

Universidade Federal do Amapá
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação/
Mestrado em Desenvolvimento Regional

NÚBIA SIMONE SARDINHA DUARTE

UNIÃO/ESTADO/MUNICÍPIO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: A LDBEN N. 9.394/96 E
A GESTÃO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO, NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ/AP
(1995-2002)

Macapá
2014

NÚBIA SIMONE SARDINHA DUARTE

UNIÃO/ESTADO/MUNICÍPIO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: A LDBEN N. 9.394/96 E
A GESTÃO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO, NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ/AP
(1995-2002)

Dissertação submetida à Universidade Federal do Amapá, como requisito final à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional, área de concentração: Meio Ambiente, Cultura e Desenvolvimento Regional, na linha de pesquisa: Sociedade, Cultura e Desenvolvimento Regional.

Orientadora:
Profa. Dra. Norma Iracema de Barros Ferreira.

Macapá
2014

NÚBIA SIMONE SARDINHA DUARTE

UNIÃO/ESTADO/MUNICÍPIO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: A LDBEN N. 9.394/96 E
A GESTÃO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO, NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ/AP
(1995-2002)

Dissertação submetida à Universidade Federal do
Amapá, como requisito final à obtenção do título
de Mestre em Desenvolvimento Regional, área
de concentração: Meio Ambiente, Cultura e
Desenvolvimento Regional, na linha de pesquisa:
Sociedade, Cultura e Desenvolvimento Regional.

Data da Aprovação:
12 de novembro de 2014

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Norma Iracema de Barros Ferreira _____
Orientadora (UNIFAP)

Prof. Dr. Sidney da Silva Lobato _____
Membro Titular (UNIFAP)

Profa. Dra. Maria Lúcia Teixeira Borges _____
Membro Titular (UNIFAP)

Prof. Dr. Pablo Sebastian Moreira Fernandes _____
Membro Suplente (UNIFAP)

Profa. Dra. Arthane Menezes Figueirêdo _____
Membro Suplente (UNIFAP)

A Deus, pela força e amparo nos momentos difíceis;

À Francisca de Queiroz Sampaio, minha avó amada, em seus noventa e poucos anos, pela atenção em minha infância, em você a força e a disposição necessárias;

A minha mãe Izildene e ao meu pai Raimundo, pelo incentivo e apoio;

Aos filhos, Dominique e Aidan, por me ensinarem as prioridades na vida.

AGRADECIMENTOS

É com profundo sentimento de dever cumprido e sonho realizado que encerro esta etapa de minha formação, em que tenho muito a agradecer.

À minha orientadora, professora Norma Iracema de Barros Ferreira, de quem tanto me orgulho. Aprendi com você o verdadeiro significado da relação teoria/prática. Você, com tanta simplicidade, compreensão, orientou-me e deu-me o apoio e a confiança necessárias para seguir. Obrigada por ter acreditado no meu Projeto!

À professora Maria Lúcia Teixeira Borges, por sua experiência e conhecimento, ao Professor Yurgel Pantoja Caldas, pelo carisma e sorriso acolhedor. Agradeço por suas oportunas e importantes contribuições no Exame de Qualificação.

Aos colegas de Mestrado, agradeço por todos os momentos em que estivemos juntos. Obrigada pelas sugestões valiosas, por dividir momentos angustiantes e felizes. A escolha para ser sua representante só fortaleceu-me na luta por uma sociedade mais justa e democrática.

À professora Maria Leonice S. Castillo, a Marilé, por toda sua contribuição para a Educação Infantil no Amapá.

Aos gestores, que como personagens da ação, ajudaram a escrever esta história.

À Secretaria de Estado da Educação, pelo acolhimento e disponibilidade dos dados.

À professora Dilene Kátia pela leitura atenta e cuidadosa do trabalho.

Aos amigos Diana, Emanuel, Joel, Lana, agradeço as contribuições com observações e estrutura do trabalho.

A amiga Shirley, parceira nas orientações, agradeço a companhia em momentos alegres e o apoio em ocasiões decisivas.

Agradeço a todos, que mesmo não sendo citados, foram de grande importância em minha vida pessoal, profissional e acadêmica.

Muito Obrigada!

[...] Vamos observar como é a cidadania brasileira, que é garantida nos papéis, mas não existe de verdade. É a cidadania de papel. Estou convencido de que a infância, frágil como um papel, é o mais perfeito indicador do desenvolvimento de uma nação. Revela melhor a realidade do que o ritmo de crescimento econômico ou renda *per capita*. A criança é o elo mais fraco e exposto da cadeia social. Se um país é uma árvore, a criança é um fruto. E está para o progresso social e econômico como a semente para a plantação. Nenhuma nação conseguiu progredir sem investir na educação, o que significa investir na infância. Por um motivo bem simples: ninguém planta nada se não tiver uma semente.

(Gilberto Dimenstein, 2011, p. 4).

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar como o Amapá tratou as demandas existentes na área da Educação Infantil em relação à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96), no período de 1995 a 2002, identificando qual a concepção de Estado que se fez presente. A pesquisa insere-se em uma dimensão crítica e interdisciplinar, baseada na investigação qualitativa, para tanto, realizou-se pesquisa documental. O estudo foi realizado no Estado do Amapá, tendo como *locus*/sujeito a rede estadual no Município de Macapá, além do Técnico de Divisão da Educação Infantil (DEI) e como fonte de investigação, recorreu-se a documentos da Secretaria de Estado da Educação e de outras instituições, bem como coletados junto a profissionais que atuaram na Educação Infantil. A problemática consistiu em indagar: qual o tratamento dispensado pelo Amapá, à Educação Infantil, com o advento da LDBEN n. 9.394/96 e qual a concepção de Estado que se fez presente, direcionando as ações dos governantes durante o estudo proposto? Deste questionamento confirmou-se a hipótese de que a Educação Infantil seria um ônus para o Estado, já que em nome da Lei transferiu-se a Educação Infantil ao Município, que acabou por assumir, quase que totalmente, o ônus e bônus que emanaram desta abrupta descentralização. Tal premissa considerou que as políticas públicas destinadas à Educação Infantil configuraram-se como de prioridade secundária em relação aos gastos com o Ensino Fundamental, demonstrando uma concepção de Estado que se mostra mínimo em sua responsabilidade com a área educacional. Conclui-se que o Estado perdeu a oportunidade de tornar a Lei um pilar no fortalecimento da EI, quando o que vislumbrou foi a redução de gastos em detrimento da qualidade de um regime de colaboração. No período estudado o que se experimentou foi um momento de impasses, incertezas, vivido pela sociedade e pelas próprias instituições, quanto aos rumos que seriam dados a esta etapa da educação, evidenciando-se a importância dispensada às crianças no seio do Estado do Amapá.

Palavras-chave: Política e Gestão Educacional. Legislação Educacional. Descentralização. Regime de Colaboração. Educação Infantil.

ABSTRACT

This research aims to analyze how the Amapá treated existing demands in the area of early childhood education in relation to the guidelines and Bases for national education (law n. 9.39496), during the period from 1995 to 2002, identifying what the conception of State who was present. The research falls into a critical and interdisciplinary dimension based on qualitative research. For both documentary research was held together with the comparative method among the eight years of the same public administration in which occurred the promulgation of that Law. The study was conducted in the State of Amapá in Brazil, having as *locus/subject* the State network in the city of Macapá, beyond the technical Division of early childhood education (DEI) and as a source of research, document was the State Department of education and other institutions, as well as collected by the professionals who worked in early childhood education. The problem was to ask: what is the treatment for Amapá, the early childhood education, with the advent of LDBEN No 9.39496 and which the conception of State who was present, directing the actions of the rulers during the proposed study. Questionings confirmed the hypothesis that early childhood education would be a burden to the State, as in the name of the law moved to early childhood education to Municipality, which eventually take over, almost entirely, the onus and bonuses that emanated from this abrupt decentralization. Such a premise considered that public policies aimed at early childhood education configured as secondary priority compared to spending on elementary school, demonstrating a conception of State which shows minimum in its responsibility with the educational area. It is concluded that the State lost the opportunity to make the law a pillar in strengthening the ECE, when what was envisioned to cost-cutting at the expense of the quality of a system of collaboration. In the period studied what was experienced a moment of dead ends, uncertainty, lived by society and by the institutions themselves, as for what courses would be given to this stage of education, showing the importance given to children within the State of Amapá in Brazil.

Keywords: Educational Management and Policy. Educational Legislation. Decentralization. Collaborative arrangements. Early Childhood Education.

LISTA DE SIGLAS

ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BM	Banco Mundial
CBA	Ciclo Básico de Alfabetização [AP]
CE	Constituição do Estado [do Amapá]
CEB	Câmara de Educação Básica
CEE	Conselho Estadual de Educação [AP]
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEI	Comissão Nacional de Educação Infantil
COEDI	Coordenação de Educação Infantil
DEI	Divisão de Educação Infantil [AP]
DEMEC	Delegacia do Ministério da Educação [AP]
DF	Distrito Federal
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DNCr	Departamento Nacional da Criança
EB	Educação Básica
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
IEE	Instituto de Estudos Especiais [PUC/SP]
EF	Ensino Fundamental
EI	Educação Infantil
FCRIA	Fundação da Criança e do Adolescente
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GAB/GOV	Gabinete do Governador [AP]
GEA	Governo do Estado do Amapá
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICOMI	Indústria e Comércio de Minério do Amapá
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPESAP	Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura [atual Ministério da Educação]
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização [extinto]
MPE	Ministério Público Estadual [AP]
OMC	Organização Mundial do Comércio
PDSA	Plano de Desenvolvimento Sustentável do Amapá
PFL	Partido da Frente Liberal [atual Partido dos Democratas – DEM]
PIJ	Promotoria da Infância e Juventude [atual Promotoria da Infância e Juventude – PJIJ]
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PMM	Prefeitura Municipal de Macapá [AP]

PND	Plano Nacional de Desenvolvimento (Nova República)
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEI	Política Nacional de Educação Infantil
PROEPRE	Programa de Educação Pré-Escolar
PROMEDLAC	Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
SEEC	Secretaria de Educação e Cultura
SEED	Secretaria de Estado da Educação [do Amapá]
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura [de Macapá/AP]
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Tesouro [AP]
SEPRE	Serviço de Educação Pré-Escolar [SEED/AP]
SETRACI	Secretaria do Trabalho e da Cidadania [atual Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo – SETE]
SOJI	Serviço de Orientação aos Jardins de Infância
TJ	Tribunal de Justiça [AP]
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas [SP]
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
VIJ	Vara da Infância e da Juventude

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO EM UM CENÁRIO NEOLIBERAL: NOTAS HISTÓRICAS E LEGISLAÇÃO	14
1.1 CONSTITUIÇÃO HISTÓRICO–SOCIAL DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	14
1.2 A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO <i>LOCUS</i> NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	18
1.2.1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96.....	21
1.3 <i>LOCUS</i> DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO GOVERNO FHC.....	24
1.3.1 Políticas Públicas Educacionais: o papel do MEC.....	33
1.4 GESTÃO EDUCACIONAL: DESCENTRALIZAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO UNIÃO/ESTADOS/MUNICÍPIOS.....	36
2 EDUCAÇÃO INFANTIL NO AMAPÁ: LEGISLAÇÃO NACIONAL E GESTÃO ESTADUAL.....	45
2.1 CARACTERIZAÇÃO SOB A ÉGIDE DA LEGISLAÇÃO NACIONAL.....	48
2.1.1 A LDBEN n. 4.024/61 e legislações esparsas.....	48
2.1.2 A Lei do ensino n. 5.692/71.....	50
2.1.2.1 <i>Proposta Curricular para Educação Infantil: Programa de Educação Pré-Escolar.....</i>	<i>53</i>
2.2 CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO ESTADUAL NO CENÁRIO POLÍTICO.....	54
3 EDUCAÇÃO INFANTIL NO AMAPÁ, POLÍTICAS PÚBLICAS PÓS-LDBEN 9.394/96: AGENTES E AÇÕES.....	59
3.1 A EDUCAÇÃO INFANTIL NA GESTÃO ESTADUAL (1995 – 1998).....	67
3.1.1 Reunindo fragmentos: a atenção à Educação Infantil (jan.1995 a maio. 1996).....	68
3.1.2 Reunindo fragmentos: a atenção à Educação Infantil (maio a out. 1996).....	70
3.1.3 Reunindo fragmentos: a atenção à Educação Infantil (out.1996 a jun.1998).....	72
3.1.4 Reunindo fragmentos: a atenção à Educação Infantil (jun. 1998 a fev.1999).....	74
3.2 A EDUCAÇÃO INFANTIL NA GESTÃO ESTADUAL (1999 – 2002).....	79
3.2.1 Reunindo fragmentos: a atenção à Educação Infantil (fev.1999 a abr. 2002).....	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
REFERÊNCIAS.....	91
APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	101
APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista com técnico da DEI/SEED.....	102

INTRODUÇÃO

Constitui-se tema de estudo deste trabalho que aqui se apresenta o tratamento dado pelo Amapá à Educação Infantil, com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN n. 9.394/96), no contexto do processo de descentralização e do regime de colaboração entre as esferas de Governo. A proposta desta pesquisa surge da necessidade de compreender como se configuraram politicamente as ações da gestão pública estadual para a Educação Infantil, face às modificações decorrentes desta Lei, responsável por transformações no quadro de responsabilidades pela efetivação das políticas para a etapa da educação em foco. O estudo em questão é significativo para o contexto político educacional do Estado, uma vez que representa uma oportunidade de ampliar e aprofundar a discussão sobre a política de Educação Infantil.

Com a descentralização, processo que se consolidou com a Constituição Federal de 1988 e a LDBEN, o Governo estadual redefiniu o atendimento dado à Educação Infantil, demonstrando que a responsabilidade com esta etapa da educação representava um ônus para o Estado, pois pela legislação sua abrangência incide sobre o Ensino Médio. Trata-se do papel do Estado no campo social e das influências externas que determinam sua forma de decisão sobre o que é importante no campo educacional.

A aprovação da LDBEN trouxe importantes modificações para a Educação Infantil que precisavam ser efetivadas, como a sua integração aos sistemas de ensino e sua inserção na Educação Básica. O Amapá traçou um panorama para se adequar à legislação, sendo uma das consequências, dentre outras, o repasse ao Município da responsabilidade para com a Educação Infantil.

Diante do exposto, faz-se necessário conhecer como foi encaminhada a política de adequação à Lei, surgindo o problema central deste estudo que consistiu em indagar qual o tratamento dado, pelo Amapá, à Educação Infantil, com o advento da LDBEN n. 9.394/96 e qual a concepção de Estado que se fez presente, direcionando as ações dos governantes durante o estudo proposto? Desta questão central emergem as questões pontuais de pesquisa, que são: 1) Qual o panorama da Educação Infantil, no Brasil e no Amapá, nos períodos imediatamente anteriores e posteriores à promulgação da LDBEN n. 9.394/96? 2) Qual a relação-política de âmbito nacional, estadual e municipal, no que diz respeito à Educação Infantil? 3) Quais medidas, ações e iniciativas o Amapá adotou para aplicar a

LDBEN n. 9.394/96? Como se constituiu a relação entre Estado e Município, no âmbito da Educação Infantil?

