UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM PEDAGOGIA – LICENCIATURA

ANDRÉIA NUNES

Políticas Públicas da Educação Infantil no Município de São Leopoldo

Porto Alegre
2011

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Licenciado em Pedagogia, pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – FACED/UFRGS.

Orientador(a):
Profa. Dra. Natália Gil

Porto Alegre
2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Reitor: Prof. Carlos Alexandre Netto
Vice-Reitor: Prof. Rui Vicente Oppermann
Pró-Reitor de Pós-Graduação: Prof. Aldo Bolten Lucion
Diretor da Faculdade de Educação: Prof. Johannes Doll
Coordenadoras do Curso de Graduação em Pedagogia – Licenciatura na modalidade a distância/PEAD: Profas. Rosane Aragón de Nevado e Marie Jane Soares Carvalho

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, pela compreensão e apoio em todos os momentos e às pessoas que trabalham, acreditam e buscam na educação a transformação da sociedade.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo investigar as políticas públicas implementadas no município de São Leopoldo referentes à Educação Infantil, em especial nos últimos anos. Para seu desenvolvimento optamos pela pesquisa das legislações e junto aos profissionais do município que ocupam diferentes funções. Inicialmente apresenta-se um breve histórico da Educação Infantil como direito das crianças e as concepções de infância após a revolução industrial até os dias atuais, assim como as políticas publicas implementadas a nível nacional pós Constituição Federal de 1988. Buscando realizar a análise das políticas públicas municipais, apresenta-se um retrato histórico da gestão política e educação do município de São Leopoldo, partindo para as ações realizadas nos últimos períodos. Os resultados da pesquisa apontam, que houve um avanço significativo da legislação e de programas de governo a partir do momento em que a criança foi reconhecida como cidadã de direito, em especial o direito ao educar e cuidar desde o nascimento, ocorrendo o a ampliação da oferta de vagas nas escolas municipais e a qualificação dos profissionais que nelas atuam.

Palavras-chave: Educação – Políticas Públicas – Educação Infantil

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 07
2 BREVE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO..... 10
2.1 Políticas Públicas 12
2.2 Políticas Públicas Nacionais da Educação Infantil..... 13
3 GESTÃO POLITICA E EDUCAÇÃO DO MUNICIPIO DE SÃO .....18 LEOPOLDO
3.1 Políticas Públicas da Educação Infantil em São Leopoldo 20
3.1.1. As Escolas de Educação Infantil **..... 21**
3.1.2 Profissionais da Educação Infantil **.....23**
3.3 A Situação Atual na Educação Infantil 24
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 29
REFERÊNCIAS 31

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso concentra a atenção nas políticas publicas da Educação Infantil no município de São Leopoldo, no Estado do Rio Grande do Sul. São Leopoldo é uma cidade de origem germânica, com aproximadamente 209.000 habitantes, e sua rede de educação municipal conta hoje com 36 escolas de Ensino Fundamental e 10 escolas de Educação Infantil. O interesse por aprofundar a compreensão sobre a Educação em São Leopoldo, surgiu desde o momento em que realizei o concurso público para professora de Educação Infantil no município, no ano de 2000, e também por participar dos debates promovidos pelo Sindicato dos professores municipais Leopoldenses, o CEPROL Sindicato.

O sindicato surgiu com a nomenclatura de Centro dos Professores Leopoldenses - CEPROL. Possui uma caminhada de luta sindical que soma vinte e sete anos. No decorrer deste processo a entidade acompanhou a história sindical em nível nacional tendo como principal objetivo a luta pela categoria dos profissionais da educação do município de São Leopoldo. Posteriormente tornou-se sindicato dos professores e meu envolvimento no movimento sindical despertou dúvidas sobre a forma como o município percebia a Educação Infantil.

No ano de 2008, através de eleição, passei a compor a direção do sindicato no cargo de tesoureira. Tendo como proposta trabalhar pela garantia dos direitos das professoras e professores do município, passei a me movimentar na busca pela qualificação da educação consequentemente me levando ao interesse pela temática das políticas públicas.

Neste contexto, compondo a diretoria do Sindicato e trabalhando como professora na Educação Infantil passei a me preocupar com as questões voltadas diretamente a esta etapa da educação básica. A situação que se apresentava era a existência de uma demanda maior de crianças em idade para frequentar a Educação Infantil do que a oferta de públicas no

município. Neste período, as escolas eram geridas por pessoas com cargos de confiança do governo, indicadas pelo prefeito e sem formação na área da educação.

Coloco que a minha trajetória enquanto professora está diretamente ligada com a trajetória da Educação Infantil em São Leopoldo, pois muitas foram as minhas ações que buscaram a garantia de direitos, tanto das crianças como dos profissionais, e isso foi possível visualizar e avaliar ao realizar o estágio obrigatório do curso em uma das escolas municipais. A luta que faço no Sindicato pela ampliação das conquistas foi por mim vivenciada ao perceber que hoje todas as crianças podem ter acesso a uma vaga na Educação Infantil, com critérios menos excludentes do que vivíamos até pouco tempo atrás, com a garantia de que os profissionais da Educação sejam reconhecidos e valorizados pela sua formação, pela garantia de um currículo que dialogue com a concepção de infância atual, pela garantia da não violência neste espaço de educação, entre outras.

Acredito e defendo que a formação acadêmica, em especial a pedagogia, deve tratar das questões de ordem política, afinal todas nossas ações são políticas e, em especial, os professores devem compreender que é através das decisões principalmente de ordem legal que construímos e constituímos a nossa educação.

