os jardins maternos privados, embora integrantes do sistema nacional de educação, estão vinculados predominantemente aos programas sócio-educativos do Ministério de Desenvolvimento Social, observando-se uma diversidade de formatos e formas de organização deste atendimento. De acordo com Dolagoray (s/d)

Embora a Lei Federal promova iniciativas para reforçar as instituições privadas ou da sociedade civil para as salas de quatro e três anos, há opacidade nos serviços do Estado para uma parte importante da população destinatária, já que para muitas crianças compreendidas entre um e três anos, nada que lhes é oferecido no [âmbito] especificamente educativo, isolando-se também os serviços oferecidos pelos ministérios da saúde daquelas oferecidos na educação.

Como mencionamos anteriormente, a inclusão das instituições privadas sem fins lucrativos nos sistemas municipais de educação ou em órgão jurisdicional correspondente, tem produzido um movimento contraditório, por um lado, marcado pelo “alargamento” e re-significação da esfera pública e, por outro, por uma maior regulação do Estado sobre essas instituições. Isso coloca-nos novas questões sobre o estatuto de “não-formal”, freqüentemente atribuído a estas instituições. De fato, se tomarmos como referência dois documentos – a Lei 26.233 que regulamenta os Centros de Desenvolvimento Infantil na Argentina, e a Lei 11.424/2007, que regulamenta o FUNDEB no Brasil, observamos que as condicionalidades estipuladas para a obtenção dos recursos públicos, pode funcionar como indutores de processos de adequação dessas instituições aos “modelos” das creches públicas. Além dos documentos legais,

produzidos na esfera central do governo, os modos de funcionamento dessas instituições também podem ser modelados também pelos termos dos convênios de prestação de serviços estabelecidos por cada municipalidade ou jurisdição com as instituições, pelos processos de acompanhamento e supervisão da equipes de técnicos locais, vinculados as secretarias de educação e, por fim, as leis e normativas que regulam a educação infantil em cada município ou estado.

Considerações finais

Essas novas configurações do campo da educação infantil tornam cada vez mais tênues os limites entre público e privado; entre formal e não-formal. Na educação das crianças pequenas, as famílias são chamadas a executarem o seu “protagonismo”, colaborando com as instituições ou sendo alvo também de programas educativos. Novas funções têm sido atribuídas a estas, dilatando sua função socializadora básica. Poderíamos nos arriscar a dizer que tendem, cada vez mais, a se tornar unidades educadoras e executoras de políticas e programas voltados para à educação das crianças. Essa nova dinâmica é apresentada, mormente, como uma celebração do protagonismo da sociedade civil, contemplando-se desse modo, um dos princípios basilares das reformas dos aparelhos de estado na América Latina: a emergência de um setor público não-estatal, a definição da educação como políticas educativas.

A quase-ausência de informações sobre os atendimentos das crianças entre 0 – 3 anos, parece nos revelar também a fragilidade nos processos de regulação por parte das diferentes esferas de governo, uma vez que a execução de serviços por instituições privadas mediante a transferência de recursos públicos é orientada por contratos conveniados entre as partes. Em países como Brasil e Argentina, em que o Estado tem assumido apenas o papel de indutor e de suplência na execução das políticas, essa situação se agrava mais, uma vez que a ampla autonomia dos chamados “entes federados” para criar e gerir seus sistemas educacionais pode resultar em profundo processo de fragmentação, impossibilitando o fortalecimento de sistemas nacionais de educação.

A incorporação da educação infantil à educação básica nos dois países estudados tem produzido impactos importantes, dentre os quais gostaríamos de destacar alguns aspectos que, do nosso ponto de vista, estão presentes na composição de um novo cenário: a) nas leis dos dois países, a educação infantil tem sido tratada, apenas em tese, como uma unidade pedagógica, pois na prática se intensificam processos de

segmentação entre creches e pré-escolas; b) esses processos de segmentação criam status diferenciados e diferenciadores em várias dimensões, dentre os quais vale destacar aqueles relacionados a formação e trabalho docente, além de revitalizar, no nível pedagógico, a dicotomia entre cuidar e educar; c) os indicadores relacionados a pré-escola evidenciam a crescente oferta pública para as classes de idade entre 4 – 5 anos, ao passo que para as crianças entre 0 – 3 anos, a oferta educativa faz-se de modo significativo, também por instituições não públicas; d) observa-se de fato, que caminhamos em ambos os países para articulação de redes distintas – no âmbito das creches – caracterizadas pela presença de instituições públicas no sentido lato, e instituições privadas, financiadas com recursos públicos. Enfim, como alerta Faria (2005, p. 1025), esperamos que o convívio entre “vias formais” e “não-formais” signifiquem “a mais e não em vez de”.