Formulou-se, então, possível resposta ao problema, a hipótese de que: o tratamento dado pelo Amapá à Educação Infantil, com o advento da LDBEN n. 9.394/96, foi que a Educação Infantil seria um ônus para o Estado, e usou-se a Lei não como um elemento de força para o regime de colaboração de responsabilidade entre a União, Estado e Municípios, mas sim, como um instrumento para a transferência de responsabilidade. Tal premissa é afirmada considerando que as políticas públicas destinadas à Educação Infantil, nas últimas décadas, configuraram-se como de prioridade secundária em relação ao atendimento prestado ao Ensino Fundamental, no rol dos gastos com a educação.

Assim sendo, no objetivo deste estudo buscou-se analisar como o Amapá tratou as demandas existentes na área da Educação Infantil em relação à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96), no período de 1995 a 2002, identificando qual a concepção de Estado que se fez presente. Quanto aos objetivos específicos consistem em: delinear o panorama social, legal, e de gestão política da Educação Infantil, no Brasil, nos períodos anterior e posterior à promulgação da LDBEN n. 9.394/96, contextualizando-a historicamente; analisar a relação entre União, Estado e Município diante da Educação Infantil, pós LDBEN, no contexto do processo de descentralização; identificar os agentes, as ações utilizadas pelo Poder Público Estadual para aplicar à LDBEN n. 9.394/96, avaliando o impacto de tais procedimentos.

A relevância da pesquisa justifica-se, também, por dois outros fatores. Um é o de compreender a política educacional amapaense destinada à Educação Infantil, levando em conta a insuficiência de obras sistemáticas sobre esta etapa, aspecto que dificulta o entendimento dos fatos circunstanciais de hoje, posto que é essencial um referencial histórico, pois nada acontece sem que haja uma linha de tempo percorrendo. O outro fator é que a análise do período proposto (1995-2002) pode desencadear estudos futuros, além de fornecer subsídios para as ações a serem implantadas pela administração pública da educação, no Amapá.

O objeto do estudo em foco apresenta, em si, uma complexidade e diversidade, cuja necessidade em estudá-lo sob diferentes pontos de vista e reconhecer seu caráter interdisciplinar, fez-se imprescindível. Desse modo, os dados empíricos foram analisados em um universo histórico, tendo como eixo a análise crítica e interdisciplinar. É importante ressaltar que como o tema enseja a amplitude relacionada a uma Lei, procurou-se delinear

o objeto com base em referências teóricas relacionadas ao campo da Ciência Política, da Sociologia, da Educação, do Direito e da História.

Para tanto, analisaram-se também, os documentos da Secretaria de Estado da Educação, Tribunal de Justiça, dentre outros. Tais fontes primárias registram as ações dos gestores públicos, além de captarem, verdadeiramente, os fatos, os conflitos, as ações e omissões, que não poderiam ser detectados por meio de outros procedimentos de pesquisa.

O trabalho apresenta-se em três seções. Na primeira, faz-se a revisão da Educação Infantil e dos conceitos que a delineiam e fundamentam social e historicamente, bem como dos aspectos legais que a envolvem, dos conceitos de Políticas Públicas e Gestão, os quais ajudam na análise. Examina-se, também, o modelo político, econômico e educacional do período em estudo, especificamente o governo Fernando Henrique Cardoso e ações do Ministério da Educação concernentes à Educação Infantil. Consta, ainda, a discussão teórica de questões denominadas como de fundo, as quais envolvem a conexão entre as esferas administrativas, como a descentralização e o regime de colaboração. Ademais, faz-se uma abordagem acerca do federalismo cooperativo na Constituição Federal, identificando-se a divisão de responsabilidades e examinando-se a relação entre União, Estados e Municípios.

Na segunda seção delinea-se um histórico da EI no Amapá e apresenta-se o Estado, o Governo, a Secretaria de Estado da Educação. Por fim, a terceira consiste em uma análise, baseada na documentação obtida, apontando as ações e tessituras do processo de gestão política estadual do Amapá para a Educação Infantil, no período de 1995 a 2002.

1 EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO EM UM CENÁRIO NEOLIBERAL: NOTAS HISTÓRICAS E LEGISLAÇÃO

A presente seção analisa o *corpus* conceitual produzido em diferentes áreas de conhecimento, tais como Direito, Ciência Política, História e Educação. A primeira parte da seção problematiza o panorama da Educação Infantil, no Brasil, nos períodos imediatamente anterior e posterior à promulgação da LDBEN n. 9.394/96. Na segunda parte discorre-se acerca da relação política de âmbito nacional, estadual e municipal, no que diz respeito à Educação Infantil. O objetivo desta seção é a contribuição teórica, pela via da revisão bibliográfica e documental da trajetória histórica, legal, e de gestão política, por meio de conceitos e ideias que perpassam a constituição da Educação Infantil no Brasil, culminando com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96, além das questões que emanam de seus ditames e da transversalização com a relação federativa e o processo de descentralização.

1.1 CONSTITUIÇÃO HISTÓRICO-SOCIAL DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A relevância de estudos sobre Educação Infantil nos dias atuais reside em diversos fatores que se constituíram historicamente, dentre os quais se destacam a garantia dos direitos relativos aos trabalhadores; necessidade da família em ter uma instituição que cuide e eduque suas crianças; continuidade de pesquisas que demostrem que essa fase é importante para o processo de desenvolvimento; redução do índice de insucesso escolar no Ensino Fundamental e em razões de ordem econômica e social. (ABREU, 2004, p. 3). É importante frisar que, no Brasil, o percurso histórico da Educação Infantil desenvolveu-se nos últimos cem anos, o que conduziu à busca de consolidação de sua importância contemporânea, procurando romper lacunas acumuladas desde o Descobrimento do País.

Antes de enveredar pelo histórico do atendimento à criança e apesar de apresentar os acontecimentos com certa ordem, é oportuno refletir que a infância não possui um “conceito linear e ascendente” conforme observa Kuhlmann Jr. (2004) ao questionar pontos do trabalho do historiador francês Phillipe Ariès sobre a história social da criança. As concepções sobre a infância se concretizam de várias formas, de acordo com o tempo em que foram desenvolvidas, ao longo de sua constituição histórica e que nos levam, contemporaneamente, a um novo pensar sobre a criança.

Deste modo, conforme Kuhlmann Jr. (2004, p. 32), a criança há de ser considerada “como sujeito histórico”, concebendo esse ser histórico em uma dimensão complexa, que concebe a infância como uma condição da criança, significando que: “o conjunto de experiências vividas por elas em diferentes lugares históricos, geográficos e sociais é muito mais do que uma representação dos adultos sobre essa fase da vida”, é um vir-a-ser, sendo. Corroborando com autor, Belloni (2009) identifica a infância sob uma perspectiva que a entende como condição social e historicamente construída, não a percebendo como um dado natural, ainda que também se constitua biologicamente, e sim um dado social, historicamente construído a partir dos interesses sociais, econômicos, culturais, políticos ou outros de uma dada sociedade, como é o caso da sociedade capitalista, do mercado de trabalho, do consumismo, das novas relações de comunicação e conhecimento etc.

Assim sendo, neste estudo devidamente baseado nessa concepção de infância, recorreu-se a Kramer (1995), que embora lance mão de uma cronologia não o faz de modo estático e linear, mas sim com o propósito simplesmente didático, segundo o qual o histórico da criança divide-se em duas fases, no Brasil. A primeira fase vai do Descobrimento até 1930 e a segunda, de 1930 até 1980. Como a referida pesquisadora finaliza sua análise nesta fase, optou-se neste trabalho em acrescentar, ainda, uma terceira fase, que vai de 1980 até 2002.

A primeira fase da proteção à infância foi subdividida em três períodos por Moncorvo Filho (1926 *apud* KRAMER 1995, p. 48), o qual foi médico higienista, defensor do modelo assistencial filantrópico, além de crítico da “ausência” de políticas sociais pelo Estado com ênfase a atenção à criança. O referido autor indica que o primeiro período abrange desde o Descobrimento até 1874; o segundo período de 1874 até 1889 e o terceiro, de 1890 até 1930. Ressalte-se que todas as fases são passíveis de críticas, já que foram apresentadas de forma resumida, suprimindo-se dados relevantes, mas que escapam ao objetivo deste estudo.

No primeiro período, referente à primeira fase, Kramer (1995, p. 48), relata que “pouco se fazia no Brasil pela infância”, tanto em sua base legal quanto nas alternativas gerais de atenção existentes, uma vez que as leis versavam sobre questões materiais, como sucessão e adoção. Até 1874, por exemplo, existia institucionalmente a Casa dos Expostos ou Rodas, instituição criada no Brasil por Romão Duarte, em 1739, para abrigar crianças de até doze anos que tivessem sido abandonadas e, em sua maioria, sem que a identidade de quem as trouxesse fosse identificada.

O segundo período da primeira fase (1874-1889) caracteriza-se por discursos de medicalização, realizados por grupos específicos como médicos higienistas, associações beneficentes, dentre outros, a respeito da assistência médica às crianças, cujo preceito atribuía à família a responsabilidade pela situação debilitada da prole. No entendimento de Kramer (1995, p. 50), “se existiam algumas alternativas provenientes de grupos privados [...] faltava, de maneira geral, interesse da administração pública pelas condições da criança brasileira, principalmente a pobre”. Até então, percebe-se que o abandono, a caridade e a pobreza são a prova da falta de atenção às crianças no período.

Para Kramer (1995) a intenção de proteger a infância começa a aparecer de forma tímida e isolada, no decurso do século XIX, com poucas instituições criadas para dar atenção a este segmento social menos favorecido, sendo insuficientes, à proporção da demanda naquele período. Em 1875, no Rio de Janeiro, são criados os colégios e associações de amparo à infância, como o Colégio Menezes Vieira, que é assinalado como o primeiro Jardim de Infância no Brasil, diga-se de passagem, de constituição privada.

A partir de 1880, segunda metade do 2º período (1874-1889), desenvolveu-se o projeto de construção de uma sociedade moderna, sob influência do ideário liberal, ganhando força e reunindo condições necessárias para que fosse desenvolvido pela elite do País. Neste contexto, surgem, “os preceitos educacionais do movimento das Escolas Novas, elaborado no centro das transformações sociais ocorridas na Europa e trazidas ao Brasil”. (OLIVEIRA, 2002, p. 92). Assim sendo, a Escola Nova foi um ato de renovação do ensino, que, no entanto, sofreu críticas devido ao seu caráter espontaneísta, influenciado pelos ditames do Liberalismo, que conforme Soczek (2006, p. 26), refere-se ao pensamento que serviu de base ao capitalismo desde seu princípio e está baseado no individualismo e na liberdade da empresa.

Ainda no segundo período, dentre as novidades importadas, está a concepção do Jardim-de-Infância, a qual proporcionou muitos debates entre os políticos da época. Muitos a criticavam por compará-la com as salas de asilo francesas, vistas como mero depósito de crianças. Outros, sob influência dos escolanovistas, defendiam seu ideário, por acreditarem que este tipo de escola traria benefícios ao desenvolvimento infantil. Os que se posicionaram contra argumentavam que como os Jardins-de-Infância tinham um caráter filantrópico e eram destinados aos mais pobres, o Poder Público não deveria mantê-los (OLIVEIRA, 2002, p. 92). Dessa forma, fica aparente a dualidade do pensamento educacional concernente à criança - de um lado o grupo que via a educação como um

processo de desenvolvimento, de outro, o grupo que primava pelo caráter de amparo e ausência do Estado.

No início do terceiro período da 1ª fase (1890-1930), a atenção à infância foi praticamente inexistente, demonstrando-se um retrocesso, se comparado ao período anterior. Essa situação começa a mudar no início do século XX, quando aparecem pessoas preocupadas em diminuir com a “apatia que dominava as esferas governamentais quanto ao problema da criança”. (KRAMER, 1995, p. 52). Em consequência, foi criado no Brasil, em 1919, por pressão de entidades civis, o Departamento da Criança no Brasil, de responsabilidade do Estado, mas que na prática fora mantido com recursos do próprio Moncorvo Filho que, em 1899, fundou o Instituto de Proteção e Assistência à Infância, entidade que até esse período cuidava das crianças menores de oito anos.

Um fato marcante relacionado ao Departamento da Criança, de acordo com Kramer (1995), foi a realização do I Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, em 1922, quando solicitava o apoio das autoridades governamentais às crianças, de forma que após o referido Congresso foram criados vários órgãos para dar-lhes assistência. Em novembro de 1930, a título de exemplificação, foi criado, pelo Decreto n. 10.402, o Ministério da Educação e da Saúde Pública, cujas atividades se diversificavam em Ação ou Assistência Cultural e Assistência Médico-Sanitária. O Ministério constituía-se de diversos órgãos, sendo necessário destacar a criação em 1940, pelo Decreto n. 2.024, o Departamento Nacional da Criança, de foco médico-higienista.

Na segunda fase, período que decorre de 1930 a 1980, conforme a divisão cronológica apresentada por Kramer (1995, p. 57), a questão do atendimento à criança começa a expandir-se, recaindo sua responsabilidade “ora segundo a iniciativa particular ora sobre a pública, ora por ambas e ora pela sociedade”. Esta dificuldade em atribuir a uma entidade específica a responsabilidade pela educação dos de 0 a 6 anos deve-se, ainda, a uma concepção de educação para infância concebida como um favor social, exprimindo seu cunho de amparo e de assistência.

Faz-se necessário, nestas notas históricas, salientar o surgimento, em 1932, de um documento importante para o contexto educacional da época. Trata-se do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, escrito por um grupo de 26 intelectuais que, apesar de pertencerem a correntes ideológicas diferenciadas, uniram-se em torno de um bem-comum, de maneira que para Vidal (2013, p. 2) “como descrito em seu próprio título, o Manifesto reivindicava a direção do movimento de renovação educacional brasileiro”, sustentando que a educação tem função eminentemente pública e solicitava meios para realizá-la.

Contudo, no que concerne à educação da criança de 0 a 6 anos, a autora em questão afirma que esta “é considerada como base do Sistema Escolar”, devendo ter o respeito necessário. Em análise ao tema, Oliveira (2002, p. 98) destaca que, no texto do Manifesto, reside o sentido de continuidade e importância do processo de desenvolvimento do ser humano, no âmbito escolar, que permeia desde a Educação Infantil até a o Ensino Superior.

De todo o exposto, é possível inferir que, desde o Descobrimento até 1930, o atendimento aos menores de sete anos foi quase ausente e, que a partir de então, até a década de 60, ele o foi de cunho médico-assistencialista-higienista, existindo poucas políticas e leis destinadas ao atendimento destas crianças. Não obstante, além de serem insuficientes, não as valorizava. E é somente após este longo período de acontecimentos histórico-sociais que as primeiras letras foram traçadas em torno de um aparato legal aos direitos das crianças, abrindo-se caminhos para o que, posteriormente, denominou-se de terceira fase (1980 –2002), neste estudo.

1.2 A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO *LOCUS* NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Apresentar-se-á, tanto no âmbito da segunda fase da história da Educação Infantil, de 1930 a 1980, como no da terceira, a partir de 1980, algumas fundamentações legais que precedem a LDBEN n. 9.394/96. São elas: Lei n. 4.024/61, Lei n. 5.692/71 e a Constituição Federal (CF) de 1988. Discorrer-se-á, também, sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), elaborado durante a Nova República para o período de 1986 a 1989, bem como sobre um documento de grande repercussão e avanço no que se refere aos direitos infantis, previstos na Constituição Federal – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA-1990).

