

**EDUCAÇÃO INFANTIL E POLÍTICAS MUNICIPAIS NA REGIÃO  
METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: O QUE REVELAM OS TEXTOS  
LEGAIS**

Maria Fernanda Rezende Nunes – UNIRIO/PUC-Rio

fernandanunes@domain.com.br

Gabriela Barreto da Silva Scramingnon – UNIRIO/ PUC-Rio

gabrielabasil@bol.com.br

Priscila de Melo Basilio – UNIRIO

cyla\_basilio@yahoo.com.br

As palavras são tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem de trama a todas as relações, em todos os domínios.

Mikhail Bakhtin

Este estudo tem como objetivo discutir as estratégias de organização que os sistemas municipais de ensino desenvolvem para atender à Educação Infantil, tendo como foco os fatores considerados ou não nas normas e deliberações dos Conselhos Municipais de Educação (CME) para o funcionamento dessas instituições. Aborda parte dos resultados de uma pesquisa que teve como objetivo realizar um diagnóstico das estratégias de atendimento à Educação Infantil na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

De acordo com o Art.11, inciso III e IV da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, é de incumbência dos municípios *baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino*. Entender a política educacional de um município é perceber como o sistema de ensino, nos seus diferentes níveis e dependências administrativas, traduz as concepções de educação para os diferentes sujeitos que nele habitam, considerando o universo social, cultural e econômico dos atores envolvidos.

A análise das deliberações formuladas pelos CME da Região Metropolitana permite uma aproximação das identidades da Educação Infantil nos textos municipais.

Estes documentos explicitam, a partir de suas orientações, as concepções que permeiam suas políticas de atendimento.

Segundo Le Goff (1996), *um documento não é qualquer coisa que fica por conta do passado, é um produto da sociedade que o fabricou segundo as relações de forças que detinham o 'poder' no momento em que foi elaborado.* (p.45). Os sistemas de ensino são formados por pessoas que carregam suas concepções, suas histórias, que influenciam diretamente aquilo que constroem, e estas concepções ficam explícitas nos conteúdos destes documentos quando expressam as normas para o credenciamento, a autorização e o funcionamento das instituições de Educação Infantil.

A opção pelo levantamento dos textos deliberativos foi permeada pelo desejo de que esse material pudesse trazer, tanto para a pesquisa como para os administradores municipais, o que não se pode ver, o majoritário, a paisagem social (VILLSANTE, 1996).

O caminho de acesso às deliberações foi o CME, órgão importante na democratização das políticas públicas e na contribuição para uma maior transparência na gestão educacional do município, lócus da formulação dos textos educacionais. Segundo Cury, os conselhos não devem se constituir como:

(...) órgãos burocráticos, cartoriais e engessadores da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação. Eles são elos de ligação entre Estado e Sociedade. (...) Eles participam de uma dinâmica política que ultrapassa o setor educacional, podendo se constituir em um espaço tanto de avanço na consecução das finalidades da educação brasileira como de retardo desses objetivos (CURY, 2000, p.45).

Todos os municípios que compõem a Região Metropolitana participaram da pesquisa e, por ocasião da coleta de dados, já haviam criado sistemas de ensino próprios. O trabalho de campo começou no segundo semestre de 2008, quando uma equipe de pesquisadores iniciou o levantamento do material produzido pelos CME.

No primeiro momento, a pesquisa realizou-se por meio dos sítios eletrônicos das prefeituras, tendo-se constatado a insuficiência dessa fonte para a busca de subsídios relativos à legislação municipal, uma vez que não foram localizadas quaisquer informações sobre os conselhos, bem como sobre as disposições legais formuladas. Como veremos, a seguir, chegar aos CME não foi tarefa fácil: além das poucas informações contidas nos sítios eletrônicos (dos 18 municípios da Região

Metropolitana, apenas um fazia referência ao conselho), a defasagem das informações existentes foi outro fator que não nos ajudou na busca de elos que conduzissem aos textos municipais. Também chamou a atenção o fato de a maioria dos diários oficiais municipais – outra pista importante, fonte de consulta privilegiada – não estar disponível em formato eletrônico. Tornar públicos os atos da administração municipal é um dos atos que denotam o nível de institucionalização dos CME no controle da oferta educacional. A falta de transparência e o não-conhecimento das deliberações, bem como das condições em que foram criadas, podem provocar retrocessos importantes no processo de democratização do acesso às informações.