O esforço de análise aqui empreendido se justifica por considerar a importância desta temática para a educação, visto que a área de Educação Infantil possui uma trajetória de lutas históricas em busca do reconhecimento social de seu caráter educacional, desvinculado-a deu ma percepção assistencialista de sua função. No Brasil, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) em 1996, a Educação Infantil passa a ser reconhecida como a primeira etapa da Educação Básica, resultando no aumento da procura da população pela oferta referente ao contexto estabelecido pela legislação acima citada, abrangendo novas concepções pedagógicas, valorização dos profissionais e organização do espaço para um atendimento de qualidade.

A hipótese que apresento é que as políticas públicas no município dependem de projetos do partido que administra a cidade, ou seja, da vontade do governo, mais ou menos pressionada pela organização da sociedade e dos movimentos sociais. Para verificar estas hipóteses foram analisadas a legislação referente à Educação Infantil no município, entrevistas realizadas no município com professoras, supervisoras, monitoras, dirigentes sindicais e representantes do Conselho Municipal de Educação (CME).

Pretendeu-se através deste trabalho, refletir sobre a gestão política do município, observando a aplicação de projeto governamental, em especial ao pensar e agir sobre as instituições públicas que atendem as crianças, assim como os profissionais que atuam nestas instituições.

Destaco que um estudo desta natureza vem a contribuir para ações importantes no sentido de qualificar a Educação Infantil no município de São Leopoldo e porque é necessário refletir sobre nossa trajetória de avanços e eventuais retrocessos para que possamos através dela fortalecer a luta pela garantia de uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade como direito do cidadão e dever do Estado.

2 BREVE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO

A Educação Infantil durante um longo período na história esteve intimamente ligada à responsabilidade da família, em especial as mães, e era na relação direta com os adultos de sua sociedade e com outras crianças que as aprendizagens sobre a vida, a cultura e os costumes eram produzidas.

O atendimento à criança fora do âmbito familiar se fez necessário devido às transformações sociais causadas pelo início da revolução industrial no mundo ocidental. Com a revolução industrial ocorre a necessidade das mulheres ingressarem no mercado de trabalho e com esta mudança iniciaram-se as exigências por parte da sociedade para a criação de instituições especializadas, onde as crianças pudessem ser atendidas enquanto as mães trabalhavam.

Paschoal e Machado (2009) colocam que neste período houve a organização de mulheres da sociedade que se ocuparam da tarefa de cuidar das crianças, mas "não tinham uma proposta instrucional formal". As atividades se restringiam ao cuidado da higiene e à aquisição de bons hábitos de comportamento, havia também neste período um risco de violência com estas crianças recorrente da falta de fiscalização perante estas instituições. Nesse sentido, Rizzo ressalta que,

> Criou-se uma nova oferta de emprego para as mulheres, mas aumentaram os riscos de maus tratos às crianças, reunidas em maior número, aos cuidados de uma única, pobre e despreparada mulher. Tudo isso, aliado a pouca comida e higiene, gerou um quadro caótico de confusão, que terminou no aumento de castigos e muita pancadaria, a fim de tornar as crianças mais sossegadas e passivas. Mais violência e mortalidade infantil. (RIZZO, 2003, p. 31)

Posteriormente, tem-se a criação de instituições especificamente destinadas ao cuidado da infância. Até 1920 elas tinham um caráter exclusivamente filantrópico e vieram a satisfazer uma demanda da sociedade que queria ver as crianças fora das ruas. No Brasil, nesta década inicia-se a defesa pela democratização do ensino, pois a educação significava ascensão e inserção social e, assim, começou a ser defendida como direito de todos e todas.

A partir de 1930, a preocupação era com a higiene e o desenvolvimento físico das crianças, com o Estado assumindo o papel de buscar financiamento para esta etapa de escolarização. Houve a criação de diversos órgãos ligados à assistência das crianças, como os Ministérios da Justiça, da Educação, da Assistência Social, entre outros, onde o objetivo maior era combater a mortalidade infantil, que apresentava números muito elevados. Foi neste período também que se ampliou a criação de creches, jardins de infância e pré-escolas. Porém, a criação de novas instituições não ocorreu de maneira organizada, gerando ainda muitos problemas na educação destas crianças, pois o foco era o assistencialismo e não a educação.

Em 1940, surgiu o Departamento Nacional da Criança, com objetivo de ordenar atividades dirigidas à infância, maternidade e adolescência, sendo administrado pelo Ministério da Educação e da saúde. Na década de 1950, havia uma forte tendência médico-higiênica no Departamento Nacional da Criança, desenvolvendo vários programas e campanhas visando o

> [...] combate à desnutrição, vacinação e diversos estudos e pesquisas de cunho médico realizadas no Instituto Fernandes Figueira. Era também fornecido auxílio técnico para a criação, ampliação ou reformas de obras de proteção materno-infantil do país, basicamente hospitais e maternidades. (KRAMER, 1995, p.65).

Na década de 1960, o Departamento Nacional da Criança teve um enfraquecimento e acabou transferindo algumas de suas responsabilidades para outros setores, prevalecendo seu caráter médico-assistencialista, enfocando suas ações em reduzir a mortalidade infantil, que ainda era em grande número.

Já em 1971, ocorre a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, fazendo referência à Educação Infantil em jardins de infância e escolas maternais, além de fazer referência à obrigação das empresas que possuíssem mulheres trabalhadoras com filhos menores de sete anos ofertarem atendimento a estas crianças.