A primeira a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de n. 4.024, promulgada em 20 de dezembro de 1961, dedicava dois Artigos à educação Pré-Primária, como era denominada a Educação Infantil naquele momento histórico, nos quais preconizava que:

Art. 23 a educação pré-primária destina-se aos menores de até sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou jardins de infância; Art. 24. As empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré- primária. (BRASIL, 1961).

A Lei ora apresentada refletia de acordo com Oliveira (2002, p. 102), o quadro sociopolítico e econômico da época. Tratava-se da expansão de “um capitalismo dependente e concentrador de riquezas”, o qual dificultava à maioria da população ter melhores condições de vida, ou seja, as pessoas não tinham uma perspectiva de vida mais salutar, visto estarem subordinadas às demandas do mercado, que se consolidaram.

Adrião, Franco e Domiciano (2011), a esse respeito, relatam que com o crescimento industrial e da urbanização do País, a participação da mulher no mercado de trabalho amplia-se e, conseqüentemente, surge a necessidade da existência de locais onde estas trabalhadoras pudessem deixar suas crianças enquanto trabalhavam. O patronal percebe, assim, que com o oferecimento das creches a produção era maior, já que as mulheres sentiam-se seguras quanto aos filhos. Desse modo, o que justificava o atendimento à criança era o acréscimo, e suas implicações, de mais um papel da mulher na sociedade - o de mãe trabalhadora.

Neste âmbito, enquanto a LDBEN n. 4.024/61 dedicava dois Artigos à educação Pré-Primária, a Lei n. 5.692/71, reforma do então ensino de 1º e 2º Graus, em seu Artigo 19, § 2º, referente ao ensino de 1º Grau, trazia novidades à área. Assim, ao apregoar que: “os sistemas de ensino **velarão** para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternais, jardins de infância e instituições equivalentes” (BRASIL, 1971, grifo nosso), representou a inserção da Educação Infantil no sistema educacional.

Para Campos, Rosemberg e Ferreira (2006), todavia, a Lei n. 5.692, de 1971 “praticamente ignorou a educação da criança de 0 a 6 anos”, visto que apresentava um caráter vago em sua redação, o que contribuía para uma quase ausência de políticas públicas pelo Ministério da Educação (MEC) para essa faixa etária. Afinal, o próprio termo **velar** era muito superficial, significando que o Poder Público não a deixaria abandonada, porém não verdadeiramente engajado levando-se em consideração a cuidadosa atenção que esta etapa da educação merecia.

No período do governo militar, de 1965 a 1985, com a entrada das mulheres da classe média no mercado de trabalho, além das Creches oferecidas nas fábricas, efetiva-se um aumento significativo das Pré-Escolas na rede particular. No entanto, com uma característica diferenciada da educação oferecida para a classe popular, isto é, apresentavam novos valores educativos, voltados para os aspectos emocionais, cognitivos e sociais da criança. (OLIVEIRA, 2002, p. 27). Desse modo, o atendimento dual permanece, ou seja, as políticas adotadas em nível federal disseminam a concepção de Creche e

Pré-Escola como mecanismos sociais de assistência à criança carente, enquanto iniciativa privada apoia-se no discurso do desenvolvimento integral da criança.

Conforme registrado neste estudo, a terceira fase da história da Educação Infantil teve seu início em 1980 e é imprescindível assinalar que o término do período do governo militar deu-se no início do marcante ano de 1985. Este fato acarretou mudanças em vários segmentos da política de um país que aspirava liberdade de ação. Assim, novas políticas para a área social foram consolidadas, como as descritas no já referido Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, no período da Nova República, para o período de 1986 a 1989. (BRASIL, 1986).

O PND (BRASIL, 1986) era um plano de reformas, de crescimento econômico e de combate à pobreza, mas que na área educacional referia-se, apenas, à atenção às crianças de 7 a 14 anos, enquanto para aquelas de 0 a 6 anos mencionava senão a necessidade de sua manutenção em um ambiente no qual receberiam alimentação adequada, garantindo-se, assim, a empregabilidade das mães. Porém, esta concepção mercantil começa a mudar com os diversos debates acerca da democratização da escola pública. Iniciam-se, então, movimentos sociais, alguns liderados por mulheres, resultando no reconhecimento da educação em Creches e Pré-Escolas como um direito previsto na Constituição Federal de 1988, a qual se encontrava em tramitação.

A promulgação da CF deu-se em 5 de outubro de 1988 e representou um marco para a Educação Infantil, diferenciando-se das leis do ensino que a precederam. Desta forma, em seu Artigo 227, a Constituição Federal coloca o infante como prioridade nacional, à medida que expressa que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação [...]. (BRASIL/CF, 1988, grifo nosso)”. Sobre a questão, Liberati (2003) menciona que a expressão **absoluta prioridade** significa que a atenção à criança deveria constar como principal ação dos gestores, numa escala de primazia.

Em seu texto, a Constituição Federal reconheceu a EI como um dever do Estado, conforme preceitua o Inciso IV, do Artigo 208, segundo o qual o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis [hoje cinco] anos de idade; (BRASIL/CF, 1988)”. Sobre o papel do Estado, Cury (1998, p. 11) concebe que a Lei Maior “não incorporou esta necessidade sob o signo [...] da assistência, mas sob o signo do Direito, e não mais sob o amparo do cuidado do Estado, mas sob a figura do Dever do Estado”. Assim sendo, a Lei retira a

concepção de Educação Infantil de cunho assistencial e a coloca, pela primeira vez na história do País, como um **direito** a ser garantido pelo Estado.

Para contribuir na regulamentação dos direitos das crianças emanados da Constituição Federal, foi aprovado, em 1990, o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA). Este instituto normativo veio ampliar e consolidar o preceito que assume a criança como prioridade absoluta, ressalvado no *caput* do Artigo 4º e em seu Parágrafo Único, que é dever do Poder Público garantir, com absoluta prioridade, a proteção à criança.

A elaboração do referido estatuto está baseada na Doutrina da Proteção Integral da Criança, que também inspira a Constituição Federal, significando, conforme Liberati (2003), reconhecer que criança e adolescente são sujeitos de direitos, conforme Artigo 227 da CF e 5º do Estatuto, considerando que em sua vulnerabilidade, necessitam de cuidados e proteção especiais. Este conceito aparece em detrimento da Doutrina da Situação Irregular na qual, segundo o autor, as crianças eram vistas como um problema social, concepção tal que permeou as ações em torno da criança, cuja fundamentação deu-se pelo Código de Menores, Lei n. 6.697/29, que vigorou de 1927 a 1979.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como a Constituição Federal, traz uma concepção de criança como sujeito de direitos que goza de atenção prioritária na agenda do Poder Público. Este instrumento normativo destinado à proteção da criança ainda associa educação e assistência, visando ao desenvolvimento global da criança.

1.2.1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96

A tessitura em torno da construção de uma política de Educação Infantil deu-se baseada nas discussões sobre os direitos da criança no decorrer do Processo Constituinte, período compreendido entre 1986 e 1988, além dos debates, durante a elaboração da LDBEN, que se desenvolveu de 1988 a 1996, colocando temas centrais sobre a criança. No caso da Lei, sua promulgação em 20 de dezembro de 1996, conforme preceitua Didonet (2000, p. 15) “consolidou as posições tomadas e estabeleceu as bases para um novo patamar na política de Educação Infantil”. Todavia, não foi um processo fácil, visto que:

A tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional na Câmara dos Deputados e no Senado Federal é testemunha de um intenso e extenso debate político-ideológico. Forças opostas se digladiaram em torno de ideias, princípios, diretrizes e determinações práticas. O tempo decorrido entre a apresentação do primeiro projeto, pelo Deputado Octávio Elísio, em setembro de 1988, e a aprovação final do texto, em dezembro de 1996, foi determinado pela dificuldade em consolidar num texto único interesses diversos, valores opostos e conflitantes projetos de sociedade. Isso envolveu estudo e fundamentações, debate e negociações, conciliação e decisões na base do voto. (DIDONET, 2000, p.14).

A tramitação do projeto da LDBEN ocasionou discordâncias e embates em torno do texto final, que não agradou, em sua forma e conteúdo e, conseqüentemente, recebeu e ainda recebe inúmeras apreciações desfavoráveis, as quais podem gerar alterações. Ainda como enfatiza Didonet (2000, p. 16), a letra da Lei, mesmo com “qualidades e imperfeições, com avanços e anacronismos, abre a perspectiva de amplas mudanças na educação, as quais dependerão, evidentemente, da vontade política dos dirigentes governamentais” e ainda, principalmente, “da capacidade de mobilização, pressão e participação da sociedade”. Não obstante, como esta Lei foi resultado de uma luta de forças contrárias, e, portanto, modificável, vale lembrar que seu “espírito” deve permanecer e são as ideias centrais que deverão ser debatidas e postas em prática.

A LDBEN “embora não tenha incorporado dispositivos que, claramente, apontassem na direção da necessária transformação da deficiente estrutura educacional brasileira, ela, de si, não impede que isso venha a ocorrer”. (SAVIANI, 1997, p. 238). Nestes termos, segundo a ideia do autor, da forma como foi aprovada, a Lei deixa o Estado à vontade para realizar, ou não, as alterações necessárias à educação do País, visto que ela “não o impede, mas também não o obriga”. Assim sendo, vale ressaltar que o exame do texto legal será feito com base nessa correlação de forças apresentadas pela conjuntura daquele contexto.

A Lei n. 9.394/96 preceitua uma alteração em relação ao papel do Estado para com a Educação Infantil, diferentemente da Lei de Reforma do Ensino n. 5.692/71 que, em seu texto, trouxe o termo velar, já analisado como vago e superficial, sendo as políticas públicas daquela ocasião quase inexistentes, diferentemente da nova LDBEN, na qual a finalidade da Educação Infantil passa a ser “cuidar e educar” a criança. Trata-se de cuidar, no sentido de propiciar a saúde, a atenção, dentre outros, além de educar, na acepção de proporcionar oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento.

No entanto, para Campos (2011, p. 220), “a compreensão do educar e cuidar como unidade estruturante da prática pedagógica na EI, não ocorre sem problemas”. Isso porque muitas práticas ainda relacionam o cuidar apenas com a higiene e o educar às atividades mecânicas. Porém, tal pressuposto transcende esse sentido reducionista, tornando-se base para a definição da identidade da EI e servem de base para a formulação de Políticas Públicas, conforme disposto em documentos como as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil, citado posteriormente. (BRASIL/MEC, 2009).

Apesar disso, com a promulgação da LDBEN, a Educação Infantil ganha um capítulo próprio, o que demonstra seu nivelamento ao Ensino Fundamental e ao Ensino Médio, que juntos passam a compor a Educação Básica. Para Didonet (2000, p. 16), a “inserção da EI na Educação Básica é uma das mais importantes e decisivas contribuições da Lei”. Ao situá-la no mesmo patamar das outras etapas de ensino, reconhece-se sua importância, em detrimento da negação que sofreu a EI nas outras leis de ensino.

Cury (2002, p. 170), ao analisar a Educação Básica, envereda, primeiramente, pelo sentido etimológico de base e de básico. O autor explica que o termo base “provém do grego *básis, eós* e significa, ao mesmo tempo, fundamento e marcha”, enquanto o termo básica representa um todo que se subdivide em etapas que devem ser interligadas, orgânicas e sequenciais. Desse modo, a acepção de base implica aos sistemas de ensino vislumbrar a educação de forma integrada. Isto para que o currículo da Educação Infantil articule-se ao do Ensino Fundamental, abrangendo o desenvolvimento integral da criança, ou seja, seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, que é sua finalidade maior, sem contudo, perder sua especificidade.

Além do exposto, há outro ponto relevante, trazido pela nova Lei, referente à Educação Infantil. Trata-se da ação educativa na faixa de 0 a 6 anos (hoje 5 anos), a qual é complementar à atuação da família e da comunidade (BRASIL, 1996). Esta etapa da educação não substitui o agir da família, mas a complementa, de maneira que também ocorre em instituições educativas próprias, sendo preponderante a integração Escola-família-comunidade.

O Artigo 30 da LDBEN n. 9.394/96, em seus incisos I e II, preceitua que a EI “será oferecida em creches ou entidades equivalentes, para crianças de até 3 anos de idade e em pré-escolas, para as de 4 a 6 anos”. Ao deixar as entidades equivalentes responsáveis pelo oferecimento de Escola para crianças até 3 anos, o legislador abre um precedente para a continuidade do atendimento como vinha sendo ofertado antes da promulgação da Lei, isto é, sua oferta por outros setores como empresas e casas de família.

Outro tópico que é relevante apresentar, parcialmente, neste momento, mas que será destrinchado na próxima subseção sobre os aspectos referentes ao papel do Município, é quanto ao termo oferta descrito no inciso V, do parágrafo 2º, do Artigo 11 da LDBEN. Trata-se da responsabilidade pela oferta da EI, estipulando que incumbe ao município “oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas [...]”. Todavia, Minto (2007, p. 56) analisa que “ofertar significa dar como oferta, o que evoca dádiva [...]. Se, por exemplo o município de São Paulo tiver uma creche, ele ofertou a EI, o que não significa ter garantido essa educação para todos”. Assim, para garantir o direito de uma oferta que garanta atender a todos os escolarizáveis, necessita-se de dispositivos legais que regulamentem, além de vontade política para que se realize.

Mas não poderia haver todas essas mudanças citadas na Lei sem que o professor, engrenagem desse veículo de conhecimento, passasse por transformações no que concerne à sua formação. Assim, a LDBEN n.9.394/96 estabelece um novo patamar de formação dos educadores, que desloca o eixo principal da formação, a qual repousava sobre o conteúdo de nível médio para o conteúdo de nível superior, em cursos de Graduação.

A esse respeito, Barreto (2002) declara que a integração da Educação Infantil à Educação Básica significa que deve ter o mesmo tratamento que as outras etapas de ensino, na definição das políticas públicas dos diferentes sistemas de ensino. Integrar a Educação Infantil aos sistemas significa, pois, um esforço coletivo, que requer planejamento, implicando, principalmente, na atenção aos profissionais que atuam nesta etapa, bem como às instituições, em sua estrutura física, material e humana.

Para tanto, e, tendo consciência, da complexa tarefa de gerir e implantar múltiplas ações educacionais, a necessidade de uma grande mobilização de forças por parte dos gestores, de maneira que, em suas ações, efetivem políticas de Educação Infantil, as quais orientem sua forma de gestão, faz-se sentir. (RIBEIRO; GUEDES, 2010). Tais encaminhamentos abrangem a decisão política e competência técnica, de quem administra os recursos e toma as decisões.

1.3 *LOCUS* DA EDUCAÇÃO INFANTIL E O GOVERNO FHC

A Educação Infantil, como área de conhecimento de política educacional pública, ganhou mais atenção a partir dos anos de 1990 e, com isso, as discussões que vieram de seu interior tiveram maior visibilidade e consistência. Essa trajetória consolida-se com a compreensão sobre os processos envolvidos no desenvolvimento das crianças, bem como

na efetivação dos seus direitos dados pela sociedade brasileira, estabelecidos na Constituição Federal (CF), no ECA e na LDBEN.