Dos 18 municípios pesquisados, apenas 5 disponibilizaram os documentos legais: Duque de Caxias, Itaboraí, Niterói, Rio de Janeiro e São Gonçalo. Diversos foram os impedimentos para a obtenção deste material: a exigência, por parte dos representantes municipais, de uma consulta ao procurador do município para a disponibilização do texto da deliberação à equipe de pesquisa, por exemplo, retrata como a coisa pública é pouco compreendida como tal. Da mesma forma, vários representantes municipais ignoram os textos legais ou entendem que estes são destinados exclusivamente à rede privada e, por isso, não devem ser passíveis de socialização. Houve casos em que os textos estavam em processo de construção.

Ao analisarmos os textos das deliberações municipais, consideramos o contexto de formulação e os avanços legais, no que tange ao atendimento das crianças de 0 a 6 anos. Inicialmente, destacaremos o papel do CME como importante instrumento do sistema municipal de ensino para a garantia de uma educação de qualidade. Em seguida, apresentaremos a análise das deliberações. Este exercício possibilitou-nos identificar temas recorrentes nos textos legais, que destacamos a seguir, agrupados nas seguintes categorias: (I) organização e funcionamento; (II) profissionais que compõem o quadro funcional das instituições de Educação Infantil; (III) espaço físico, materiais e instalações.

## 1. O Conselho Municipal de Educação: questões do ponto de partida

Um novo rumo vem sendo dado para a administração da educação. Novas metas, como gestão democrática, mobilização social e descentralização financeira, técnica e pedagógica são definidas e consolidadas pela Constituição, cuja regulação maior se encontra na LDB/96. Pois a gestão democrática é um processo que se executa a partir das dinâmicas sociais. *A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência.* (CURY, 2005. p.18).

Nesse sentido é que se aponta o CME como forte aliado para desenvolver formas de atingir maior qualidade social, no caminho da transformação da escola e da sociedade. De acordo com Cury, *a existência destes Conselhos, de acordo com o espírito das leis existentes (...) é, dentro da relação Estado e Sociedade, estar a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras* (2002, p.45). Como podemos perceber, este órgão é passível de constituir-se como um mecanismo democratizante, na medida em que consolida sua legitimidade e representatividade. Sua finalidade é possibilitar que, juntos, Estado e Sociedade contribuam para o desenvolvimento da educação.

A pesquisa “O Perfil dos Conselhos Municipais de Educação” (2006), desenvolvida pelo Ministério da Educação, ao tratar da formação dos Conselhos, traz a composição deste órgão, formado por representantes do executivo e da sociedade civil, e evidencia o natural campo de debate e disputa presente. Ao discutir a relação entre os Conselhos e a gestão educacional, Cury faz a seguinte reflexão:

Conselho vem do latim Consilium. Por sua vez, consilium provém do verbo consulo/consulere, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. (CURY, 2002, p.47)

Este aparelho institucional representa um forte aliado para a relação entre Estado e Sociedade, podendo se configurar como espaço privilegiado para a negociação de conflitos e a participação da sociedade na formulação de políticas. Assim, há um campo de debate e de disputa em evidência que pode ou não se transformar em *um problema*

*político uma questão ou demanda, passando a incluir-se na agenda governamental* (RUA, 1998, p.7).

Betlinski, discutindo a participação de diferentes atores no processo de gestão compartilhada, faz um importante apontamento.

Estudos de caso realizados sugerem que a estrutura de gestão compartilhada pode não resultar em uma participação significativa nas decisões. Pelo contrário, pode resultar numa “colegialidade” artificial. Muitos educadores já se manifestam desmotivados em investir tempo em esquemas de participação que não consideram autênticas. (BETLINSKI, 2006, p.77)

De acordo com o autor, há que se tomar cuidado para que essa descentralização seja uma forma de, realmente, garantir a autonomia e a participação da sociedade e não apenas uma continuação da política vigente. Como tem sido a atuação dos CME na formulação das diretrizes para a Educação Infantil? Ou seja, como exercem a função de normatizar, fiscalizar, deliberar, mobilizar e controlar, no âmbito do sistema municipal de educação, as instituições públicas e privadas de Educação Infantil?

No intuito de consultar as deliberações municipais, e tendo experimentado as dificuldades já apontadas para o acesso a esse material, decidimos procurar as Secretarias Municipais de Educação como caminho para chegar aos Conselhos. Pensávamos que a parceria SME/CME fosse não só institucionalizada – na medida em que os secretários de educação ocupam, na maioria dos casos, a presidência do conselho –, mas parte da dinâmica de trabalho e funcionamento dos sistemas de ensino, ou seja, o lugar de compartilhar questões, dúvidas, experiências e dar orientações. Entretanto, encontramos, neste percurso, o quase total desconhecimento, por parte dos representantes das SME, sobre as atividades do CME, da agenda mensal e do material produzido.