Podemos perceber através deste pequeno histórico que a Educação Infantil até pouco tempo atrás esteve ligada à assistência social, porém nos últimos trinta anos esta situação vem se modificando, de modo que as crianças conquistaram o direito de frequentar escolas, onde a interação com outras crianças e com profissionais especializados viesse a contribuir para sua formação integral.

Antes, contudo, de passarmos à analise das políticas nacionais de Educação Infantil nas últimas décadas, valeria uma sucinta consideração sobre o que sejam políticas públicas.

2.1 Políticas Públicas

Com a proposição de analisar as políticas públicas para a Educação Infantil percebi a relevância de trazer à discussão a concepção de política pública na qual embasei minha pesquisa e que me orientou durante o desenvolvimento deste trabalho. O intuito foi de relacionar este conceito com a concepção de Educação Infantil e as políticas nacionais para ter a possibilidade de analisá-las em âmbito municipal.

Rua (2009) traz à reflexão a ideia da diferença entre política e política pública, referindo-se à primeira como representação de um interesse individual e à outra como aquilo que poderá diferenciar a forma de vida da sociedade ou até mesmo modificar a estrutura de um determinado grupo, seja ele de uma associação, de um sindicato, ou de qualquer outro grupo organizado da sociedade civil. A autora coloca que mesmo as políticas públicas podem incidir sobre as esferas privadas ou podem ter na sua formulação participação

de entidades privadas. Elas são públicas porque suas decisões dependem da ação do Estado e não somente de uma entidade privada.

Podemos acrescentar baseados nesta definição, que as políticas públicas têm o envolvimento de diversos atores, como os gestores do Estado, os grupos políticos partidários e os movimentos sociais. Além disso, permite ver que "política compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da locação de bens e recursos públicos" (RUA, 2009 p.39).

Desta forma, podemos dizer que as políticas públicas são todos os mecanismos criados pelo Estado para a solução de problemas, para qualificar a vida dos cidadãos e cidadãs.

Para Flores (2010), as políticas públicas na área educacional, "cresceram expressivamente" após a década de 80 e para podermos compreender melhor o atual contexto educacional é preciso, portanto, uma retomada da situação da Educação Infantil no Brasil desde este período.

2.2 Políticas Públicas Nacionais da Educação Infantil

Com as mudanças das concepções de infância e criança, nos últimos períodos, tem-se na legislação a ampliação da garantia dos direitos das crianças e, de acordo com Flores (2010) estas mudanças alteraram o foco das ações direcionadas à assistência, ocorrendo a interligação de várias áreas preocupadas com o desenvolvimento destas crianças, tendo elas como o centro dos processos.

Para fazer reflexões acerca das políticas públicas nacionais na área da Educação Infantil é importante considerar que a Constituição Federal de 1988, traz pela primeira vez o direito das crianças de até seis anos a creches e pré-escolas no seu artigo 208.

> **Art. 208-** O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
>
> **I-** ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Alterado pela EC-000.014-1996)
>
> **II-** progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Alterado pela EC-000.014-1996)
>
> **III -** atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
>
> **IV –** educação infantil, em creches e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Alterado pela EC-000.053-2006)
>
> **V –** acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
>
> **VI –** oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
>
> **VII –** atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Alterado pela EC-000.059-2009). (BRASIL, 1988)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 representa, após isto, um expressivo avanço quanto à educação das crianças de 0 a 5 anos, pois é a partir dela que o atendimento a esta faixa etária passa a representar a primeira etapa da educação básica como representa o artigo

> **Art. 21-** A educação escolar compõe-se de:
>
> **I-** educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;
>
> **II-** educação superior. (BRASIL, Lei de Diretrizes e Bases da educação. Brasília, 1996)

Nesta lei as demandas dos movimentos sociais são representadas especialmente, quanto à equidade frente ao ensino fundamental e médio. A Educação Infantil passou a ser decisiva para assegurar às crianças uma formação indispensável ao exercício da cidadania. Questões como a qualidade do ensino, a gestão democrática e a formação do educador e educadora - como professor, passa a ser consideradas também para este nível de ensino.

> **Art. 62-** A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-à em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental,

a ofertada em nível médio, na modalidade Normal. (BRASIL, Lei de Diretrizes e Bases da educação. Brasília, 1996)

A LDB define que a Educação Infantil tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade, em seus aspectos, físico, psicológico, afetivo, intelectual e social. Sem possuir caráter obrigatório, complementa a ação da família e da comunidade, sendo oferecida em creches ou instituições equivalentes - para crianças de 0 a 3 anos de idade; e em pré-escolas - para crianças de quatro a seis anos de idade (Art. 29 e 30).

Em regime de colaboração com a União e os estados, conforme texto da Lei de Diretrizes e Bases, os municípios são responsáveis pela oferta da educação infantil da forma

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

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer 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. (BRASIL, Lei de Diretrizes e Bases, 1996)

Destaca-se que sob uma redação diferenciada, traduzida pela Emenda Constitucional 14, o artigo 211 da Constituição Federal, no capítulo da Educação, afirma que a União, os estados e os municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, e que os municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Portanto, não está escrito que os municípios atuarão exclusivamente, nem privativamente, e sim, respondendo ao artigo 30 da Constituição, diz-se 'prioritariamente'.

Muitos municípios,no entanto, ao longo dos tempos deram exclusividade ao ensino fundamental, eximindo-se em grande parte da responsabilidade com a Educação Infantil.