Em relação ao exposto, faz-se necessário esclarecer o sentido de *gestão* e de *políticas públicas* que permearam este trabalho. O termo *gestão democrática* aparece na CF em sentido inédito e seu desdobramento na LDBEN, conforme declaram Adrião e Camargo (2007, p. 67). Ainda assim, é dado um tratamento sutil, especialmente relacionado à educação, já que em outros dispositivos do texto constitucional o referido termo não é citado, sendo substituído por um correlato, a saber, *administração*. Emerge, então, dessa situação a necessidade de uma distinção entre *gestão* e *administração*.

Duas são as interpretações apresentadas para elucidar a questão. A primeira para Camargo (1996 *apud* ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 68) refere-se à substituição do termo *administração* por *gestão*, o qual “sugere uma tentativa de superação do caráter técnico, pautado na hierarquização e no controle do trabalho por meio da gerência científica que a palavra *administração* continha”. Para os autores, essa interpretação levaria ao entendimento de que se deve “evidenciar os aspectos políticos inerentes aos processos decisórios” e que este é o sentido ao termo *gestão* no decorrer da Constituinte de 1988.

Uma segunda interpretação é dada por Barroso (1995 *apud* ADRIÃO; CAMARGO, 2007), o qual apresenta a inversão do sentido dos termos em questão, relacionando *administrar* aos aspectos políticos e, *gerir*, aos aspectos técnicos. Porém, essa substituição não teria o caráter neutro, “demarcando, no plano do discurso, a tentativa de despolitizar a *administração da educação*”. Embora não desconsiderando a parcialidade atribuída aos sentidos dos termos, no Brasil ambos são utilizados com o mesmo sentido. Assim, aqui neste texto, a empregabilidade de ‘*gestão*’ designará, ao mesmo tempo, seu caráter político e técnico, desenvolvido em um contexto democrático.

Antes da análise da concepção do termo *políticas públicas* é oportuno, *a priori*, discorrer em torno do significado de *política*. Ela tem um caráter multifacetado, isto é, aparece em diversas relações: com o Estado, com o poder, com representatividade e participação, com a violência, com as ideologias e, ainda, desenvolve-se em vários lugares e ambientes, seja no sindicato, na Universidade ou em uma sala de jantar. Existem, portanto, diversas *políticas* e em diversas circunstâncias. (WOLFGANG, 2006, p. 13). Para o autor, a *política* é fruto de uma construção histórica dinâmica e em constante transformação e, como resultado da própria ação humana, e não acontece apenas de forma institucional. Assim, todos nós somos seres políticos e estamos constantemente realizando ações políticas e, conseqüentemente, estabelecendo relações de poder.

Freire (2003, p. 13), ao relacionar sua análise à prática política, a concebe como alicerçada na reflexão crítica e histórica, e não em certezas absolutas e explicações causais dos fatos históricos, que reduz as pessoas em sua capacidade de decidir. O autor, em contexto epistemológico, acrescenta o sentido histórico da certeza, a historicidade do conhecimento, a sua natureza como de processo em permanente devir, sendo a História possibilidade, e não a compreensão condicionadora, mecanicista e redutora do futuro; é processo que se faz no próprio fazer.

Os países anglófonos conseguem diferenciar o termo *política* usando os termos *politics* e *policy*. O primeiro tem seu sentido relacionado à obtenção e à manutenção do poder e de atividade política, que pode ser o mais presente no imaginário do povo, enquanto o segundo está vinculado às ações mais concretas e relaciona-se com as orientações para decisão e ação. Já para países de Língua latina, como o Brasil, o referido vocábulo pode assumir duas conotações: a partidária e a acional. (SECCHI, 2010, p. 1).

Retornando a análise da expressão *políticas públicas*, no Brasil, está correlacionado ao sentido de *policy*. Para o autor (2010, p. 1) as Políticas Públicas “tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Neste sentido, Superti (2011, p. 305) ao analisar o conceito de política pública definido por Leonardo Secchi, considera-o como:

Uma diretriz intencional que orienta a ação ou a passividade de sujeitos sociais, elaborada para o enfrentamento de um problema público. Isso significa que o adjetivo ‘público’ da política advém do tratamento ou da resposta que se procura dar aos problemas coletivamente relevantes ou públicos. Dois elementos são fundamentais nessa definição: a intencionalidade, explícita publicamente na diretriz, que pode ser uma lei, uma campanha, um programa de intervenção social etc., [além do] problema público, que se busca enfrentar.

Assim, as Políticas Públicas representam direcionamentos para a resolução de problemas cuja fundamentação conceitual explica-se por uma intencionalidade, que pode ser representada por uma lei, como é o caso do estudo em tela, e por um problema público a que se quer enfrentar. Neste estudo trata-se da falta de atenção à Educação Infantil.

Na efetivação de uma política, há a interface entre o esperado e o seu resultado, os quais podem andar separados. (BONETI, 2011). Isto significa que nem sempre o que se anuncia publicamente como meta de uma ação resultante de uma política pública constitui-se no efetivamente realizado. Constantemente, o resultado desta política beneficia um segmento em detrimento de outro. Ainda há a descontinuidade ou a desvirtuação das

políticas públicas que, no Brasil, têm gerado prejuízos à população, os quais não são fáceis de ser compensados, em um curto intervalo de tempo. Além do mais, a reorganização e a renovação dessas políticas tem implicação em fatores como, dentre outros, o social e o econômico, sendo, pois, sua consecução uma tarefa árdua.

A análise das políticas públicas destinadas à Educação Infantil baseada em um aporte formal, instituído legalmente, e real, o que de fato foi realizado, leva em consideração tais condicionantes sociais, históricos e econômicos. Neste aspecto é importante contextualizar a educação, enquanto política pública de corte social, no âmbito das reformas e políticas educacionais de ajuste, sobremaneira as que ocorreram a partir da década de 80, do século XX. Foram elas que ocasionaram inúmeras mudanças nos países, alterando sua Economia e sua organização política, aumentando a riqueza de alguns e a pobreza da maioria (LIBÂNEO, 2009). Tais mudanças ocorreram devido ao processo de reestruturação no sistema capitalista, o qual internacionaliza a Economia, tornando-a globalizada e influencia diretamente nas ações dos países em desenvolvimento ou, de certa forma, interferem nas ideias gestadas neste novo paradigma, modificando, também, a forma de organizar e gerir a educação nacional.

Como introdução para compreensão do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e do modelo de desenvolvimento econômico do período traçaram-se considerações iniciais sobre o Governo Fernando Affonso Collor de Mello e Itamar Augusto Cautiero Franco. Assim, no contexto político brasileiro, os anos de 1990 vão-se configurar como um período de grande efervescência política, em seu início assume a presidência da República Collor de Mello, primeiro governo eleito de forma direta, desde a ditadura militar. De acordo com Soczek (2006, p. 106-107), esse período marca a adoção da “doutrina e das políticas neoliberais, nas quais o referido então Presidente, apresentando um discurso demagógico, e um projeto de caráter liberal, visava à modernização da estrutura administrativa do Estado e da Economia”. Ele inicia seu governo tomando uma série de medidas já em sua posse, em 15 de março de 1990, “como extinção e privatização de empresas estatais, venda de imóveis do governo”, mostrando claramente sua voracidade em fazer as adequações no País ao modelo de política adotado.

Em 16 de março de 1990 a ministra Zélia Cardoso de Melo anunciou as medidas econômicas que passaram a se designadas como Plano Collor: as contas correntes, a poupança e as aplicações financeiras superiores a \$1.250 dólares foram congeladas, por dezoito meses. Conti (1999, p. 324) afirma que “foi a maior intervenção estatal na propriedade privada realizada por um presidente de esquerda”. Essa ação foi considerada

um erro pelos estudiosos da área, já que o procedimento ocasionou uma retração na área econômica – sem dinheiro para compras, houve diminuição da produção, fechamento de empresas e conseqüente desemprego e/ou diminuição de salários etc.

Neste momento, é oportuno recorrer ao conceito de Estado, do qual derivam as bases teóricas de políticas públicas. Trata-se de explicitar o entendimento sobre a relação entre Estado e Desenvolvimento, na qual se originam os agentes definidores das políticas públicas. Boneti (2011) entende que cada momento histórico produz ideologias, a partir das quais verdades relativas tornam-se absolutas, na interrelação econômica, cultural e de interesses dos grupos dominantes.

A relação entre Estado e políticas sociais, principalmente as de corte social, como a educação, tem sido foco de discussão de diversos estudiosos. O Estado como caracterização política da sociedade é conhecido desde a Antiguidade até hoje. No entanto, passou por diversas transformações, no que tange ao seu conceito e caracterização.

Em uma breve exposição dos clássicos, observa-se em Auguste Comte (2000), teórico de base positivista, que o Estado representa um ente intervencionista, que mantém a ordem, localizando-se na base do progresso, elevando, então, a sociedade ao desenvolvimento. Comte influenciou Émile Durkheim (2011, p. 57), para quem a sociedade é uma síntese da associação dos indivíduos, em constante interação, que produz fenômenos novos. Ao descrever sobre o papel do Estado com relação à educação, o autor menciona que por ser “função essencialmente social [...], tudo o que seja educação deve estar, até certo ponto, submetido à sua influência”, de maneira que essa intervenção do Estado deveria ocorrer, também, na esfera privada.

Louis Althusser (1985, p. 53-59) ao corroborar com as ideias de Durkheim, por meio de críticas marxistas, insere ao debate sobre Estado, que este possui aparelhos ideológicos que propagam a reprodução social, quais sejam - Igreja, Escola, Sindicato, Família etc, o que ocasiona a inculcação da ideologia da classe dominante às classes populares, por meio de práticas reprodutivistas. Já Pierre Bourdieu (2007) preceitua que o Estado, utilizando-se da Escola, por exemplo, possui mecanismo mais engenhoso para efetivar a reprodução das classes sociais, dizendo que o processo de democratização do ensino, pelo Estado, não significava a redução das desigualdades sociais, ao contrário, representava uma forma de manutenção, considerando que dá partida igual para todas as crianças, mas no interior da escola as diferenças culturais se acentuam.

Assim, para Magalhães (2005, p. 129) o Estado moderno nasce da crise e transformação das sociedades medievais, como a dissolução do feudalismo e dos processos

resultantes dessa dissolução, como: a progressiva concentração e centralização do poder político; a afirmação do princípio da territorialidade e a despersonalização da relação de mando político. O Estado moderno vai se configurando em novos significados e atribuições específicas, em cada sociedade e em diferentes épocas.

Boneti (2011) demonstra o quanto é ilusório pensar que as políticas públicas se delineiam apenas em preceitos legais estipulados no seio do Estado, sem um sentido mais político, como se as determinações sobre os destinos da educação, por exemplo, fossem algo muito fácil de ser decidido. Neste caso, Poulantzas (1990) lança maiores elementos sobre a questão, indicando que o Estado “é constituído pelas múltiplas relações de poder presentes na sociedade civil e submetido à correlação de forças dessa sociedade”.

Por seu turno, Superti (2004 *apud* SUPERTI, 2011, p. 306) dá assentimento às recém mencionadas concepções de Poulantzas (1990) e de Boneti (2011), afirmando que:

não se pode esquecer que o Estado não é uma ‘entidade’; é, antes, uma rede de relações sociais, de relações multidimensionais de poder mais ou menos estruturadas e consolidadas que envolvem de maneira complexa diferentes atores sociais. Portanto, o Estado não se sobrepõe à sociedade como o cérebro do organismo social regido pela lei e provedor de suas necessidades, de acordo com a visão do positivismo comtiano.

Neste contexto, convém lembrar a gênese do neoliberalismo, recorrendo a Gaudêncio Frigotto que, ao escrever o prefácio do livro de Bianchetti (2001, p. 11), menciona que a referida concepção econômica, “em seus aspectos teórico e ideológico, não representa novidade”. Ao contrário, tem suas raízes nos anos 40, do século XX, período de combate às teses keynesianas de conceber o Estado como Estado Máximo, isto é, como articulador e compensador de desajustes econômicos e sociais.

O neoliberalismo recrudescer nos anos de 1970, em nível internacional, com sua nuance do Estado Mínimo, que significa o mínimo de intervenção estatal na vida das pessoas. Para Tomazi (2000) “o Estado apenas estabelece e fiscaliza as regras do jogo econômico, mas não joga”. Neste sentido, o Estado, denominado mínimo, deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais, deixando os indivíduos livres para atuar de acordo com seus próprios interesses.

Paro (2013) esclarece que este processo globalizante em sua nuance neoliberal reduz tudo a mercado, é a chamada razão mercantil. O autor diz que há uma nítida distinção entre Economia e mercado, sendo que a primeira é a produção de nossa

existência material, que vem antes do mercado (informação verbal)¹. O ser humano, em seu conjunto, é quem produz sua existência pela troca de mercadoria, inclusive do próprio dinheiro, por meio da divisão social do trabalho. Paro adverte que o modo de produção, que só pensa no mercado, é o que faz dele um fim em si mesmo, e perde sua humanidade.

O Estado Mínimo apregoa um Estado com mínima regulamentação, que permite a aplicação das leis de mercado nas atividades econômicas e sociais. Em conformidade com Ney (2008, p. 53) são as “empresas multinacionais e organismos internacionais de controle, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e outros como atores principais”, que impõe suas demandas sobre o mercado e não o Estado. Para o teórico, as políticas vindas desses organismos instituições são em grande parte consentidas pelos chefes de governos que buscam recursos financeiros em curto prazo. Tais instituições, ainda, propugnam por uma concepção em seus documentos, de que o processo globalizante é benéfico e necessário.

Para Ney (2008, p. 56) a desregulamentação leva o Estado a diminuir a regulamentação, a normalização e as interferências sobre as diversas atividades, deixando o mercado livre para desenvolver suas ações. Ademais, diminuindo os encargos financeiros do Estado em virtude dos credores internacionais e da utilização de recurso públicos inserido no setor privado, essa desregulamentação nos ditames legais, leva à diminuição de direitos sociais tão duramente conquistados.

Com base nesta breve consideração acerca de neoliberalismo, e de suas implicações, e como introdução para compreensão do governo de FHC, é possível caracterizar o governo Collor como precursor da aplicação da lógica neoliberal, em seus planos de intervenção na Economia brasileira. Segundo Conti (1999), essa trajetória inicial do modelo neoliberal no País só foi abalada em sua voracidade, quando se desencadeou o processo de afastamento de Collor da Presidência que, depois de investigações em decorrência de inúmeras denúncias de improbidade administrativa e julgamento, culmina com a saída do Presidente do poder, sendo culpado por crime de responsabilidade e seu consequente impedimento de exercer a função pública durante oito anos. Existe uma discussão teórica sobre a questão se houve ou não *impeachment*, dissidência que não será abordada neste estudo por transcender seu objetivo.