Houve casos em que o desabafo pela falta de informação muito nos surpreendeu: *Ninguém aqui sabe onde fica o conselho!*<sup>1</sup>. Tal fato nos permite supor que as SME têm uma atividade própria e não contam com o Conselho como parceiro nas questões e tensões que cercam o campo pesquisado. Conforme Paro,

(...) a gestão participativa e descentralizada, resultante do compromisso de todos, pressupõe uma prática de discussão coletiva que envolve desde a divisão

---

<sup>1</sup> Este foi o depoimento de uma das entrevistadas, integrante de uma Secretaria Municipal de Educação.

de responsabilidade e a definição das funções de cada um até as decisões sobre encaminhamentos e ações concretas (PARO, 2001, p.25).

As reflexões do autor tornam possível levantar questões acerca da realidade encontrada, indagando sobre como tem se dado a participação dos diferentes atores para legitimar as decisões do Conselho.

Embora todos os sistemas de ensino da Região Metropolitana já estejam constituídos e os conselheiros tenham tomado posse, tanto a regularidade das reuniões como a organização do trabalho sugerem uma prática pouco instituída e desordenada para boa parte deles, mostrando a baixa institucionalidade dos mesmos. Em alguns Conselhos, observamos que não há reuniões sistemáticas; em outros, o local disponibilizado para o seu funcionamento é precário e, muitas vezes, não divulgado.

Na maioria dos Conselhos, segundo os entrevistados, o secretário de educação ocupa o cargo de presidente nato da entidade. Faria (2010) aponta *os efeitos perversos oriundos da indicação nata dos secretários* (p.75). Embora sua presença seja pouco usual nas reuniões, este fato tendeu a tornar mais burocratizada a relação com os pesquisadores e, quiçá, com os próprios conselheiros.

De posse das deliberações, um primeiro fato nos chamou a atenção. O texto legal, em alguns municípios, é, de fato, voltado apenas para a rede privada, não afetando a rede pública. Entendendo que o CME normatiza o sistema municipal de ensino, que compreende a rede pública e a privada, podemos indagar: Qual é a participação do CME nas decisões relacionadas ao setor público? A que tem se limitado o papel do CME quando ele só delibera sobre as instituições privadas?

A realidade encontrada apontou para indícios de que em alguns CME, têm se construído uma visão muito particular do que representa *ir ao sistema para se credenciar* – universo já conhecido pelas escolas privadas que pretendem se legitimar dentro do sistema educacional, mas pouco vivenciado pelos integrantes da rede pública. Ainda sobre a função dos CME é usual a prática da fiscalização escolar que se limita a constatação de situações, não se voltando para a orientação e supervisão das unidades escolares.

## 2. A Educação Infantil nos textos legais: avanços e recuos

Uma instituição não tem cara, não tem alma, não tem histórias. Cara e histórias têm as pessoas que ali trabalham e são elas que lhe fornecem a alma  
(Luis Fernando Veríssimo)

A partir da análise das deliberações, as categorias já mencionadas foram delimitadas. Nossa busca foi permeada não apenas pelo que havia em comum nos textos dos diferentes municípios, mas nas diferenças existentes entre eles. Alguns textos acompanham as mudanças das legislações que afetam sobremaneira a Educação Infantil Constituição Federal de 1988; a LDB nº 9394/96; a Lei Federal nº 11.274/06, que dispõe sobre a duração de 9 anos para o Ensino Fundamental e a Lei 11.114/2005, que dispõe sobre a matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade.

Em apenas um município, observamos a menção a publicações do Ministério da Educação como as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, além dos decretos e pareceres próprios de cada sistema de ensino, o que nos permite perceber uma maior preocupação com os avanços em relação a esta etapa de ensino. Documentos atuais nos dão pistas sobre o movimento existente no município para pensar a presença ou ausência das referências Nacionais da Educação Infantil.

### 2.1. Avanços e recuos em relação à organização e ao funcionamento

Em relação à organização e ao funcionamento das instituições, há pontos nos textos legais que remetem a uma identidade difusa, dando margem a arranjos não previstos na política nacional. Vejamos:

A Educação Infantil será oferecida em: I – **creches ou entidades equivalentes para crianças de 0 a 3 anos e onze meses de idade**; II – pré-escolas, para crianças de 4 a 6 anos e onze meses de idade; III - Centros de Educação Infantil Comunitários, para crianças de 0 a 6 anos e onze meses, instituídos por grupos de pessoas físicas ou pessoas jurídicas que incluem na sua entidade mantenedora representantes da comunidade, que não remuneram qualquer integrante da entidade mantenedora e que prestam seus serviços para uma clientela que tenha, pelo menos, 75% de seus integrantes com renda familiar de até dois salários mínimos. (Art. 3º, inc. III, Deliberação CME nº 004, de 25 de julho de 2003, Itaboraá; Art. 3º, Deliberação CME/DC nº 02/2005, Duque de Caxias)

O que seriam as entidades equivalentes? Como se configuram estas instituições? Tal referência remete ao modelo de atendimento difundido nos anos 1970, influenciado pelas premissas compensatórias, fato que compromete a identidade e a qualidade das instituições, além de implicar restrição de entrada.