Podemos citar também que as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, instituídas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), estabeleceram e reafirmaram a importância desta etapa de ensino, assim como o Plano Nacional de Educação (2001) que traça as diretrizes e metas para a educação brasileira, para uma década, o Plano de Desenvolvimento da Educação (2007) e a Lei do Fundo de Manutenção da Educação Básica (FUNDEB), timidamente apresentam a inclusão da Educação Infantil no financiamento da educação.

Acompanhando mais de perto as ações do Ministério da Educação na área da Educação Infantil, percebemos a criação e implementação nestes últimos cinco anos de programas de formação para os profissionais, fundos para melhoria dos espaços escolares, tanto físico, como pedagógicos, entre outras ações.

Em fevereiro de 2006, com a promulgação da Lei 11.374, o Ensino Fundamental, único nível de ensino obrigatório pela legislação brasileira passa de oito para nove anos, transformando o último ano da Educação Infantil no primeiro ano do Ensino Fundamental. Determina, assim, que as crianças de seis anos de idade deverão ser matriculadas no primeiro ano do Ensino Fundamental. Nesse momento, portanto, as atenções devem estar direcionadas por parte dos movimentos em defesa da educação para o modo como os municípios vêm implementando esta mudança. Afinal, as crianças continuam tendo seis anos e esta mudança não deveria acarretar a antecipação da alfabetização e sim, que os Sistemas de Ensino organizassem com uma proposta diferenciada para este primeiro ano, dando ênfase ao lúdico.

De acordo com Flores (2010 p.31), muitas destas políticas se devem à organização dos movimentos sociais e em especial da organização de espaços em defesa da educação infantil como “[...] fóruns de Educação Infantil [...] somando-se aos demais atores sociais envolvidos [...]”, pois como afirma a autora, é necessária a soma de forças para a criação efetivação das políticas públicas e em especial, no campo da educação Infantil estes movimentos foram de extrema importância para estas garantias. Em 1999 ocorre, por exemplo, a criação do

Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB, que participa da garantia da destinação de parte da verba do Fundo de Manutenção da Educação Básica – FUNDEB para as crianças de zero a três anos.

A Síntese dos Indicadores Sociais (SIS) do IBGE, em 2010 mostra que 61,9% das crianças de até cinco anos não estão na escola. Mesmo este estudo tendo apresentado a alta do atendimento no período entre 1999 a 2009, pois no final da década de 90 apenas 23,3 % das crianças frequentavam a creche ou pré-escola e o percentual em 2009 passa a ser de 38,1%, ainda há muito trabalho para a universalização da educação infantil.

3 GESTÃO POLÍTICA E EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO

Neste capítulo apresento a análise que realizei no município de São Leopoldo. Procurei compreender a lógica que norteou o processo de implementação das políticas públicas para a Educação Infantil. Afirmo que a intenção não é encerrar o assunto, ou tampouco esgotá-lo, mas sim apresentar um esboço da sua história e do seu desenvolvimento em especial no último período, a partir da legislação existente e de entrevistas com diversos atores envolvidos no processo educacional.

Desde os primeiros anos da década de 1980, a que marcou o fim do período militar e deu início ao período de transição para a redemocratização do país, a cidade de São Leopoldo viveu um processo que embora não constitua uma exceção no universo dos municípios brasileiros, pode ser considerado singular, do ponto de vista político.

Isto porque, com exceção do período entre 1989 e 1992, o município foi governado por um mesmo grupo político e por um mesmo partido, o PMDB, que conseguiu manter o mesmo prefeito por três gestões (1982-1988, 1993-1996 e 2001-2004) e ainda fez o sucessor deste prefeito, no período entre 1997 e 2001, o que, em princípio, permitiu manter o mesmo projeto político.

O longo período de tempo de um mesmo grupo político na gestão do município, de certa forma, torna mais fácil uma análise sobre o que ocorreu na cidade nesse tempo, inclusive, facilita nosso olhar sobre a área da educação, objetivo deste trabalho.

Nesse sentido, é importante também entendermos as relações políticas estabelecidas entre o governo municipal e os sucessivos governos estaduais e federais, uma vez que a promoção de políticas públicas, entre outras, depende da articulação e do trabalho em conjunto das diferentes esferas de poder.

Inicialmente, chama a atenção de quem se propõe a refletir sobre o processo político local o fato de que o grupo dominante, na defesa dos seus interesses nas esferas municipais,

aglutinou no mesmo bloco o PMDB e alguns partidos políticos que sustentaram a ditadura militar.

Sem dúvida, até 2004, no plano político e econômico, o grupo que governava a cidade manteve a posição de afinidade e sustentação dos diferentes governos federais que se sucederam, ou seja, governos Sarney, Collor/Itamar e Fernando Henrique Cardoso. Em 2002, é eleito o candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, no governo federal.

Porém, durante o governo Lula, o PMDB passa a integrar o governo como apoiador e posteriormente como base aliada, diferentemente do que ocorreu no município, onde se manteve e ainda é oposição ao PT.

Da mesma forma que ocorreu no âmbito federal, no estadual, este grupo mantinha uma boa relação com os sucessivos governos, Jair Soares, Pedro Simon, Alceu Collares, Antonio Britto e Germano Rigotto, sendo oposição de fato somente no governo Olívio Dutra (1999-2002).

Como sabemos, durante o período da transição democrática, os governos federais, anteriores ao governo Lula, especialmente no período Collor/Itamar, e os governos estaduais, com exceção do governo Olívio, assumiu-se a afinidade aos programas neoliberais, o que, em linhas gerais, significou o mesmo que apostar na privatização, na transferência de patrimônios públicos, no benefício de pequenos grupos, em especial os banqueiros e na manutenção do Estado "mínimo", ou seja, um Estado desestruturado no que se refere à sua capacidade de promover e financiar políticas públicas e, por consequência, com reduzidas condições de atuar nas questões sociais.