Em 29 de dezembro de 1992 no lugar de Collor assumiu o Vice-presidente, Itamar Augusto Cautiero Franco, que segundo Arelaro (2000, p. 110) era diferente de seu

¹ Palestra de Vitor Henrique Paro, no II Congresso Amapaense de Educação. Macapá/AP, out. 2013.

antecessor. Para a autora “não se tratava, evidentemente, de projetos nacionais qualitativamente diferenciados, mas uma divergência significativa podia ser observada: a defesa do Estado Nacional e das empresas estatais”. No entanto, para a autora a paralisação das privatizações teve um período curto, pois este governo foi pressionado pelas agências internacionais de financiamento e entrou na denominada “era da modernização”. Os princípios do neoliberalismo foram sendo implantados não só na relação econômica, mas também na forma de conceber o Estado, de maneira que as dificuldades financeiras e políticas enfrentadas só fizeram aumentar o desemprego e a desigualdade social.

Itamar enfrentou a crise econômica deixada por Collor e, de acordo com Soczek (2006), “teria pouco menos de dois anos para governar. Assim, chamou o então Senador Fernando Henrique Cardoso (FHC), que assumiu a pasta do Ministério da Fazenda, para realizar as modificações necessárias de ajuste da Economia ao modelo neoliberal”. FHC, após realizar tal feito, deixa o cargo para candidatar-se à presidência da República.

A gestão de Fernando Henrique, que permaneceu como presidente dois mandatos seguidos, 1995 a 1998 e o segundo de 1999 a 2002, consolidou a doutrina e políticas neoliberais no País, segundo Soczek (2006) “desestruturando a Economia e seu patrimônio, além de corroborar à desmobilização dos movimentos sociais e na despolitização”. O cerne do discurso foi de que o público é ineficiente e o privado ou o mercado é a chave do sucesso e da prosperidade. De acordo com o entendimento de Frigotto e Molina (2010), tratava-se de colocar em prática as teses de Friedrich Von Hayek, economista austríaco, formulador mais importante do neoliberalismo e ferrenho defensor da liberdade de mercado, a qual levaria à prosperidade enquanto as políticas públicas e sociais, à servidão.

No âmbito das políticas educacionais, a gestão de FHC atendeu e reproduziu as orientações dentro do modelo neoliberal. Começa, assim, um ciclo de reformas que, segundo Frigotto e Molina (2010, p. 43), “assume, no conteúdo, no método e na forma, este ideário, traduzido nas noções de qualidade total, sociedade do conhecimento, competências, dentre outros, seguindo a lógica do individualismo, da competitividade”. Para os referidos autores, tais reformas são pautadas nas recomendações dos organismos internacionais, os quais influenciam sobremaneira os rumos que segue a política educacional. Nos anos de 1990 ocorre, em razão do modelo adotado, um grande número de terceirização dos serviços públicos, e evidentemente, o abandono da educação pública.

Desse modo, as recomendações vindas de diversos fóruns mundiais e regionais ganham destaque. Isto porque estabelecem determinações as quais influenciam desde a

intenção em satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem até a universalização do acesso à educação e à promoção da equidade (NOGUEIRA, 2000). Tais recomendações provocam alterações no modelo de gestão da educação culminando, de modo mais forte, na definição de competências e responsabilidades das instâncias de governo em relação à gestão e ao financiamento da Educação Básica.

O que se constata, de acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), é a forte influência de organismos e entidades internacionais e de grandes agências financiadoras como, por exemplo, o Banco Mundial que, em razão dos empréstimos concedidos aos países emergentes, dentre eles o Brasil, estipulou como condição a orientação das políticas a serem adotadas pelos devedores, os quais teriam que diminuir os gastos públicos e abrir espaço ao capital financeiro internacional. Além do BM, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), e o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PROMEDLAC), além das citadas orientações, todas recomendavam a descentralização e a desconcentração da administração.

O governo FHC, para Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), destaca o papel econômico da educação no seu estilo de desenvolvimento e a sustentação dessa ideia viria da parceria que deveria haver entre setor privado e governo, entre Universidade e indústria. Assim sendo, FHC convergiu os interesses do capital e do trabalho em torno da educação e, fundamentado nas recomendações dos organismos internacionais patrocinou um encontro entre vários órgãos e entidades, que com base no documento “Questões críticas da educação brasileira”, traçaram estratégias para a educação, mencionando a:

Expansão do atendimento ao pré-escolar para oferecer a todos as mesmas oportunidades de sucesso e progressão escolar desde as primeiras séries. As iniciativas comunitárias consideradas habilitadas devem ser apoiadas, eximindo o estado, nesse momento, da construção de uma rede de pré-escolas. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 66).

Na primeira parte do trecho citado de Shiroma, Moraes e Evangelista (2000, p. 66), o Governo trata de forma genérica e ambígua a difusão da etapa de ensino, ao usar a probabilidade de oferecer a mesma oportunidade às crianças. Na segunda parte, e contrariamente à aceção da primeira, incentiva à iniciativa comunitária e exime o Estado da oferta da EI. Emerge, assim, a questão discorrida linhas atrás - o ensino dual, filantropia aos pobres e ensino aos ricos. Isto significa, ainda, a descentralização da educação pela via

da municipalização e conseqüente transferência da EI à comunidade local e da iniciativa privada. A proposição contida no documento, no que tange à Pré-Escola, demonstra a nítida intenção do Governo em adequar-se ao mando dos organismos e do capital internacional, e a educação a serviço da produção e da iniciativa privada, conforme ditames do neoliberalismo, intenção que conforme as autoras dariam o tom da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional aprovada em 1996.

A aprovação da LDBEN deu-se no primeiro mandato de FHC, que participou, como Senador, do processo de sua tramitação, inclusive sendo indicado para ser relator em uma de suas versões. A sanção presidencial do texto deu-se em 20 de dezembro de 1996, sem vetos, fato quase exclusivo, explicado por Saviani (1997, p. 162) o qual ressalta que o “MEC foi [...] coautor do texto e empenhou-se diretamente na sua aprovação e a iniciativa privada ficou inteiramente satisfeita, pois no processo de elaboração da Lei as propostas contrárias aos interesses privatistas foram sanadas”.

Conforme já descrito, o governo FHC trouxe o fortalecimento das relações público-privado e do estabelecimento do público não estatal, diminuindo-se a ação do Estado de áreas importantes como o social, com tais reformas incidindo direta ou indiretamente na Educação Infantil. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) é o exemplo mais nítido de repercussão de medidas que incidem negativamente, visto que o FUNDEF (BRASIL/MEC, 1996) passou a vigorar em 1998, considerado como o mecanismo mais importante para a indução do processo de descentralização, criada pela Emenda Constitucional (EC) n. 14, de 1996, (ADRIÃO; FRANCO; DOMICIANO, 2011, p. 313). Em adição, Arelaro (1999) menciona que a criação do Fundo, teve repercussão na diminuição das matrículas em EI nos municípios, pois passa a dar prioridade ao Ensino Fundamental, conforme a lógica interpretativa do Parágrafo do 2º, do Artigo 11 da LDBEN, tal situação abre espaço para a privatização reforçada pela ação do Estado.

1.3.1 Políticas Públicas Educacionais: o papel do MEC

A articulação em torno de uma Política Nacional Educação Infantil, iniciou anteriormente ao mandato de FHC, em 1993, quando foi designada a Comissão Nacional de Educação Infantil (CNEI), por meio da Portaria n. 1.264/93. Com o objetivo de elaborar tal política, o trabalho desta comissão culminou em 1993 com o documento Política de Educação Infantil no Brasil, proposta editada pela Coordenação Geral da Educação Infantil

(COEDI), da Secretaria de Educação Fundamental do MEC. Para Leite Filho (2001, p. 36), a elaboração desta Política foi “considerada um momento histórico para a área, não só pelo conteúdo do documento, mas sobretudo pela maneira participativa com que foi elaborada”, pois participaram diversas instituições e entidades, representantes da sociedade civil, especialistas na área, professores, dirigentes públicos, dentre outros.

Durante o governo FHC, o Ministério da Educação desenvolveu para Educação Infantil documentos, programas e ações. Conforme menciona Corrêa (2011, p. 22), numa aparente contradição sobre o que será desenvolvido no segundo mandato, o MEC abre espaço para “importantes discussões acerca do direito à Educação Infantil de qualidade para todas as crianças, com a organização de encontros entre trabalhadores e pesquisadores e com a produção de alguns documentos que se tornariam referências duradouras, até hoje”. As iniciativas demonstram que teoricamente e já vislumbrando terreno para reeleição, o que foi realizado pelo governo FHC, por meio do MEC, visava motivar os teóricos e a sociedade para uma mudança futura e o discurso era de que precisamos planejar agora, para poder agir depois.

Cita-se como evento preliminar de grande importância ao governo de FHC, o I Simpósio Nacional de Educação Infantil (BRASIL/MEC, 1994), dispendo em primeira posição que: “a criança deve ser o alvo a ser alcançado pelas políticas e ações de Educação Infantil, assim como o critério de validade para qualquer proposta para a área”. Sobre a questão Souza (2008) defendia a perspectiva de que “a criança estava em primeiro plano e não como contexto de fundo para as políticas educacionais e da Educação Infantil.” Tal recomendação demonstra o lugar que a criança deveria ocupar na agenda dos governantes.

Para além do discurso da quantidade, Souza (2008) afirma que naquele momento era preciso a garantia dessa qualidade para a educação das crianças. Havia muito tempo que os estudiosos e a sociedade clamavam por ela e denunciavam a ausência de padrões para o sistema público de Creches e Pré-Escolas. Como resultado das reivindicações, segundo a autora, é que o MEC, por meio da COEDI, publica uma série de documentos sobre a área como: “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças”, em 1997, e posteriormente emergem os “Subsídios para credenciamento e funcionamento das Instituições de Educação Infantil”, em 1998. Os documentos produzidos demonstram avanços em torno da preocupação com a Educação Infantil e de uma aproximação do MEC com estudiosos e pesquisadores da área.

Em análise crítica às ações do MEC, Leite Filho (2001, p. 40) descreve que em 1998 “estranhamente sem articulação com os documentos que haviam sido produzidos pela

COEDI/MEC, foi desenvolvido o *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*” (BRASIL/1998). O documento foi concebido de maneira a servir como um guia de reflexão de cunho educacional sobre objetivos, conteúdos e orientações didáticas para os profissionais (BRASIL/MEC, 1998), e não teve um caráter obrigatório, conforme salienta o Parecer n. 022/98 da Câmara de Educação Básica (CEB), ficando sua adoção a critério das equipes pedagógicas.

A posição de Corrêa (2011, p. 22) coaduna-se com a aceção anterior, ao mencionar que o “*Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*” (RCNEI) é a “expressão da política de Estado que visava à descentralização financeira com controle centralizado”. Tal documento parece suprir os ditames legais vindos pela LDBEN e atende aos preceitos descentralizadores da proposta neoliberal.

Segundo parecer da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), publicado na Revista Brasileira de Educação em 1998, o texto do “Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil” contém equívocos em sua forma e conteúdo, a exemplo de seu parágrafo introdutório, no qual consta que “a partir de então, a Educação Infantil em creches e pré-escolas passou a ser, ao menos do ponto de vista legal, um dever do Estado e um direito da criança” (BRASIL/MEC, 1998). O próprio MEC, pelo que se pode chamar de um “ato falho”, explicita que, de fato, esse dever e esse direito não acontecem, e o Ministério reconhece sua falta de ação para se fazer cumprir a garantia legal.

Consta, ainda, no teor do Referencial [...], a responsabilidade do Município com a Educação Infantil - o de estabelecer em cooperação, as Diretrizes para esta etapa da educação. Outro ponto polêmico detalhado em Barreto (2003) é a questão de o Governo condicionar os recursos à formação de professores dessa etapa educacional à adoção do RCNEI como currículo oficial.

Em sequência, são instituídas as “*Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*” (DCNEI) pela Resolução n. 1 da CEB, de 7 de abril de 1999, que diferentemente do *Referencial* [...], possui caráter obrigatório. Todavia, a Resolução que aprovou tais diretrizes teve pouquíssimo impacto sobre a organização da EI. Corrêa (2011, p. 22) menciona que o documento foi “pouco divulgado e de baixo interesse pelos educadores”. Tal fato foi notório, pela falta de conhecimento por parte dos professores sobre o teor do documento, que parece ter servido apenas para que a União divulgasse que estava realizando os ditames legais. Ele representa, assim, um ato puramente formal.

Ainda em 1999, o MEC aprovou o “Prêmio Qualidade na Educação Infantil”, que embora não tenha sido uma política de grande impacto pela escassa divulgação é importante analisá-la como expressão do ideário liberal (CORRÊA, 2011, p. 22). Ela traz à tona a questão da meritocracia e ainda desloca a responsabilidade pela qualidade da Educação Infantil ao professor, e não aos diversos fatores que influenciam em uma educação de qualidade como: seu financiamento, a estrutura física das instituições, capacitação e valorização de seus profissionais.

Em geral, aspectos importantes já assegurados na lei, não eram ainda incorporados nas propostas deste governo. Barreto (2003, p. 59) relata que, na verdade, “a criança de 0 a 6 anos era quase ausente da política educacional do Governo Federal, indicando que nos planos de governo a Educação Infantil não apresentava sequer o *status* de programa,” contrastando com as ações traçadas em torno das diretrizes da Política Nacional de Educação Infantil (PNEI). Para Leite Filho (2011, p. 46) realmente “existe uma grande defasagem entre o que é postulado na legislação e o que efetivamente acontece nas relações entre os indivíduos na sociedade”. Reforça-se a hipótese de que os engargos referentes à educação geram um ônus que o Estado, ainda, não está disposto a enfrentar.

1.4 GESTÃO EDUCACIONAL: DESCENTRALIZAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO UNIÃO/ESTADOS/MUNICÍPIO.

Ao se discutir políticas e práticas de gestão pública para a Educação Infantil, em uma acepção histórica, Kuhlmann Jr. (2004, p. 202) remete à questão de que:

A história não é simplesmente a oposição entre passado e presente, entre assistência e educação [...] a história da Educação Infantil nos mostra um processo contraditório em que a ambiguidade de propostas, desde sua origem e difusão, deixa vislumbrar as potencialidades [e] também o predomínio da concepção assistencialista, descomprometida com a qualidade.

Esse trecho de Kuhlmann Jr. (2004) demonstra que na História o percurso pelo qual passou a Educação Infantil sempre foi permeado de contradições, as quais precisam ser identificadas e esclarecidas, objetivando a melhoria do atendimento que lhe é prestado. Sabe-se que a oferta desta etapa da educação comporta um regime de cooperação e colaboração relacionadas aos entes federativos, como uma parceria, envolvendo os Poderes Públicos, tanto o municipal, como uma de suas atribuições prioritárias, quanto o estadual e o federal, de forma subsidiária, além da participação efetiva da sociedade civil e ainda, as

políticas descentralizadoras que interferem na área da EI. (ROMÃO, 2010). Essa relação, se fortalecida, pode ensejar a almejada atenção às políticas públicas.

Os conceitos centralização/descentralização expressam em si a necessidade de esclarecimentos. Oferecem como raiz a noção de centro, de modo que, em uma acepção literal, a centralização estaria nos direcionando ao centro, o que significa, por exemplo, que as ações e decisões sobre como gerir os bens públicos, em graus diversificados, seriam tomadas pelas instâncias centrais de governo (OLIVEIRA, 1999). Entende-se que as decisões são tomadas por um pequeno grupo, demonstrando a intenção política do centro sobre o direcionamento político.