A deliberação dos municípios de Itaboraí e Duque de Caxias, no quesito referente aos Centros de Educação Infantil Comunitários, determina critérios para o direito à vaga, especialmente relacionados à condição econômica da família. Entretanto, a oferta obrigatória de vagas em creches e pré-escolas é pautada em duplo direito: das crianças (LDB/96) e dos trabalhadores (CF/88). Modelos excludentes violam os direitos das crianças à Educação Infantil, não respondendo aos princípios de igualdade de oportunidades e ao processo de democratização da educação. Quais foram os critérios considerados pelo município para a definição de prioridade de matrícula: o direito das crianças? O direito de mães e pais? A situação social desses sujeitos? Não tivemos acesso ao arrazoado que fundamenta os princípios estabelecidos.

Quanto às orientações em relação à idade e a data de referência para o ingresso das crianças nas creches e pré-escolas, não foi possível identificar orientações em nenhuma das deliberações analisadas.

De acordo com a resolução do Conselho Nacional de Educação CNE/CEB nº 5 de 17/12/2009, § 2º *É obrigatória a matrícula na Educação Infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.* §3º *As crianças que completam 6 anos após o dia 31 de março devem ser matriculadas na educação Infantil.*

Já o Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro indica como referência a data de 31 de dezembro. Esta desarticulação que podemos observar entre os entes federados nos possibilita pensar sobre a importância de conhecer a organização que tem sido priorizada em cada município, considerando que a opção de cada sistema traz implicações políticas que impactam no cotidiano das instituições: relação adulto/criança; redução na idade de ingresso no Ensino Fundamental e na pré-escola; redução da carga horária de atendimento na Educação Infantil, entre outras.

Quanto ao horário de funcionamento das instituições, os textos apresentam peculiaridades:

Parcial - aquele em que o aluno frequenta um dos turnos de funcionamento; II. ampliado - aquele em que o aluno frequenta um



dos turnos e amplia sua permanência no estabelecimento, sem, no entanto, completar o horário do outro turno; III. integral - aquele em que o aluno frequenta o horário correspondente aos dois turnos de funcionamento. (Art 3º, Deliberação E/CME nº 15 de 29 de maio de 2007, Rio de Janeiro)

Como podemos observar, a oferta de atendimento no município do Rio de Janeiro pode ser parcial, integral ou ampliada, mas a quantidade de horas que caracteriza cada turno não é especificada no texto da deliberação.

Já no texto de São Gonçalo, a seguir, são múltiplas as possibilidades de interpretação:

O regime de funcionamento das instituições de Educação Infantil atenderá às necessidades da comunidade (Art. 17º Deliberação CME nº 003/03e 006/06, São Gonçalo)

O que se caracteriza como necessidade da comunidade? Como as instituições têm se organizado em relação ao horário de atendimento nas creches e pré-escolas, a partir da interpretação que fazem da deliberação?

No município de Niterói, o regime de funcionamento poderá ser:

Parcial, com, no mínimo, quatro horas até seis horas de atividades diárias, e/ou integral, com atendimento acima de seis horas até doze horas diárias. (Art. 6º, Deliberação CME nº 009/2006 de Niterói)

Da forma como está expresso, a palavra *até*, ao referir-se ao horário integral, nos possibilita indagar se um atendimento de 6h e 30 min., por exemplo, pode ser considerado integral. Conforme percebemos, há pouca clareza nos textos, no que tange ao horário de permanência das crianças nas instituições, principalmente quando associado à qualidade deste atendimento. É primordial que se pense a rotina destes espaços e a qualidade das experiências vividas pelas crianças e adultos.

## **2.2. Avanços e recuos em relação aos profissionais**

Como forma de caracterizar o reconhecimento e o tratamento dos profissionais que compõem as equipes das instituições de Educação Infantil, são investigados, nos

conteúdos destes textos, a composição das equipes pedagógicas, a denominação que recebem e os requisitos exigidos para o exercício da função.

No quadro a seguir, são apresentadas as orientações contidas no texto das deliberações, no que tange aos requisitos necessários para o exercício da função de cada um dos componentes das instituições de Educação Infantil.