Em 2004, a gestão do município muda de configuração e o PT assume a prefeitura, assim como ocorreu no nível federal. O projeto implementado busca a diferenciação e a mudança deste longo período de gestão pelo mesmo partido, ocorrido no município, em especial na área das políticas educacionais e sociais. Este mesmo partido concorreu à reeleição e no ano de 2008 foi eleito para mais um mandato, assim como ocorreu em nível

nacional facilitando, portanto a implementação de políticas interligadas do governo federal e municipal nos últimos anos.

3.1 Políticas Públicas da Educação Infantil em São Leopoldo

Podemos perceber que como propugnava a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a responsabilidade pela oferta e manutenção da Educação Infantil foi atribuída aos municípios, isso resultou no não atendimento satisfatório das necessidades da sociedade, pois exclusivamente com recursos municipais é quase sempre inviável a manutenção deste nível de ensino.

Em São Leopoldo a Educação Infantil dependeu durante muitos anos da vontade política dos governantes, ficando prejudicada com a falta de organização dos movimentos sociais, o que representou um número insuficiente de escolas para atender a demanda.

As escolas municipais de Educação Infantil, até 2000, não contavam com professoras concursadas possuindo a formação mínima exigida pela Lei de Diretrizes e Bases (1996).

Sem a criação do seu sistema de ensino, o município fazia parte do Sistema Estadual de Ensino, o que acarretava a falta de verificação da gestão e dos recursos físicos e materiais das escolas, apresentando ainda a falta de coordenações pedagógicas e a gestão das escolas sendo responsabilidade de indicações do prefeito.

Nesse mesmo período, houve crescimento populacional e decorrente disto, ocorreu uma maior procura por vagas para crianças de até 5 anos.

3.1.1 As Escolas de Educação Infantil Municipais

A gestão das escolas de São Leopoldo durante muitos anos acompanhou o padrão de gestão dos demais órgãos do município, com algumas particularidades. Na maior parte da pesquisa realizada, os depoimentos identificam que até o período de 2004, a vigência de uma gestão autoritária, centralizada, sem participação dos diversos segmentos do espaço escolar como também da sociedade.

A primeira escola de Educação Infantil no município foi inaugurada em 30 de outubro de 1980, com atendimento desde o berçário até crianças de seis anos de idade, com o nome de Casa da Criança Bem-Me-Quer. Contava com atendentes, monitoras, uma nutricionista do Hospital Centenário, uma enfermeira, assistência medica pediátrica semanal e uma assistente social que distribuía alimentos para os lares vicinais.

No município criou-se neste período o Programa Municipal de Mini-Creches, que tinha como objetivo instaurar creches nos bairros pobres da cidade e a partir da observação do seu funcionamento seria dada continuidade ao projeto. A escola estava ligada à Secretaria de Saúde, apontando claramente para um atendimento assistencialista.

Após este período, em 1982, inaugura-se a Casa da Criança Amor-Perfeito, através de convênio da prefeitura municipal com o Serviço Social da Indústria (SESI), que cedeu o terreno para a sua construção e em contrapartida a prefeitura se responsabilizava pela manutenção do prédio, pela compra de móveis, recursos humanos, pagamento de luz e demais despesas, destinando 20% das vagas para os filhos de usuários do SESI ou de esposas de usuários que trabalhassem. Até 1992, outras quatro escolas foram instauradas nestes mesmos moldes, adotando-se sempre nomes de flores, Acácia Mimosa, Ipê Amarelo, Girassol e Vitoria Regia, em referência ao jardim de infância idealizado pelo alemão Friedrich Froebel, que foi um dos primeiros educadores a considerar importante esta fase da vida das crianças e que tinha como concepção que a criança é como uma planta em sua fase de formação, exigindo cuidados periódicos para que cresça de maneira saudável.

Podemos destacar como determinações legais importantes da configuração do modelo de educação da infância assumida no município o decreto municipal nº 2.304, de 17 de julho de 1992, que dispõe sobre as creches, determinando que elas integrariam o Departamento de Creches Municipais, deixando desta forma estas instituições distanciadas da Secretaria Municipal de Educação e o decreto-lei nº 3379/99, que altera a denominação de Creches para Escolas Municipais de Educação Infantil, porém o atendimento mantinha-se direcionado mais ao cuidar do que ao educar.

As escolas eram geridas por diretores em cargos de confiança do prefeito até 2004, sem a necessidade de que estes tivessem formação na área educacional e contava-se apenas com uma coordenação pedagógica para todas as escolas.

No ano de 2005, com uma nova administração assumindo a prefeitura, tem-se a passagem efetivamente para a Secretaria de Educação da administração das escolas municipais, inicialmente com uma coordenação de Educação Infantil. No entanto, percebeu-se que ainda havia um distanciamento entre Educação Infantil e Ensino Fundamental. Neste sentido, neste mesmo ano, desconstitui-se a coordenação específica e as escolas passam para a Diretoria Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação.