Já a descentralização enseja o distanciamento do centro, ou seja, as decisões emanariam de instâncias outras que não as centrais. Para Romão (2010, p. 45) uma organização é descentralizada quando “o processo de decisão é compartilhado por seus diversos níveis e instâncias governamentais”. Dessa forma, as resoluções poderiam ser tomadas com a participação da comunidade nas decisões das metas a serem alcançadas, em detrimento de uma pessoa ou grupo.

O binômio centralização/descentralização tem, segundo Faoro (2000), origem longínqua. Como processo centralizador tem relação com o *Regimento*, um documento básico de 1548, considerado como carta magna do Brasil e sua primeira Constituição. Já como descentralizador tem suas raízes com as Capitâneas Hereditárias. Para o referido teórico, a “centralização era o meio adequado, já cristalizado tradicionalmente, para o domínio do novo mundo”. Era a vinculação concreta e dependente à metrópole portuguesa.

Faoro (2000, p. 165) segue sua análise ao descrever que “foram os reis buscar as correntes de controle da vida local, com os conselhos e municípios de velha origem”. Os reis, numa ação paradoxal, objetivando dominar a população dispersa, fixaram o Estatuto do Governo Local. Assim, ainda na acepção deste consagrado autor, o Município foi instrumento vigoroso e eficaz para minimizar os excessos da aristocracia e para arrecadar tributos e renda.

No contexto educacional, o termo descentralização remonta ao Ato Adicional à Constituição do Império de 1834, na qual o ensino primário passa a ser responsabilidade das províncias, desobrigando o Estado de cuidar dessa etapa de ensino. Tal Ato ampliou os poderes provinciais em detrimento do central e do local, só que as províncias não tinham o suporte necessário para promover a expansão do ensino (OLIVEIRA, 1999). O Ato Adicional é, então, um marco no processo de descentralização do ensino brasileiro, que já inicia com o problema da falta de recursos e apoio do poder central.

A descentralização passou, ainda, por discussões ocorridas desde a Primeira República até a Nova República. Destaque-se, então, na Primeira República (1889-1929) a realização de vários eventos que discutiam e incentivavam a descentralização via municipalização; na Segunda República (1930-1937) a elaboração do Manifesto dos Pioneiros de 1932, cuja tônica incidiu no apoio à municipalização em razão da necessidade de correção das disparidades regionais; no período denominado de Estado Novo (1937-1945) houve um momento de recentralização, sendo retirada pela Constituição de 1937, a autonomia dos Estados; já na Quarta República retoma-se a descentralização como princípio fundamental, sendo discutida ainda na fase de projeto da Lei n. 4.024/61; no Período Militar (1964-1985) registrou-se tendência à centralização do Estado, conforme ditames da Lei n. 5.692/71; finalmente, na Nova República, o tema descentralização via municipalização do ensino voltou com mais vigor, consubstanciando-se na Lei n. 9.394/96 (OLIVEIRA, 1999). As análises em torno da descentralização nos períodos apresentados incidiram sobre a questão do financiamento, da federalização, da impossibilidade de o Município arcar com as despesas decorrentes, e na análise de implantação de políticas.

Assim, para que as políticas definidas venham a ser analisadas, outras questões conceituais precisam ser realizadas, como o uso instrumental do conceito de descentralização, dando margem à inversão dos conceitos de desconcentração e descentralização. Este último, conforme revisão de Ribeiro e Guedes (2010, p. 66), configura-se como um “movimento de baixo para cima e envolve necessariamente alterações profundas nos núcleos de poder, conduzindo a uma maior distribuição do poder decisório”. Para estes autores, o uso instrumental do conceito demonstra a estratégia de retirada do Estado da prestação de serviços públicos, pois o que deveria significar uma relação democrática de tomada de decisão, pela população, é usado como estratégia de diminuição de gastos.

Quanto à desconcentração, Lobo (1996 *apud* RIBEIRO; GUEDES, 2010, p. 66) entende que se trata da “dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente.” O poder decisório continua por conta do poder central, que apenas transfere territorialmente, ou, como ocorre hoje, virtualmente, o espaço físico de decisão. Na verdade, configura-se como um arranjo técnico da centralização.

É importante fazer esta reflexão sobre o tema descentralização, o qual se destaca pela discussão quanto ao papel e à atenção dos entes federativos com relação à educação e, em especial, com a Educação Infantil. A descentralização congrega uma dupla

interpretação, dependendo do modelo social a que atenda e, para Biachetti (2001, p. 104), “o mascaramento do modelo social que acompanha a proposta de descentralização pode prestar-se a confusões em nível dos discursos”. O conceito e sentido de descentralização, por um lado, pode ensejar a ideia de compartilhamento de poder e responsabilidade e, por outro, significar mera transferência de responsabilidades da União para os Estados e destes para os Municípios.

A respeito dessa última possibilidade, Hayek (1980), o teórico de base do neoliberalismo, defende que o desaparecimento de um poder centralizador permitiria que: “a maioria dos serviços poderia ser e, provavelmente, deve ser delegada às autoridades locais ou regionais competentes, outorgando melhores serviços a custos mais baixos à população.”² (HAYEK, 1980, p. 16, tradução nossa).

Essa premissa leva ao entendimento de que a descentralização seria compreendida como estratégia de eficiência administrativa e de redução de custos, baseada no controle de unidades menores, em contraposição aos gastos que teriam as estruturas maiores. A esse respeito, Biachetti (2001) refere-se à experiência brasileira, cuja concepção têm origem no modelo neoliberal, partindo da característica de redução da esfera de ação do Estado, que é uma das características do modelo. Surge a necessidade de transferir a âmbitos menores a responsabilidade na execução de suas políticas, ficando para a União a elaboração das diretrizes gerais a serem seguidas.

Em contraposição, como defensor do movimento descentralizador no Brasil, Romão (2010, p. 28) afirma que “a descentralização consiste na criação, reconhecimento e institucionalização de coletividades que constituem entidades no interior do Estado”. O autor defende que se deve ter cuidado com o sectarismo e, também, que foi apenas uma parte dos teóricos que entendeu que o processo de descentralização era mais uma bandeira do neoliberalismo. Assim, é no espaço municipal que se aprende a fazer política e administração, bem como onde se pode cobrar dos governantes ações concretas para a resolução dos problemas, em função da maior proximidade da população com o gestor.

A descentralização pode ser vista, ainda, sob 4 eixos de análise: a perspectiva neoliberal; a geopolítica; a de eficiência administrativa e a democrático-participativa, as quais Rivas (1991, p. 16) reduziu a duas racionalidades de análise. Trata-se de um “paradigma liberal e economicista, com um modelo funcionalista de descentralização e um paradigma crítico baseado em uma perspectiva dialética, que atribui as mudanças sociais a

² La mayoría de los servicios podrían ser y probablemente debieran ser delegados a corporaciones regionales o locales que compitan por los residentes otorgando mejores servicios a costos menores.

permanentes forças em conflito”. Cada teórico de acordo com sua concepção de base dará ao termo um significado, e irá atacar ou defender a descentralização de acordo com suas convicções ideológicas.

Na concepção neoliberal a descentralização tem como base uma filosofia individualista, diferentemente de uma proposta socialista. Esta compreensão neoliberal leva a uma nova forma de organização das políticas públicas, em que o Governo Federal passa a ser principalmente seu coordenador, ao passo que os Estados e Municípios assumem maiores responsabilidades na execução dessas políticas.

Romão (2010, p. 53) menciona que, de toda forma, para uma definição mais adequada dos processos de descentralização educacional é “necessário reconstituir [...] o comportamento concreto dos gestores que formulam e promovem as propostas de descentralização”. Diante dessa questão, e do fato de a Educação Básica ser historicamente descentralizada, com parcela significativa da responsabilidade atribuída aos Estados e Municípios, surge o debate em torno da transferência de responsabilidades da qual emerge o processo de colaboração entre União, Estados e Municípios.

O regime de colaboração e a própria descentralização nem sempre consideraram a análise das condições dos Estados e Municípios, tendo em vista que:

A qualidade democrática das relações em tela, tanto no âmbito interno às três instâncias governamentais, como na esfera do binômio Estado-Sociedade, historicamente hierarquizados, é que irá determinar se houve realmente transferência do poder decisório, ou o simples deslocamento de problemas e encargos, que implicam, muitas vezes, privatização dos serviços públicos. (SOUZA; FARIA, 2004, p. 931).

Quanto às relações entre os governos, é importante compreender a forma como estão acontecendo, pois muitas vezes, desconsideram-se as suas prioridades e especificidades locais, acabando, também, por limitarem-se às ações de cunho administrativo e político-institucional. Essas relações interferem nas políticas de cunho social, em especial a educação, haja vista o ente federativo investir seus recursos no campo que é de sua responsabilidade, deixando sem atenção, ou com atenção secundária, o que na concepção de certos gestores, não lhes competem diretamente, como é o caso da responsabilidade pela Educação Infantil, na relação entre Estado e Município.

A organização político-administrativa do Estado brasileiro adotada na Constituição de 1998 é o federalismo, o qual se constitui de uma “aliança ou união de estados” baseados em uma Constituição. Os Estados ao se juntarem à Federação perdem sua soberania, mas preservam uma autonomia política considerável. O federalismo distingue-se do Estado

Unitário, cuja característica marcante é a de ser rigorosamente centralizado, bem como da Confederação, que é a união de Estados-soberanos por meio de um Tratado Internacional. (MORAES, 2005, p. 245). No Brasil, a ideia recorrente de federação e colaboração estão ligadas à descentralização, tanto na dimensão política quanto administrativa, relacionando-se ao grau de autonomia da União, Estados e Municípios.

Dessa maneira, para melhor compreensão do federalismo dois conceitos são importantes- soberania e autonomia. A soberania é exercida pela União e a autonomia é característica dos Estados. Para Martins (2011, p. 26) “a soberania é o poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação enquanto autonomia implica governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pelo poder soberano”, de maneira que para o autor a *autonomia* envolve o equilíbrio federativo e, a *repartição de competências* no equilíbrio jurídico, preceitos que devem ser considerados dentro do regime de colaboração. Assim, vislumbra-se a harmonia das autonomias locais com os interesses nacionais a efetivar-se quando houver um pacto realmente colaborativo.

Para que o equilíbrio almejado possa ocorrer, faz-se necessário a repartição de competências entre as diferentes esferas, o que significa para Martins (2011, p. 26) “medida de capacidade de ação política ou administrativa, legitimamente conferida a um órgão, agente ou poder”, devendo prescindir uma paridade entre as competências. Sobre à relação entre as instâncias administrativas na execução de suas competências, Cury (2008) menciona que o federalismo pode efetivar-se de duas maneiras. A primeira de forma dual, quando a atuação entre as diferentes esferas administrativas, dá-se de forma independente e a segunda, de modo cooperativo, que se caracteriza por formas de ação conjunta.

A CF adotou o federalismo cooperativo do qual emana a necessidade de uma relação colaborativa entre a União, Estado e Município. Porém, o modelo brasileiro difere de outros países por uma peculiaridade, que é a existência dos municípios como ente federativo, exigindo-se, desse modo, novos arranjos políticos.

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu Artigo 211, como forma de organização da educação nacional, o regime de colaboração entre União, Estados Distrito Federal e Municípios. Tal preceito referendado pela LDBEN em seu Artigo 8º, como base para que os sistemas de ensino municipais fossem constituídos. Ademais, em seu parágrafo primeiro, a CF atribui à União a função redistributiva e supletiva (BRASIL/CF, 1988). Para Duarte (2005), a redistribuição de recursos dar-se-ia por meio de um fundo contábil, tal como o FUNDEF e a assistência técnica e financeira seria a ação supletiva.

Já o Artigo 11 da LDBEN acaba por eximir, de certa forma, a União de sua responsabilidade para com a Educação Básica, deixando para os Estados e Municípios esta incumbência. A União tem um papel de promover a equalização e a distribuição nestes múltiplos centros de poder, cabendo ao poder central coordenar as políticas. Para a esfera central não cabe apenas induzir a aceitação das Políticas Públicas, mas de se comprometer na efetivação, o que significa assumir o papel de apoio técnico e financeiro, vislumbrando principalmente a correção da capacidade de gasto e gestão.

Quanto à colaboração, ao se recuperar o sentido original da palavra, consta que o termo envolve o sufixo “co”, cujo significado é de ação “ajudar, trabalhar junto”. Assim, verificam-se três significados em consulta ao dicionário Houaiss (2010), o qual apresenta os termos “cooperação, ajuda, auxílio”, diferentemente de cooperar, que etimologicamente vem do verbo latino *cooperari*, de *cum* e *operari*, que significa operar juntamente com alguém, sendo, portanto, a prestação de auxílio para um fim comum. Assim, a distinção entre os dois termos demonstra a diferença entre trabalhar junto, colaborando e, prestar auxílio, cooperando. A colaboração refere-se ao regime colaborativo do Artigo 211 da CF, enquanto a cooperação refere-se ao pacto federativo, que emana do Parágrafo único do Artigo 23 da Constituição Federal.

Desse modo, Abreu e Sari (1999, p. 12) definem regime de colaboração como “decisões compartilhadas entre sistemas de ensino iguais e autônomos entre si,” contrariamente às práticas que se estabeleceram e que ainda acontecem. Um exemplo é a pressuposição de que repasses de recursos federais relativos à merenda ou à cessão ou permuta de professor entre Estado e Município fossem processos de colaboração, mas como não aconteciam de forma democrática, caracterizam-se como cooperação. Isto porque muitos municípios não haviam criado seu próprio Sistema de Ensino e, pelo preceito legal, poderiam, inclusive, optar por juntar-se ao sistema estadual e compor um único. Porém se a opção for por manter-se integrado, aceita-se a submissão aos atos normativos emanados do Estado. Essa ideia remete ao entendimento reducionista de que colaborar significa só cooperar, técnica e financeiramente.

O estabelecimento do regime de colaboração não é um processo fácil, considerando as relações hierárquicas que se construíram na sociedade e no contexto educacional e que são difíceis de serem retiradas nas circunstâncias que se estabelecem. Abreu e Sari (1999) apontam as dificuldades para que se institua, como “a falta de relações democráticas, a estrutura hierárquica da sociedade brasileira que torna difícil a negociação ente partes e a presença nas relações entre as instâncias de poder do clientelismo e da partidarização.”

Todos estes obstáculos demonstram que se faz necessário intensificar o debate em torno de um modo de colaboração que satisfaça as necessidades da sociedade.

O que é costumeiro na relação Estado/Municípios, para Abreu e Sari (1999) é o fato de aquele repassar encargos a estes, “desobrigando-se de responsabilidades até então suas, enxugando a máquina administrativa sem preocupar-se com a qualidade do ensino”, atitude comum de muitos gestores, ocasionando uma sobrecarga na esfera municipal e, sem dúvida, um prejuízo para a Educação Infantil, que é de sua atuação prioritária. Prima-se, então, pela regulamentação do Art. 211 da CF, que trata sobre o regime de colaboração que poderia contribuir para uma relação mais harmônica entre União, Estado e Município.