**Quadro I – Composição das equipes pedagógicas das creches e pré-escolas,  
segundo as deliberações municipais**

Município	Requisitos
<b>Itaboraí</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Um educador habilitado em curso de graduação em Pedagogia ou de Pós-Graduação em Administração Escolar;</li> <li>▪ Um educador habilitado em curso de graduação em Pedagogia ou de Pós-Graduação em Administração Escolar;</li> <li>▪ Um educador para docência ou nível médio, na modalidade Normal - recomenda-se especialização ou experiência em Educação Infantil.</li> </ul>
<b>Niterói</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção – Graduação em Pedagogia ou Pós em Administração Escolar;</li> <li>▪ Coordenação- Graduação em Pedagogia;</li> <li>▪ Professor – Nível superior (licenciatura plena ou Nível Médio, modalidade Normal).</li> </ul>
<b>Rio de Janeiro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direção – Formação em curso de Pedagogia ou Pós-Graduação em Administração Escolar;</li> <li>▪ Professor – Nível Médio, modalidade Normal, ou curso superior com habilitação para o magistério na Educação Infantil;</li> <li>▪ Auxiliares – Ensino fundamental;</li> <li>▪ Coordenadores – Nível Médio, modalidade Normal, Pós-Graduação em Educação ou nível superior, licenciatura ou bacharelado em Pedagogia.</li> </ul>
<b>São Gonçalo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diretor com habilitação em Pedagogia ou Pós-Graduação;</li> <li>▪ Professor (coordenador) nível superior Pós-Graduação, em Educação Infantil e licenciatura plena com experiência comprovada de dois anos em fundamental;</li> <li>▪ Obs.: Para creche de 0 a 2 - assistente de creche com a formação mínima em Ensino Fundamental e com experiência comprovada de, no mínimo, 2 anos nessa faixa etária;</li> <li>▪ Educação Infantil:</li> <li>▪ Professor- Ensino Médio – Curso Normal;</li> <li>▪ Auxiliares – Ensino Fundamental.</li> </ul>
<b>Duque de Caxias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Um educador com, pelo menos, o curso de formação de professores de nível Médio, participando da Direção;</li> <li>▪ Um educador com, pelo menos, o curso superior em Pedagogia, para criar, coordenar, supervisionar e avaliar sua Proposta Pedagógica;</li> <li>▪ Um educador por turma com, pelo menos, o curso de formação de professores de Nível Médio e recomendada a escolaridade mínima de Ensino Fundamental para todo o pessoal auxiliar.</li> </ul>

Fonte: Deliberações municipais de Duque de Caxias (2005); Itaboraí (2003); Niterói (2006); Rio de Janeiro (2007), São Gonçalo (2003 e 2006)

A análise do quadro permite algumas considerações. Em relação ao cargo de auxiliar, para o qual se exige apenas o Ensino Fundamental, vale uma pesquisa específica sobre a situação funcional destes profissionais. As deliberações dos municípios do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias não especificam se tais

profissionais atuarão na creche ou na pré-escola, permitindo indagar: O auxiliar é o profissional que ajuda o professor ou o próprio regente da turma? Quais são as atribuições deste profissional? Qual é a exigência para o exercício dessa função?

No município de São Gonçalo, por exemplo, fica claro que este profissional atuará na creche, o que nos permite questionar se há exclusividade e, em caso afirmativo, sobre a importância educativa da creche neste município, quando se admite que o profissional que atua diretamente com a criança não tenha formação específica para o exercício desta função.

O texto desta deliberação dá outro indício quanto ao desconhecimento do lugar da creche no âmbito legal:

Para creche de 0 a 2: assistente de creche com a formação mínima em Ensino Fundamental e com experiência comprovada de no mínimo 2 anos nessa faixa etária. Educação Infantil: Professor – Ensino médio – Curso Normal / Auxiliares – Ensino Fundamental.

Como podemos observar, creche e Educação Infantil são tratadas como se fossem duas etapas excludentes. O texto dá margem para entender que, ao referir-se a Educação Infantil, o intuito era o de mencionar a pré-escola.

Essa diversidade revela a existência de diferentes visões sobre a função das instituições de Educação Infantil, bem como do profissional da creche, apontando para uma tendência em que a realidade da Educação Infantil ainda é marcada por uma cisão entre creche e pré-escola, na qual a creche tem ocupado o lugar mais frágil.

De acordo com a (LDB/96), creche e pré-escola integram a Educação Infantil, ambas com a mesma função: a creche para as crianças até três anos de idade e a pré-escola para as crianças de quatro a seis anos de idade.