Até este período a função de diretor acontecia por indicação do prefeito, como já foi relatado anteriormente, mas o governo que assumiu a gestão do município trouxe uma proposta diferenciada, de Gestão Democrática, visando atender a um anseio da categoria. Oportunizava-se, assim, a eleição de equipes diretivas para consolidar a proposta da autonomia da Escola e a Democratização da Gestão. A equipe diretiva, nesta concepção e de acordo com a lei de gestão democrática, deve ser articuladora do processo pedagógico da escola, garantindo a sua operacionalização, bem como o assessoramento a todos os segmentos para que haja qualificação e discussão, descentralizando informações e decisões, além de propiciar espaços para planejamento, discussões, debates e estudos visando o enriquecimento do trabalho pedagógico da escola.

A partir de 2010 inauguram-se mais três escolas denominadas Antônio Leite, Jardim Verde e Sonho Nosso.

3.1.2 Profissionais da Educação Infantil

No início da implementação das escolas no município de São Leopoldo não havia legislação que exigisse que os profissionais para trabalharem na Educação Infantil devessem ter formação na área de educação. As escolas contavam com monitoras, que de início não precisavam ter a formação nem em nível de Ensino Fundamental. O requisito inicial era gostar de crianças.Estas profissionais passavam por um período de experiência nas creches e se gostassem permaneciam no cargo.Em 1992, a maioria destas monitoras passa do sistema celetista para estatutário e ocorre, em 1996, concurso público para o preenchimento das vagas que vieram a ser criadas.

A partir de 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases passa-se a exigir que a educação infantil tenha profissionais habilitados com a formação mínima em ensino médio, modalidade normal. Em 02 de fevereiro de 2000, as professoras são nomeadas, desenvolvendo um trabalho conjunto com as monitoras, cargo que passa a ser considerado em vias de extinção.

Neste primeiro período, houve muitos desconfortos entre monitoras e professoras, em especial quanto à questão dos direitos e à valorização dos profissionais. Verifica-se que muitas questões pertinentes à Educação Infantil estavam ausentes na legislação, como na Lei Municipal 5050, de 26 de dezembro de 2001 (Plano de Cargos e Carreiras). Não havendo neste momento um instrumento legal que amparasse algumas práticas almejadas e outras vivenciadas na Educação Infantil, como a Extensão de Carga Horária, a Hora Atividade e a professora substituta, sendo que o professor de Educação Infantil Categoria II não tinha direito aos 20% de horas de planejamento e férias de quarenta e cinco dias. Quando a Educação Infantil era citada no Plano de Cargos e Carreiras, não se fazia referência à sua vida funcional. Era fundamental organizar um grupo de trabalho para buscar a regulamentação dos

direitos das Escolas Municipais de Educação Infantil, pois se vivia um estado de direitos o qual a Lei não amparava. Um novo Plano de Cargos e Carreiras foi feito contemplando essas questões no ano de 2008.

3.3 A Situação Atual da Educação Infantil

Podemos considerar que muitos movimentos em prol não só da Educação Infantil, mas da Educação Básica do município, vêm acontecendo desde 2004. Passa-se a vivenciar um processo de transição na educação e de transformação social na busca de uma cidade educadora.

Considerando a importância da participação de todos como elemento valioso e fundamental para a melhoria da qualidade da educação do Município foi proposto o desafio de se construir uma nova educação, através de um processo participativo, pautado em princípios democráticos, de diálogo e respeito, considerando a opinião de cada um para qualificar o espaço escolar.

Neste contexto é realizada a I Conferência Municipal de Educação que mobiliza todos os segmentos nas reflexões e discussões coletivas dos quatro eixos que iriam nortear as políticas educacionais a serem implementadas:

> I – Acesso e Construção de uma Educação Inclusiva;
>
> II – Pesquisa, Produção e Socialização do Conhecimento;
>
> III – Democratização da Gestão e do Espaço Escolar;
>
> IV – Profissionalização dos Trabalhadores em Educação. (acessado em WWW.saolepoldo.rs.gov.br em 01 de junho de 2011)

Assim sendo, a I Conferência Municipal de Educação oportunizou uma tomada de consciência das problemáticas encontradas na educação da cidade garantindo através de discussões dos eixos novos rumos para a educação.

Em 2005 iniciaram-se os estudos e discussões para implementação do Sistema Municipal de Ensino de São Leopoldo (SME/SL). A partir de 2007, o Conselho Municipal de Educação deixa de ser um órgão consultivo e passa a ser de caráter normativo e deliberativo emitindo Resoluções, utilizando-se das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Municipal nº 6.159, de 14 de março de 2007, agregando também as escolas privadas e filantrópicas de Educação Infantil.

Em outubro de 2006, reuniram-se as Equipes Diretivas das Escolas Municipais de Educação Infantil do Município, Setor Pedagógico da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer, Administrativo, Financeiro, Recursos Humanos, na busca de uma construção coletiva para uma prática democrática, tendo por base a I Conferência Municipal de Educação e as Diretrizes elencadas nos quatro eixos desta Conferência. Os pontos discutidos foram: Projetos, Extensão de Carga Horária, P2 (professora que substitui o horário de planejamento), Alteração de Designação, Panorama, Calendário, Matrícula, Alimentação Escolar e Equipe Técnica. A discussão teve por objetivo uma política única para as Escolas de Educação Infantil do Município de São Leopoldo, buscando uma base comum para todas, mas respeitando as peculiaridades e a realidade de cada uma, garantindo um tratamento igualitário, verificando-se o que é importante para todas. As discussões consideraram as possibilidades, tendo presentes as condições financeiras e o suporte técnico disponível pelo município.