Pela Constituição Federal, em seu Artigo 211, parágrafo 2º, os Municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil e no parágrafo 3º, que os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio. Por sua vez, a LDBEN, no art.11, inciso V, embora disponha que a oferta da Educação Infantil seja incumbência dos Municípios, fixa como prioridade explícita para esta esfera administrativa o Ensino Fundamental, por este ser obrigatório, conforme a Constituição Federal, art.212 e 213 (BRASIL, 1996).

Por seu turno, o Conselho Nacional de Educação, por meio da Câmara de Educação Básica, emitiu o parecer n. 022/98, segundo o qual a incumbência atribuída constitucionalmente ao Município de arcar com o Ensino Fundamental não significa “que estaria em segundo plano a prioridade [...] relativa à Educação Infantil. Na verdade, a LDBEN enfatiza o Ensino Fundamental como prioridade em relação ao Ensino Médio e Superior”. (BRASIL/CNE, 1998). Assim, os municípios devem atuar prioritariamente no EF e EI, e não tal qual é interpretada, por muitos, tomando o Ensino fundamental como responsabilidade exclusiva.

A Constituição do Estado do Amapá, elaborada em 1991, em seu Art. 282, parágrafo 4º, estipula que “será responsabilidade progressiva do Município o atendimento em creches, pré-escolares e Ensino Fundamental” (AMAPÁ/1991). Para Ferreira, Silva e Custódio (2013), “o termo conveniente seria precípua” em substituição ao termo “progressiva” já que este destoa da CF. O uso inadequado do termo progressiva, gera dupla interpretação, a critério do interesse de quem está no poder: de um lado pode significar a transferência para o Município da responsabilidade que o Estado tinha pela EI mas de uma forma gradativa. Por outro lado, pode significar o mero repasse gradativo de estabelecimentos de ensino, sem o suporte necessário.

Já a Lei Orgânica do Município de Macapá, promulgada em 20 de junho de 1992, define na alínea a, do inciso IX, de seu Artigo 30 que a sua competência para a Educação e EI que é: “manter os programas de Ensino Fundamental para crianças e adultos, Educação Infantil, inclusive o de Creche, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado” (AMAPÁ, 1992). O Município, em sua Lei maior, ratifica sua responsabilidade com o Ensino Fundamental e com a Educação Infantil. No entanto, que o termo “manter”, também difere da CF, mas de certa forma, coaduna-se com a LDBEN, que utiliza o sentido de “oferta” da EI. A Lei em questão faz referência à Creche, o que demonstra compreender a necessidade de seu oferecimento. Entretanto, refere-se, apenas, ao processo de cooperação, excluindo o preceito do regime de colaboração, não considerando as nuances instrumentais e filosóficas que a substituição do termo demandaria.

Pelo exposto, fica evidente que é necessário encarar a questão da responsabilidade prioritária dos municípios pela Educação Infantil, dentro dos princípios maiores da colaboração e cooperação federativa constitucional. De acordo com inciso VI, do Art. 30 da Constituição Federal, compete aos Municípios: “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar [hoje Educação Infantil] e de Ensino Fundamental” (BRASIL/CF,1988). Infelizmente, como os mecanismos de cooperação e colaboração não se encontram devidamente regulamentados e a grande maioria dos Municípios tem menor capacidade financeira, se comparados à União e aos Estados, o que ocorrerá para Educação Infantil, é que terminará recebendo a menor proteção, sempre.

2 EDUCAÇÃO INFANTIL NO AMAPÁ: LEGISLAÇÃO NACIONAL E GESTÃO ESTADUAL

Com o propósito de situar histórica e geograficamente o leitor quanto ao *locus* do campo empírico onde se situa a pesquisa, segue-se uma breve apresentação do Estado do Amapá e do Município de Macapá. O Amapá está localizado na parte setentrional do Brasil e pertence à Grande Região Norte, possuindo uma área de 142.828,521 Km², ocupada por uma população estimada em 734.996 habitantes. (BRASIL/IBGE, 2013).

O Amapá, que foi Território Federal de 1943 até 1988, foi elevado à categoria de Estado ao ser promulgada a Constituição Federal, contando hoje com 26 anos de existência. Todavia, a instalação do Estado deu-se com a posse do primeiro governador eleito, Annibal Barcellos, em janeiro de 1991 (SANTOS, 1998). Foi um período de transição que, embora o Estado já se preparasse para o processo de estadualização, as mudanças geravam insegurança, principalmente as de cunho econômico.

Essa nova condição trouxe mudanças de ordem política, econômica, administrativa, financeira e, também, quanto ao uso de suas terras. No âmbito político, Porto (2007) entende que o Estado adquiriu autonomia e capacidade de autogovernar-se, poder elaborar sua Constituição, criar sua Assembleia Legislativa e fazer seus próprios planos de desenvolvimento. Assim, após a estadualização, foram elaborados e implantados dois planos de desenvolvimento – o primeiro foi o Plano de Ação Governamental, ocorrido entre 1992-1995, e o segundo tratou-se do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), realizado entre 1995-2002.

Contudo, no âmbito econômico, o Estado continuava na dependência de repasses de recursos pela União, apesar de buscar alternativas para seu autogoverno. Neste contexto, registraram-se impasses ao crescimento, como o esgotamento da extração do manganês e, conseqüentemente, a saída da Mineração Novo Astro, em 1995, bem como a da Indústria e Comércio de Minério do Amapá (ICOMI), em 1997. A alternativa encontrada para tal situação consistiu na compra do complexo industrial do Jari, pelo conglomerado industrial grupo ORSA, em 2006 (PORTO, 2007, p. 142). Para o autor, naquela ocasião financeiramente o Amapá começou a arrecadar suas próprias receitas, embora que a dependência da esfera federal perdurasse.

No plano político-administrativo surge uma nova relação dessa nova unidade autônoma com o federalismo brasileiro, não mais dependente das decisões emanadas do

governo central. Quanto ao uso de suas terras, Porto (2007) registra que existem quatro esferas relacionadas à forma de ocupação, que devem ser levadas em consideração no contexto do desenvolvimento do Estado: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que cuida das terras pertencentes à União; o próprio Estado; as terras indígenas e as de proteção ambiental. Podem-se destacar como ações relacionadas às terras, a Demarcação da Reserva Indígena Parque do Tumucumaque (1997) a criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru (1997) além da criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, em 2002.

No período de 2011 a 2012, os dados estatísticos do Amapá apontavam um nível de crescimento que ainda precisavam do apoio da União para alcançar números mais satisfatórios. Na ocasião tratava-se da 26ª Economia do País, porém as transferências unilaterais do Governo Federal representavam 71% do total da receita pública, (AMAPÁ/SEPLAN, 2013). Em decorrência disso, estudiosos como Chelala (2011), identificam o Estado como dependente da Economia do contracheque, ou seja, que a movimentação financeira só acontece no momento do pagamento dos salários, pelos Governos, no final de cada mês. A justificativa apresentada é a de que o fenômeno dá-se em razão do baixo crescimento nos diversos setores produtivos.

Para Amartya Sen (2010) desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades reais, o que contrasta com a concepção neoclássica de desenvolvimento relacionado, por exemplo, ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), o qual é importante quando concebido como um mecanismo que aumenta a liberdade das pessoas. O autor prossegue, indicando que a liberdade não depende só do crescimento, mas de variados fatores, como as disposições econômicas, e também as sociais, como a educação e os direitos civis.

Para o estudioso português Baleiras (2009, p.42), ao se referir a Desenvolvimento Econômico, estão inerentes os conceitos de espaço e região, pois sem os quais seu sentido se tornaria inócuo e, assim, ao se pensar Desenvolvimento Regional deve-se relacioná-lo à melhoria da qualidade de vida do local onde se vive. Para o autor, tal forma de desenvolvimento é uma “área transversal, que recebe e emite influências de outras políticas públicas”. Desse modo, é um fenômeno sistêmico, que congrega um amplo leque de relações onde todos podem interferir ou sofrer interferências de outrem.

Neste momento, convém fazer uma breve referência ao Município de Macapá, capital do Estado do Amapá. Em seus 256 anos de existência, a História registra que o então povoado de Macapá foi elevado à condição de Vila de São José de Macapá, no dia 4

de fevereiro de 1758, pelo governador da província do Grão-Pará e Maranhão, Francisco Xavier de Mendonça Furtado. A transformação deu-se em razão da necessária defesa fronteiriça e dos recursos minerais, notadamente pelas jazidas auríferas em Oiapoque, Cassiporé e também pela fraca densidade populacional. (PORTO, 2007, p. 106). Elevado à condição de município com a criação do Território Federal do Amapá, em 13 de setembro de 1943, “Macapá teve fundamental importância na ocupação da Amazônia, ao garantir, juntamente com Belém, a defesa portuguesa sobre as duas entradas do Rio Amazonas”, conclui o autor.

Para uma melhor apresentação da análise geopolítica do Estado do Amapá apresenta-se, a seguir, o mapa do Estado com seus 16 municípios:

Figura 1- Mapa do Estado do Amapá com seus municípios, com destaque para Macapá.



Fonte: IBGE/Unidade Estadual no Amapá (compilação 2014).

Macapá, segundo o IBGE (BRASIL, 2013), conta com uma área geográfica de 6.408,545 Km², sobre a qual se distribui uma população estimada em 437.256 habitantes. Macapá é maior município em termos de habitantes e em número de escolarizáveis, bem como o de maior arrecadação financeira.

Após a breve descrição da caracterização geopolítica do Amapá e de Macapá, retoma-se a análise para a atenção à Educação Infantil. Nesta perspectiva, com base nas fontes documentais, foi possível desenvolver o estudo primeiramente, sob a ótica da

legislação educacional, e posteriormente pela via da caracterização da gestão estadual e do órgão administrativo da educação.

2.1 CARACTERIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL, NA LEGISLAÇÃO NACIONAL

Com vistas a reconstruir a trajetória de atendimento pelo Poder Público à Infância antes da LDBEN n. 9.394/96, torna-se oportuno uma retrospectiva sobre os processos educacionais anteriores. Isso implica voltar a um tempo em que o Amapá era Território Federal, a partir de 1945, o que permite estudar alguns aspectos do atendimento que foi dado a esta etapa da educação, bem como os elementos que possam ter dificultado ou facilitado tal processo.

2.1.1 A LDBEN n. 4.024/61 e legislações esparsas

Os dados históricos que serão relatados em alguns trechos deste item e do próximo foram coletados de vários documentos, dentre eles um denominado *Proposta Preliminar sobre Alfabetização* (AMAPÁ/SEED, 1991), elaborado por um conjunto de educadores preocupados com a realidade educacional amapaense daquela época, de acordo com os quais, a implantação da Educação Infantil no Ex-Território Federal do Amapá, denominada no período de “Educação Pré-Escolar”, registra-se a partir de 1945, no Governo de Janary Gentil Nunes que segue no poder até fevereiro de 1955. Na ocasião instalaram-se classes anexas ao Grupo Escolar Barão do Rio Branco, em Macapá, sob a coordenação da Seção do Ensino Primário e Pré-escolar, da Divisão de Educação e Cultura, criada em 1944.

No Território Federal, antes da promulgação da Lei n. 4.024/61, a Educação Infantil organizou-se basicamente por meio de normas reguladoras gerais emanadas pelo órgão normativo federal, que era o Departamento Nacional da Criança (DNCr). Em conformidade com Vieira (1988), era um órgão de múltiplas e variadas finalidades que centralizou por três décadas as políticas destinadas à criança, no Brasil, que fortaleciam as bases de onde vêm as concepções que permearam o início da Educação Infantil no Amapá, entendida com extensão do lar e prontidão para alfabetização, cujo objetivo eram os cuidados com a criança, sua saúde física e o desenvolvimento de bons hábitos e atitudes, além da preparação para o então Primário que hoje corresponde a primeira etapa do EF.

Em 1946, com a inauguração do Grupo Escolar Barão do Rio Branco, que se encontrava em construção, essas classes anexas foram transferidas para o novo

estabelecimento. O documento denominado *Educação Pré-Escolar no Amapá* (AMAPÁ/SEED, 1995b) menciona que a “Pré-Escola surge de repente”, atendendo crianças de classes mais favorecidas economicamente, ou seja, o Território não construía plano ou programas para área, não planejava o atendimento, ou até mesmo sua ampliação, respondia unicamente às demandas isoladas, como as da classe média.

Observa-se, ainda, que devido à dependência da União, o que se desenvolvia no Ex-Território quanto à educação da criança, refletia as mesmas ações propostas pelo Estado. A propósito disto Vieira menciona (1988) que tais ações se processavam pela execução indireta, repassando recursos, por meio de seus órgãos, às instituições particulares de caráter filantrópico e confessional.

Lobato (2009, p.135) relata que a educação da criança pequena “funcionou quase que exclusivamente nas sedes municipais”. E o documento *Educação [...]* descreve que só a partir de 1946 a Educação Pré-Escolar teve uma expansão, chegando aos outros municípios do Território Federal. O autor segue mencionando que até a primeira metade dos anos de 1950 continua havendo expansão do número de escolas, mesmo com a “instabilidade econômica e política do momento (II Governo Vargas)”. Já na segunda metade da década, as dificuldades financeiras (Política econômica de Café Filho) geraram entraves na política educacional e no ritmo de expansão do sistema escolar.

Em 1955, um fato curioso descrito por Lobato (2009) deu-se quando o então Deputado Federal Coaracy Nunes solicitou verba para construção de escolas, usando como justificativa de que as crianças do pré-primário ocupavam as instalações existentes, ocasionando problemas para o ensino primário. Para comprovar-se a necessidade de mais escolas usava-se como subterfúgio a importância do então ensino primário, hoje Ensino Fundamental, em relação ao Pré-Primário, hoje, Educação Infantil, e não pela necessidade de garantir essa etapa de ensino.

Segundo Vieira (1988) pelas normas sugeridas pelo Departamento Nacional da Criança, a educação pré-primária dividia-se em: creches destinadas às crianças de 0 a 2 anos, Escola Maternais para as de 2 a 4 anos e Jardins de Infância para as crianças de 4 a 6 anos de idade. No Amapá, de acordo com os documentos analisados, a maior incidência de escolas era de Jardins de Infância, quase não existindo o Maternal e Creches.

A promulgação da Lei n. 4.024 (BRASIL, 1961), em dezembro de 1961, deu-se sob a gestão do presidente João Goulart e, em nível de Território Federal (BRASIL/2014), do governador Raul Monteiro Valdez. A Lei, conforme já mencionado na seção anterior, trouxe o reconhecimento da educação Pré-Primária destinada à criança menor de sete anos,

ministrada em escolas maternais ou jardins de Infância. No Amapá, a expansão deu-se de forma gradual, atendendo ao momento econômico do País e aos preceitos do DNCr.

Em análise aos documentos produzidos no período da edição da Lei, ela teve pouca repercussão prática ocasionada, em sua maior parte, pela crise nacional que culminou com o golpe militar de 1964. Registra-se que em razão da baixa participação do Poder público na área educacional nos anos de 60, dentre outros motivos, segundo Ferreira (2005), o ensino privado na área infantil começa a constituir-se oficialmente a partir de 1961. Ressalta-se, porém, que sua gênese deu-se bem antes, conforme o documento já mencionado na inicial deste texto. O motivo era o mesmo da origem da Educação Infantil, qual seja, educar os filhos da elite local.