Quanto à formação dos profissionais, esta lei indica que:

A formação de docentes para atuar na Educação Básica far-se-á 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 oferecida em nível médio, na modalidade Normal. (Art.62/LDB 1996)

Como se pode observar, não há cisão na lei quanto à formação do profissional que irá atuar na Educação Infantil, sendo sua carreira equiparada à do professor do

Ensino Fundamental. Em tal direção, esse profissional passou a ter direito a um plano de carreira e a todas as conquistas da categoria, por meio da Lei nº 11.738, de 17 de julho de 2008, que institui o salário nacional para os professores da Educação Básica pública.

Ainda quanto ao profissional que irá atuar junto às crianças, a publicação “Política Nacional de Educação Infantil pelos direito das crianças de 0 a 6 anos à educação” (2006), traz a seguinte orientação: *Extinguir progressivamente os cargos de monitor, auxiliar, atendente, entre outros, mesmo que ocupados por profissionais concursados em outras secretarias ou na secretaria de Educação e que exercem funções docentes* (p. 22).

Assim, legislações, planos, diretrizes e políticas atuais que regulamentam a Educação Infantil definem que os profissionais que atuam diretamente com as crianças são denominados *professores*, o que permite compreender que uma deliberação, quando nomeia de educador ou auxiliar outros profissionais que também atuam como docentes, legitima práticas que caminham na contramão dos avanços conquistados por esta etapa de ensino.

Pesquisas revelam que é na construção de uma política para a formação de profissionais da Educação Infantil que se situam os maiores desafios desta etapa de ensino, daí a importância de se ressaltar que as orientações expressas nas deliberações devem apontar para esta questão. A desvalorização da formação dos profissionais, no âmbito dos textos legais analisados, caracteriza um cenário de precariedade profissional, o que pode ser apontado como um desafio para os sistemas municipais de ensino.

### **2.3. Avanços e recuos em relação aos espaços, instalações e equipamentos**

Analisar as orientações presentes nas deliberações em relação aos espaços internos e externos destinados à realização das atividades com as crianças configura-se na busca de uma compreensão sobre como estas orientações exprimem e consolidam suas opções pedagógicas.

De que forma as orientações contidas nas deliberações se entrelaçam com as publicações oficiais que tratam dos espaços das instituições como possibilidade de

experimentação e descoberta das crianças? Segundo Lima (1989), o espaço não se define somente pela metragem ou por suas dimensões objetivas, mas pela forma como é experimentado, transformando-se em ambiente de interações e vida.

Na mesma perspectiva de se perceber a importância dos espaços das creches como forma de reconhecimento de suas especificidades, Gomes da Silva (2006), na pesquisa desenvolvida sobre a qualidade dos espaços físicos em duas creches públicas, pontua que estes devem ser construídos:

(...) para a criança em suas competências arquitetônicas, com a criança, na medida em que esta é quem vai atuar neste palco de ações através de suas experiências diárias, e este deve ser “da criança”, considerando a construção do conhecimento na Educação Infantil. (GOMES DA SILVA, 2006, p. 4)

Em nossa análise, pensaremos o espaço como lugar socialmente construído, onde as manifestações, expressões e pontos de vistas das crianças serão valorizados, onde estas serão vistas com especificidades próprias.

Considerando que os espaços exprimem marca de cultura, focaremos a importância dada nos textos legais ao brinquedo e à brincadeira.

Os aparelhos fixos de recreação são opcionais, mas existindo, devem atender às normas de segurança do fabricante e ser objeto de conservação e manutenção periódicas. (Art.11º, Deliberação nº 004 de 25 de julho de 2003, Itaboraí e Art. 8º Deliberação CME/DC nº 02/2005 de Duque de Caxias)

(...) V – instalações sanitárias completas, suficientes e próprias para uso das crianças e uso dos adultos; VI – bebedouro em números suficientes, equipados com filtro e de fácil acesso e manuseio para as crianças; VI – bebedouros em número suficiente, equipados com filtro e de fácil acesso e manuseio para as crianças; VI – berçário, se for o caso, provido de berços individuais, com espaço mínimo de meio metro entre eles (dentro das normas específicas para este mobiliário), área livre para estimulação e movimentação das crianças, locais para amamentação e para higienização, com balcão e pia, além de espaço para o banho de sol das crianças; VII – área coberta destinada à recreação dirigida e área verde, ainda que sob a forma de canteiros, cujas plantas não ofereçam riscos à saúde; VIII – aparelhos fixos de recreação opcionais, que atendam às normas de segurança com conservação e manutenção periódica; IX – extintores de incêndio, revisados, atendendo ao prazo de validade. Recomendamos que: a) não devem ser usados carpetes, tapetes ou cortinas; b) os pisos devem ser antiderrapantes; c) as tomadas e interruptores de luz estejam protegidos com material próprio; d) na existência de escadas, antiderrapantes nos degraus e corrimão para apoio e segurança. (Art. 15º, Deliberação CME nº 003/03 e 006/06, São Gonçalo)