Referências bibliográficas

ARGENTINA. Lei 26.206, de 27/12/2006. Ley Nacional de Educacion. Buenos Aires, 2006. Disponível em www.me.gov.ar.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS = ABONG. ONGs no Brasil: perfil das associadas à Abong. 2005. Disponível no sítio: www.abong.org.br [acessado em 10 de março de 2009].

BARROSO, J. et al. Systèmes éducatifs, modes de régulation et d'évaluation scolaires et politiques de lutte contre les inégalités en Angleterre, Belgique, France, Hongrie et au Portugal: Synthèse des études de cas nationales. Setembro de 2002. [Relatório de pesquisa].

BRASIL/PR. Lei 9394/96, de 20/12/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília: Gráfica do Senado, ano CXXXIV, n. 248, 23/12/96.

BRASIL/PR. Lei 11.424, de 20/06/2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm

CAMPOS, R. F. Institucionalização e regulação da educação infantil: um estudo sobre as dez cidades mais populosas de Santa Catarina. Florianópolis, 2008 [Relatório preliminar de pesquisa].

CAMPOS, Rosânia. Educação Infantil e Organismos Internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Educação. Programa de Pós Graduação em Educação. Florianópolis, 2008 [Tese de doutorado].

CENTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE LA COMUNID (CENOC). Organizaciones de la Sociedad Civil y Desarrollo Local. Un análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil registradas en la Base de Datos del CENOC. VI Seminario Nacional de la Red de Centros Acadêmicos para el Estudio de Gobiernos locales. Córdoba, 2004.

CERISARA, Ana Beatriz. O Referencial curricular nacional para a educação infantil no contexto das reformas. *Educ. Soc.* 2002, vol. 23, no. 80, pp. 326-345.

DOLAGARAY, N. I. Tensiones en las intenciones de Universalizar la Educación Inicial. Seminario de Educación Temprana de 0 a 3 años. Escuela de Ciencias de la Educación-FFyH-UNC. s/d [texto não publicado].

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. *Educ. Soc.* 2005, vol. 26, no. 92, pp. 1013-1038.

FRANCO, M.A.C. Lidando pobremente com a pobreza: análise de uma tendência no atendimento a crianças ‘carentes’ de 0 – 6 anos de idade – 1984. In : ROSEMBEREG, F. (org.) *Creche*. São Paulo: Editora Cortez, 1989.

IBGE. Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira. *Estudos & Pesquisas*, v. 23, 2008.

IBGE. Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira. *Estudos & Pesquisas*, v. 19, 2006.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais/INEP. Sinopse estatística da educação básica (2007). Brasília, 2007. Disponível em www.inep.gov.br

LASSALE, M. M. Las políticas públicas ¿alientan una educación infantil de calidad? Dilemas, outubro de 2005, Buenos Aires. Disponível em: <http://www.educared.org.ar/infanciaenred/dilema/>

MAINARDES, J. *Reinterpretando os ciclos de aprendizagem*. São Paulo: Cortez, 2007.

MALAJOVICH, A. El nível inicial: contradicciones y polémicas. In: MALAJOVICH, A. *Experiencias y reflexiones sobre la educación inicial: una mirada latinoamericana*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2006.

MAROY, C.; DUPRIEZ, V. La regulation des systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, n. 130, janvier –mars, 2000.

Ministério de Educação, Ciência y Tecnología. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). Temas de educación. El nivel inicial en la última década: desafíos para la universalización. Año 2, n. 2, mayo/junio 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. Orientações sobre a transição da rede de educação infantil financiada com recursos da assistência social para a educação. Brasília, 2008.

PIERO, Sérgio de. Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción. Buenos Aires, Paidós, 2005.

PONCE, R. Los debates de la educación inicial en la Argentina: persistencias, transformaciones y resignificaciones a lo largo de la historia. In: MALAJOVICH, A. Experiencias y reflexiones sobre la educación inicial: una mirada latinoamericana. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2006.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. IN *Cadernos de Pesquisa* N° 115, São Paulo, mar. 2002.

SARMENTO, M. J. Visibilidade social e estudo da infância. In: VASCONCELLOS, V. M. R. ; SARMENTO, J. M. (org.). *Infância (in)visível*. Araraquara, SP: Editora Junqueira Marins, 2007.

SAVIANI, D. Sistema nacional de educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. Trabalho apresentado na 31ª. Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa em Educação. Caxambú, Minas Gerais, outubro de 2008. Disponível www.anped.org.br

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F; GARCIA, R. M.C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teóricos-metodológicos para análise de documentos. In: *Revista Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul/dez, 2005.