O Conselho de Educação previa um profissional com formação por turma para o atendimento de alunos a partir de quatro anos de idade. A Secretaria de Educação do Município oportunizou uma auxiliar para cada professora, sendo esta monitora ou estagiária, não havendo necessidade de uma profissional desempenhando a função de substituta, pois cada turma teria uma substituta efetiva. Embora ainda não regulamentado assegurou-se o horário de planejamento para as professoras, sendo que as atribuições da monitora e/ou estagiária que fariam a substituição eram definidas pela própria escola, podendo esta ser uma profissional a mais para realização de projetos ou alguém que desenvolveria o planejamento da professora ou professor. Hoje, as escolas contam com professoras nos dois turnos, em cada sala e ainda a professora substituta ou de projetos.

O acesso às vagas está vinculado a uma Central de Vagas junto à Secretaria de Educação. Há um período no ano, entre setembro e outubro, em que as famílias devem inscrever a criança para uma vaga na escola. As inscrições são avaliadas por uma Comissão Paritária composta pela Equipe Diretiva da escola, um membro da Secretaria Municipal de Educação e dois membros da Comunidade que fazem a lista de contemplados e suplentes dos inscritos obedecendo a critérios estabelecidos no Decreto nº 4.450 de 21 de dezembro de 2005. A matrícula não deve estar condicionada a cobrança de taxas ou quaisquer pagamentos, assim como não pode haver cobrança de mensalidade.

Na alimentação escolar, hoje, as compras são feitas através de licitação, vencendo a empresa que oferecer o menor preço, o que nem sempre se traduz em qualidade e muitas vezes, pode acarretar atrasos e/ou demora na entrega das mercadorias. Buscou-se para o ano de 2007 associar preço e qualidade, sugerindo-se o Registro de Preços, que consiste em que todo o item ligado à alimentação esteja relacionado a um fornecedor, com estrutura para todo o ano a partir da previsão de compra. Atualmente, este atendimento está com um controle rigoroso do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) atendendo ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por meio de um manual elaborado em parceria com Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação e Cultura (FNDE/MEC).

Para completar o quadro da Equipe Técnica, salientou-se a necessidade e urgência da contratação de um médico/enfermeiro, pois os alvarás das escolas estavam vencidos e era preciso a assinatura de um profissional da saúde para o encaminhamento da documentação. A presença do médico pediatra foi pensada pela Secretaria de Educação, através de uma parceria com a Secretaria de Saúde.

A lei municipal nº 5.820, de 20 de dezembro de 2005, autoriza o município a celebrar convênio com entidades assistenciais, filantrópicas e particulares que atuam na área de educação infantil e assistência social, através do repasse de verbas, como possibilidade de ampliar o atendimento na educação infantil. Fato que gerou a manifestação do Conselho

Municipal de Educação, através do Parecer 02/2009 sobre os critérios de conveniamento, apresentando o que devem contemplar:

> **I**. os Princípios da Administração Pública, visando o atendimento qualificado desta área;
>
> **II**. a legislação educacional vigente, principalmente o cadastro e recadastramento das Mantenedoras das Instituições de Educação Infantil –Resoluções CME/CEI nº 001 e 006, e o credenciamento e autorização de funcionamento junto aos órgãos competentes, considerando a Resolução CME/CEI nº 003;
>
> **III.** o Plano Plurianual do Município;
>
> **IV.** possibilidade de rescisão, a qualquer tempo do contrato, acordo ou convênio por parte do Poder Público por descumprimento do partícipe/contratado da qualidade do objeto, como a diferenciação no atendimento (privado e conveniado) no que se refere à alimentação,proposta pedagógica e cobranças indevidas;
>
> **V.** as demais legislações aplicáveis, conforme a especificidade do objeto e, principalmente, a aplicação das verbas. (Conselho Municipal de Educação. Parecer 02/2009 p.2)

Em 2006, foi criado o FORPEI – Fórum Permanente de Educação Infantil – que é um movimento da sociedade, sindicato, instituições governamentais, não-governamentais, Universidades e todas as pessoas que se articulam em defesa da infância, das políticas e projetos para a Educação Infantil, mantendo parceria com o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB.

Houve participação de todos os segmentos das comunidades escolares nos debates das etapas precedentes às Conferências Municipais realizadas no primeiro semestre de 2009, as quais tiraram as diretrizes de São Leopoldo para realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), no período de 28 de março a 1º de abril de 2010. Foi realizado o estudo do Documento-Referência, o qual subsidiou as discussões das referidas conferências, servindo como parâmetro para os debates locais e regionais, cujos resultados se traduziram em acréscimos e proposições complementares, expressando as posições políticas e pedagógicas dos diferentes grupos, segmentos e setores.

A ampla mobilização dos diversos setores expressa o processo democrático de sua construção e a significativa participação de trabalhadores, trabalhadoras, mães, pais, estudantes, dirigentes, demais atores sociais e todas e todos que se preocupam com a educação, contribuindo, assim, para consolidar o Documento Final da CONAE, no qual

constam diretrizes, metas e ações para a política nacional de educação, na perspectiva da inclusão, igualdade e diversidade.

Em 2011, foi efetivada a implementação dos Conselhos Escolares. Foi feito o debate do pré-projeto de Lei com toda a comunidade escolar. O Conselho Escolar apresenta-se como uma estratégia política de organização dos diversos segmentos da comunidade escolar e local para elaborar e cuidar da execução do projeto de educação das escolas. Uma das principais atribuições dos Conselhos Escolares é elaborar, acompanhar e avaliar o Projeto Político-Pedagógico da escola, garantindo o envolvimento de toda a comunidade escolar e local, e ainda a coerência com os objetivos da escola, que devem ser fundamentados em uma educação de qualidade social e emancipadora, podendo ser destacadas as seguintes funções: Deliberativa, Consultiva, Fiscal e Mobilizadora.