Como podemos observar, nestes municípios os aparelhos de recreação são “opcionais”. Nas deliberações dos municípios de Itaboraí e Duque de Caxias não há menção da importância destes para a realização das atividades. No município de São

Gonçalo, apesar de fazer menção a estes espaços, podemos perceber que a prioridade é o cuidado. De forma detalhada, especificam-se recomendações com tomadas, carpetes e escadas. Reconhecemos a importância de que estes espaços sejam seguros, mas esta segurança não pode prevalecer em detrimento dos brinquedos e da brincadeira das crianças, que aparecem como secundários na estrutura das instituições. A brincadeira, como atividade essencial das crianças, como lugar da imaginação, do faz-de-conta, como espaço de potencialidade, não tem tido primazia no contexto de alguns municípios. É notória, por um lado, uma visão de cunho assistencialista, que prioriza higiene, saneamento e segurança e, por outro, um modelo escolarizante que desqualifica a importância do brincar e do brinquedo no âmbito educacional.

Já na deliberação de Niterói, podemos observar uma maior preocupação para que os espaços atendam às especificidades das crianças:

Os espaços internos deverão atender às diferentes funções da unidade de educação infantil e conter uma estrutura básica que contemple: espaço para recepção e secretaria; sala de professores e sala para serviços pedagógicos, administrativos e de apoio; salas para atividades com 1m<sup>2</sup> de área livre por criança, mobiliário e equipamentos adequados e ao alcance das crianças; sala de atividades para os bebês com berços individuais; área livre para movimentação das crianças; locais para amamentação e higienização com balcão e pia; cozinha e refeitório com instalações e equipamentos para o preparo de alimentos e instalações sanitárias apropriadas com chuveiros e sanitários. Os espaços externos deverão contemplar áreas verdes e áreas completas com local para banho de sol matinal e atividades externas de expressão física, artística e de lazer. As unidades de educação infantil que possuírem piscina, canteiro ou tanques com areia, deverão obedecer à legislação própria no tocante às normas de conservação e segurança relativos a esses espaços. (Art. 19, Deliberação CME nº 009/2006 de Niterói)

Diferentemente dos outros textos, há relevância de segurança, saneamento e de mobiliário e equipamentos adequados e ao alcance das crianças, como também de espaços externos que contemplem áreas verdes e áreas completas com local para banho de sol matinal e atividades externas de expressão física, artística e de lazer.

As deliberações expressam políticas municipais que definem as prioridades da Educação Infantil nos espaços onde as crianças passam grande parte de seus dias, em períodos de até 10h. Elas configuram-se em orientações para edificações, organização e projetos pedagógicos das instituições que atendem as crianças. Desta forma, devem priorizar orientações que garantam a qualidade destes espaços.

## **Considerações Finais**

Analisar os textos das deliberações municipais que fixam normas para a organização das instituições de Educação Infantil foi o caminho percorrido para atentarmos às configurações municipais acerca do atendimento das crianças, como também às concepções dos Conselhos Municipais de Educação sobre esta etapa da educação no âmbito dos sistemas de ensino.

Como salientamos, em apenas dois municípios a deliberação é destinada às instituições públicas e privadas, enquanto nos demais o texto se volta exclusivamente à rede privada, o que nos permite pensar sobre a parcialidade e a fragmentação da função dos CME na configuração dos sistemas de ensino. A ideia dos Conselhos é a de contribuir para o desenvolvimento da política educacional, garantindo a melhoria do serviço, tanto no que diz respeito à cobertura quanto à qualidade oferecida, tendo como base os documentos, as diretrizes e os parâmetros nacionais e estaduais, inspirados no regime de colaboração preconizado na (CF/88) e na (LDB/96).

Apesar do anúncio de uma preocupação com um trabalho que contribua para o desenvolvimento integral das crianças, as orientações presentes nos textos legais quanto à organização destas instituições são contraditórias. Em relação à brincadeira, por exemplo, embora sua importância seja citada, observa-se que não há obrigatoriedade de existência de brinquedos, um desafio em alguns municípios. Em nenhum texto analisado identificamos especificações quanto ao material de fabricação dos brinquedos, tal como observado em relação a outros objetos que constituem o espaço das instituições.

Poucos textos trazem orientações que convidem as instituições para a construção de um espaço onde haja uma rotina frequente entre a natureza, as crianças e os adultos que ali convivem.

Outra questão que merece destaque remete aos cargos que ocupam os profissionais que atuam diretamente com as crianças, o que reflete a concepção de educação do município. A existência de auxiliares e assistentes exercendo a função docente sem a formação exigida para o exercício do magistério, prevista nos textos legais, é uma medida contrária aos avanços e conquistas da área. Deliberações que orientam sobre o funcionamento de instituições públicas e privadas onde a formação dos profissionais não seja uma prioridade contribuem não só para a desqualificação do

trabalho, como também para uma realidade onde estes profissionais não dispõem de melhores condições de trabalho, como plano de carreira, reconhecimento salarial e carga horária justa.

O lugar de atuação destes profissionais – creche ou pré-escola – oferece aportes para questionarmos se há indícios de uma cisão nesta modalidade de ensino, onde, historicamente, a creche tem ocupado um lugar inferior, com características de atendimento de cunho assistencialista, no qual parece desnecessário investir na formação dos profissionais.

O que se percebe no texto de algumas deliberações analisadas é a distância entre o que é proposto para um trabalho que respeite os direitos das crianças e o que se tem traduzido em orientações em alguns municípios. Se há um consenso entre pesquisadores e Estado sobre o caráter educativo da Educação Infantil, o mesmo não acontece em relação à definição do que isso significa nas ações concretas.

Em alguns municípios, as estratégias que vêm sendo adotadas estão longe de alcançar os objetivos da realização de um atendimento que contemple as especificidades das crianças. A realidade parece muito aquém de consolidar a efetiva democratização no acesso aos direitos fundamentais.

O sistema público e o modo como as crianças são culturalmente percebidas em cada sociedade afetam a concretização de seus direitos. O discurso social e político atual é o de uma infância de direitos, e concretizá-lo constitui, ainda, um desafio distante da realidade de alguns municípios.

## **Referências bibliográficas**

BAKHTIN, M. Marxismo e filosofia da linguagem. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 1995.

BETLINSKI, C. Conselhos Municipais de Educação: Participação e cultura política. São Paulo, 2006. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB. Lei Federal n.º 9.294, de 26 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 11.738, de 16/07/08. Institui piso salarial dos professores. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm)>. Acesso em: 20/03/10.



\_\_\_\_\_. Lei nº 11.274, de 06/02/06. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm)>. Acesso em: 20/03/10.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.114, de 16/05/05. Altera os artigos 6º, 30º, 32º e 87º da Lei nº 93904, de 20 de dezembro de 1996; torna obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, 2005a.

\_\_\_\_\_. MEC/SEB/COEDI. Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. MEC/SEB. Perfil dos Conselhos Municipais de Educação (2005). Brasília, 2006

\_\_\_\_\_. CNE/CEB. Resolução nº 5 de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil: Brasília, 2009.

CEE/RJ. Deliberação nº 308, de 23 de outubro de 2007  
<http://www.cee.rj.gov.br/coletanea/d308.pdf>.

CME/Duque de Caxias. Deliberação nº 02/2005, Duque de Caxias (mimeo).

CME/Itaboraí. Deliberação nº 004, de 25 de julho de 2003, Itaboraí (mimeo).

CME/Niterói. Deliberação nº 009/2006, Niterói (mimeo).

CME/Rio de Janeiro. Deliberação nº 15, de 29 de maio de 2007, Rio de Janeiro (mimeo).

CME/São Gonçalo. Deliberação nº 003/03 e 006/06, São Gonçalo (mimeo).

CURY, Carlos R. J. O princípio da gestão democrática na educação (2005). Disponível em: <<http://www.tvebrasil.com.br/salto>>. Acesso em: 30 mar. 2009.

\_\_\_\_\_, Carlos R. Jamil. Direito à educação: Direito à igualdade, direito à diferença. Caderno de Pesquisa. São Paulo: n. 116, p. 245-262, jul.2002.

\_\_\_\_\_. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. (orgs.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

FARIA, C. F, RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (org.) A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo. Cortez, 2010.

GOMES DA SILVA, D. S. G. Reflexões sobre o diálogo entre espaços físicos e o cotidiano na Educação Infantil. In: 29ª Reunião Anual da Anped, Caxambu, 2006. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT07-1891-Int.pdf>> Acesso em: 15/09/10.

LE GOFF, J. História e Memória. Campinas: Editora Unicamp, 1996.

LIMA, M. S. A criança e a cidade. São Paulo: Nobel, 1989.

PARO, V. H. Gestão demográfica da escola pública. São Paulo: Ática, 2001.

RUA, M. das G. Análise de políticas de políticas públicas: conceitos básicos. In:

VILLASANTE, T. T. Metodologia dos conjuntos de ação. In: Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas e Organizações Locais; Fischer, T. (org.). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.