O trabalho desenvolvido pelos Conselhos Escolares tem uma dimensão pública, uma função social, já que diz respeito a direitos fundamentais de cidadania. Esse processo de mudança, que amplia o estabelecimento de ações compartilhadas na escola e fortalece a forma de organização coletiva, com a estrutura de equipe gestora, e a criação e atuação dos Conselhos Escolares têm se mostrado um dos caminhos para se avançar na democratização da gestão escolar. Hoje, o município atende 5532 crianças de zero a cinco anos, nas escolas municipais e através do conveniamento com escolas privadas e filantrópicas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Educação Infantil como direito possui políticas direcionadas em maior número nestes últimos anos, porém ainda estamos bastante distantes de cumprir a meta da universalização.

As ultimas décadas significaram um tempo de conquistas, principalmente da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica e da criação do Fundo de Investimento da Educação Básica (FUNDEB), da garantia do direito das crianças a educação desde o seu nascimento e na implementação de diversos programas que consolidem esta garantia a nível nacional.

No município de São Leopoldo o projeto que foi desenvolvido nas ultimas décadas, incluindo a forma, o método e o conteúdo com o qual foi feita a gestão da educação, gerou e reproduziu desigualdades e exclusão social. A estimativa no município é de ainda tenham 900 crianças sem atendimento na Educação Infantil, o numero de vagas de 2005 a 2011 passou de mil crianças para cinco mil, que são atendidas nas escolas municipais e conveniadas. Lembramos que conforme o Plano Nacional de Educação a Educação Infantil é um direito de todas as crianças e que não há a obrigatoriedade dos pais matricularem nesta etapa, mas há sim a obrigatoriedade do Poder Publico em ofertar esta vaga sempre que a família necessitar.

Muitos desafios ainda são colocados, pois como foi apresentado a Educação Infantil passa a ser prioridade no município, mais precisamente a partir de 2000 com a entrada de professoras com formação através de concurso público e que percorreram um árduo caminho na garantia dos seus direitos. A conquista do Plano de Cargos e Carreiras é um motivo de satisfação para as trabalhadoras em educação, pois representa a exigência que se tem por valorização, respeito à profissão, investimento, qualidade na escola pública, além de uma visão de escola integrada, principalmente no que tange a participação coletiva nas decisões.

Percebemos também através da pesquisa realizada que com a implementação de mecanismos que garantissem a gestão democrática, como a Lei de Eleição das Equipes Diretivas e a criação dos Conselhos Escolares que a educação no município percorre um novo período, e também que muitas lutas e desafios foram vencidos, em especial a participação nas conferências municipais, na criação do Fórum Permanente de Educação Infantil e na implementação do Sistema Municipal de Ensino.

A política de conveniamento que o município mantém com entidades privadas, não é a melhor forma de ampliação de vagas, pois defendemos que o dinheiro público seja investido na educação pública, e sentimos a necessidade de ampliar o debate sobre este tema, principalmente porque no que foi possível perceber durante a pesquisa é a falta de mecanismos de verificação por parte da Secretaria de Educação ou tão mesmo do Conselho Municipal de Educação na verificação sobre a situação da qualidade de ensino nestas instituições.

O grande desafio que se apresenta é assegurar as crianças o acesso a Educação Infantil como seu direito, o reconhecimento dos espaços democráticos e em especial a garantia da universalização da Educação Infantil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**, Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL, **LDB. Lei 9394/96** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

CORAZZA, Sandra Mara. **História da Infância sem fim.** Ijuí : Ed. UNIJUÍ, 2000.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Movimentos na construção do direito à Educação Infantil: histórico e atualidade. **Educação, Santa Maria**. V.35 n. 1 p. 25-38 jan./abr. 2010. Disponível em: <http://www.ufsm.br/revistaeducacao

>Acesso em: 13 de maio de 2011

GOULART, Janete Teresinha de Aquino. **Aprendizagem e não-aprendizagem: duas faces de um mesmo processo?** Ijuí : Ed.UNIJUÍ, 1996.

KRAMER, Sonia. **A política do pré-escolar no Brasil:** a arte do disfarce. Ed. São Paulo : Cortez, 1995.

PASCHOAL, Jaqueline Delgado; MACHADO, Maria Cristina Gomes. A história da Educação Infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. Revista **HISTEDBR** Campinas, n.33 p.78-95, março 2009.<www.**histedbr**.fae.unicamp.br/**revista**/edicoes/33/art05_33.pdf> Acesso em 02 de maio de 2011.

RIZZO, Gilda. **Creche:** organização, currículo, montagem e funcionamento. 3. Ed. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2003.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** Florianópolis : Departamento de Ciências da administração/UFSC; 2009.

SÃO LEOPOLDO. Decreto nº 2.304, de 17 de julho de 1992.

_____. Decreto-Lei nº 3379, de 16 de dezembro de 1999.

_____. Decreto nº 4.450 de 21 de dezembro de 2005.

_____. Lei nº 6326, de 17 de agosto de 2007.

_____. Lei nº 5050, de 26 de dezembro de 2001.

_____. Lei nº 6573, de 24 de março de 2008.

_____. Lei nº 6.159, de 14 de março de 2007.

_____. Lei nº 5.820, de 20 de dezembro de 2005.

_____. Parecer 02/2009 do Conselho Municipal de Educação.