2.1.2 A Lei do ensino n. 5.692/71

A Lei n. 5.692, aprovada em 1971, deveria tratar da reforma do Ensino de 1º e 2º graus, mas acabou por transpor sua competência e remete-se, também, à educação da criança menor de sete anos, revogando os Artigos da Lei n. 4.024/61 que versavam sobre o tema. A Lei trouxera uma proposição diferente à área, ao dispor que “os sistemas velarão para que as crianças de idade inferior a 7 anos recebam educação em escolas maternais, jardins-de-infância ou instituições equivalentes”, inserindo a educação da criança pequena ao sistema de ensino, mas não garantido sua oferta. No momento da aprovação da Lei estava sob a presidência da República Emílio Garrastazu Médici e no governo do Território, Ivanhoé Gonçalves Martins, ambos generais do Exército.

De acordo com o documento *Proposta Preliminar sobre Alfabetização* (AMAPÁ/SEED, 1991) “em 1972, a rede territorial de ensino contava com treze unidades de ensino atendendo a educação pré-escolar; desse total de escolas duas delas eram unidades isoladas, ou seja, jardins de infância” que atendiam exclusivamente essa etapa. O documento descreve que em 1973 as onze classes anexas aos grupos escolares foram desativadas em detrimento da prioridade dada ao ensino de primeiro grau em razão do advento da Lei n. 5.692/71, reduzindo o atendimento aos dois Jardins de Infância Meu Pé de Laranja Lima e O Pequeno Príncipe. Neste período, pode-se verificar que no Amapá teve início, ou melhor, a continuidade das ações de atenção secundária à Educação Infantil.

Destaca-se, que apenas em 1975 sob o governo do militar Capitão Artur de Azevedo Henning (1974 a 1979), é que foi criado o Serviço de Orientação aos Jardins de Infância, denominado SOJI, que em 1980, já no governo do Capitão Annibal Barcellos

(1979 a 1985), passa a ser denominado Serviço de Educação Pré-Escolar (SEPRE), integrado ao então Ensino de Primeiro Grau. Nessa época houve um relativo aumento no número de turmas e alunos e a estruturação de uma equipe composta por dez profissionais para cuidar da educação Pré-escolar. Essa relativa expansão, segundo o documento *Educação Pré-Escolar* (AMAPÁ/SEEC, 1982), deu-se devido a um projeto desenvolvido pelo Ministério da Educação-MEC, o “Projeto de Educação Pré-Escolar”, em 1977, que investiu em materiais permanentes, de consumo e em construção de salas de aula.

O aumento da demanda por pré-escolas incentivou, na década de 80 do século XX, sob o governo de Annibal Barcellos, o que foi denominado neste estudo de 1º Ciclo do processo de municipalização da Educação Infantil pública no Amapá, que se deu pela realização de convênios com as prefeituras do Território Federal, ampliando as vagas oferecidas pelos municípios.

Sobre o processo de municipalização, no documento *Projeto: Desenvolvimento do Ensino de 1º Grau na Faixa de Fronteira* (BRASIL/MEC, 1979), constava que no então Território o “desenvolvimento da rede de ensino municipal corresponde à política adotada pelo governo territorial, como forma administrativa que tem se revelado eficiente”. Desta forma, a municipalização era a política que permeava as ações dos gestores do Território, naquele momento.

Como repercussão das ações do governo militar e das diretrizes emanadas pelo Departamento Nacional da Criança é que, em nível federal, Oliveira (2002, p. 11) cita que “assistiu-se ao incentivo a programas federais de convênios com entidades privadas e filantrópicas”. Assim, em 1982 foram assinados, no Amapá, convênios entre a Secretaria de Educação e Cultura (SEC) e a Fundação Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), o que ampliou consideravelmente as matrículas à época. Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que se aumenta a matrícula, não se garante recursos suficientes para suprir a necessidade, por exemplo, de material didático. Foi estimulado o uso de materiais sucateados, conforme documento *Projeto [...]*, de maneira que começam a ser incentivadas propostas simplificadas de atendimento a educação pré-escolar, subentendendo que a educação para o pobre seria realizada com recursos pobres.

Assim, o que ocorre no Amapá refletia as ações do MEC nas décadas de 70 e 80, do século XX, que emanavam das propostas traçadas em planos pelo Departamento Nacional da Criança desde 1968. Para Rosemberg (1992) as propostas são claras, ao afirmarem que se trata de uma “política de assistência ao pré-escolar e não de uma política para a pré-escola”. Desta proposição compreende-se que as políticas são conscientemente traçadas

para o lado assistencial, sem a configuração de uma política pública definida para a área educacional em questão.

Desse modo, a já referida necessidade de vagas, somada às discussões sobre as pesquisas que tratavam da importância do desenvolvimento infantil e travavam um debate sobre a natureza educativa e assistencial da educação pré-escolar, levou o Amapá, na década de 80, à consolidação dos programas de caráter assistencialista. Um exemplo é a implantação do projeto Casulo, cujo início deu-se em 1978, pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o atendimento realizado à criança pré-escolar, pela Secretaria de Promoção Social do então Território. Com a transformação do Território Federal em Estado somado ao término do governo militar, e à promulgação da Constituição Federal de 1988, Oliveira (2002, p. 115) menciona que “novas políticas foram incluídas para a Educação Infantil [...]” nos Programas de Governo.

Quanto à gestão do Amapá, com a exoneração de Annibal Barcellos, último governo militar, o então Presidente da República José Sarney nomeou o primeiro governador civil, o engenheiro Jorge Nova da Costa (1985-1990), substituído por José Gilton Pinto Garcia, cuja nomeação foi feita pelo Governo Federal de Fernando Collor, perdurando de 1990 a 1991 quando, se deu a transformação definitiva de Território em Estado, período em que ocorre a primeira eleição para Governador, sendo eleito Annibal Barcellos, que retorna ao governo em sufrágio universal, ficando no cargo de 1991 a 1994.

Já em 1995 assume o cargo João Alberto Rodrigues Capiberibe, período em que se processa o movimento final para aprovação da Lei n. 9.394/96. Ressalta-se que os educadores amapaenses contribuíram com o processo de tramitação no Congresso Nacional da LDBEN, quando elaboraram em 1989 um texto intitulado “Propostas do Amapá para a nova Lei”. No que tange ao gerenciamento da educação, sua tônica deveria ser a da abrangência – do pré-escolar, ao então 3º Grau –, assegurando a obrigatoriedade da pré-escola, além de um acompanhamento médico-psico-pedagógico, como forma de promover a integração saúde-educação (FERREIRA, 2005, p. 113). Nas propostas dos educadores vislumbrava-se uma atenção completa às crianças em fase de Educação Infantil, que é o cuidar e o educar contemplados dentro de uma proposta pedagógica que compreendesse a criança em seu processo de desenvolvimento.

2.1.2.1 *Proposta Curricular para Educação Infantil: Programa de Educação Pré-Escolar*

No ínterim entre a vigência da Lei n. 5.692/71 e o processo Constituinte em prol de uma Constituição democrática, acontece a organização metodológica que foi destinada à EI no Amapá, que versava desde a década de 40, do século XX, de uma metodologia eclética, baseada em diferentes teóricos e sob o prisma do assistencialismo. Na década de 80 instituiu-se o Programa de Educação Pré-Escolar (PROEPRE), orientação metodológica às ações didáticas dos professores de Educação Infantil do Estado, nos anos de 1980 e 1990, que se baseava na Teoria de Desenvolvimento Cognitivo de Jean Piaget.

Segundo o documento “Educação Pré-Escolar no Amapá” (AMAPÁ/SEED, 1995b) a implantação do Programa foi fruto do Encontro Regional de Educação Pré-Escolar realizado no ano de 1980, cujo objetivo era a “efetivação de uma cooperação técnica entre o MEC e as unidades federadas, e visava à busca de alternativas e propostas curriculares e formas de treinamento de recursos humanos”. Naquele encontro foram apresentadas cinco alternativas: o Programa Criança para Criança, da Universidade de Londres; o projeto PETAKH, da Universidade Hebraica de Jerusalém; o Projeto de Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar [não consta instituição responsável]; o PROEPRE, da UNICAMP/SP; e o Projeto de Atendimento ao Pré-Escolar, CEAPE/SP.

Conforme descreve o documento *Relatório dos Encontros Regionais de Educação Pré-Escolar* (BRASIL/MEC, 1980), da Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus, o Amapá foi representado pela Coordenadora do Serviço de Educação Pré-Escolar, professora Maria Olinda Ferreira Aguiar, e pela Supervisora do Jardim de Infância Pequeno Príncipe, Nilda da Rocha Portal. Na oportunidade, o Amapá optou pelo PROEPRE da UNICAMP, em seguida houve a homologação pelo MEC, pelo governador Arthur Azevedo Henning e pelo Secretário de Educação, Alfredo Augusto Ramalho de Oliveira. Após o trâmite de realização de um convênio houve a apresentação do Programa efetivada pela Professora Orly Zucato Mantovani de Assis, que veio ao Amapá. Assim, foi realizado o Programa de formação de recursos humanos para educação Pré-Escolar, com uma carga horária de 240 horas, sob a responsabilidade do professor Augusto Novaski, que ao término do Curso sobre o PROEPRE fazia a supervisão durante o ano para os 32 professores e 22 técnicos contemplados.

A implantação do Programa deu-se de forma gradativa em treze escolas, no ano de 1983, sendo avaliado em 1984 pelo MEC, que exercia o papel de fiscalizador e avaliador,

tendo emitido parecer favorável à viabilidade do Programa, no Amapá. A partir de 1988 foi implantado em outras turmas, ofertando-se o Curso para outros professores. Conforme se pode inferir, existiu um processo de cooperação entre a União e Estados, com a devida contratação de técnicos e o dispêndio financeiro. O PROEPRE, mesmo após aprovação da LDBEN, continuava sendo a metodologia que orientou o fazer pedagógico desenvolvido com as crianças da Educação Infantil, no Amapá.

Diante do exposto, o intento dessa análise foi o de garantir a continuidade da luta histórica por uma educação mais democrática e isso significa conhecer os caminhos e os descaminhos das políticas destinadas à educação e à infância, em nosso Estado. A discussão sobre políticas públicas e respectivas formas de gestão, no campo educacional, enriquece o debate social porque se constitui em um momento de conhecimento, interpretação e compreensão de lógicas que orientam a tomada de decisões.

2.2 CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO ESTADUAL NO CENÁRIO POLÍTICO

Conforme já referido, esta pesquisa buscou desvelar o tratamento dado à Educação Infantil pela gestão estadual cuja caracterização político-educacional será, neste momento, explanada de forma breve. No período de delimitação do estudo, 1995-2002, o governo do Estado do Amapá era exercido por João Alberto Rodrigues Capiberibe, o Capi, integrante do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que desempenhou dois mandatos eletivos. No início de seu primeiro mandato implantou o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), o qual proporcionou o desenvolvimento de atividades econômicas associadas à preservação ambiental (PORTO, 2007).

Como descreve Miranda (2014), Capi estudou Economia, mas se formou em Zootecnia. Como líder estudantil, foi preso no regime militar, tornando-se exilado por 10 anos, em cujo período de degredo conviveu com os povos ribeirinhos, camponeses e vivenciou os problemas amazônicos. Na ocasião conheceu as oportunidades de desenvolvimento proporcionadas pelo uso sustentável dos recursos naturais.

Miranda (2014) prossegue, relatando que ao retornar ao Brasil, em 1979, Capi foi perseguido politicamente no Amapá e, por esta razão, vai morar em Pernambuco e em seguida no Acre, onde assume o cargo de Subsecretário de Desenvolvimento Agrário, em 1985. Ao retornar ao Amapá, foi nomeado Secretário de Agricultura de Macapá, na gestão dos prefeitos Jonas Pinheiro Borges e Raimundo de Azevedo Costa, exercendo o cargo de 1985 a 1987. Em prosseguimento à sua vida política, foi eleito Prefeito de Macapá em

1988 e em 1994, Governador do Amapá. Conclui-se que de sua formação e experiência de vida e política, vem o desenvolvimento do PDSA, que como menciona Portilho (2006) interrelaciona “desenvolvimento, modernização e contenção do impacto das relações capitalistas de produção”, tendo base no tripé política, Economia e questões ambientais.

O PDSA, que teve como pressuposto apontar as estratégias de desenvolvimento sob o viés da sustentabilidade, foi um programa de governo que teve continuidade nas duas gestões do Governador, sendo denominado de PDSA I (1995-1998) e PDSA II (1999- 2002), com ênfase a questões de ordem ambiental e social, proporcionando maior envolvimento dos movimentos sociais nas tomadas de decisões. O PDSA I teve sua implantação de forma lenta, segundo Porto (2007), “devido ao governo ser de esquerda” e contrapor-se ao governo de direita do então prefeito Annibal Barcellos.

Ocorre que existiu, segundo Ferreira (2005), um embate político e de oposição administrativa entre Capiberibe e o prefeito de Macapá Annibal Barcellos, que inclusive foi levado para a área da educação. O embate ocasiona o que a autora denominou de eras Barcellos e Capiberibe, que se configuraram como um importante período de confronto entre os políticos. De um lado a premissa conservadora representada por Barcellos, e de outro, a progressista adotada por Capiberibe.

Capiberibe foi o segundo Governador do Estado eleito pelo povo, já que o primeiro gestor, Annibal Barcellos, tratava-se de um ex-militar e assim representava, de certa forma, resquícios do regime militar que deveriam ser extirpados, já que o País estava respirando ares democráticos e clamava por mudanças. Por ter sido exilado, Capi representava tais anseios, era a redenção da própria História política do Brasil. Assim, como muitos que haviam sido exilados, havia chegado sua vez e, por sua própria história, sua ascensão ao poder era quase inevitável.

Para Ferreira (2005, p. 129), em razão do exposto, Capiberibe “foi o governador que mais significava expectativa de consolidação para o Estado [...], além do crédito que lhe era conferido, pela história de vida”. A análise da autora dá-se como contraponto, em razão de algumas decisões contraditórias tomadas pelo gestor em seu mandato, já que se esperava muito dele, justamente por representar mudanças democráticas.

Em sequência à análise da gestão política de Capiberibe, o PDSA II conseguiu maiores resultados se comparado à sua primeira fase, com maior conscientização política da sociedade local, incentivo às pesquisas, diga-se, financiadas por agências nacionais e internacionais, a inserção no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal, a ampliação do comércio dos produtos locais, dentre outros. Porto (2007, p. 145) salienta que “a análise

dos avanços deste programa nas áreas mais urbanizadas evidencia deficiências, pois houve vários conflitos político-partidários entre governador e prefeitos”. Tais conflitos impediam que as ações políticas fossem concretizadas, já que eram colocadas barreiras administrativas à sua realização.

Porto (2007) ainda relata que dentre as diretrizes gerais do Programa buscava-se: “[...] desconcentração das atividades, diversificando-as no espaço amapaense, [...] municipalização das ações governamentais, estabelecendo parcerias com as prefeituras na educação, saúde e manutenção de obras públicas”. Percebem-se as premissas governamentais do processo de descentralização, via municipalização, e o registro de que fossem estabelecidas parcerias. Isto significa teoricamente a realização de um conjunto de esforços entre Governo e Prefeitura, com um objetivo comum, que como veremos posteriormente, resultou na prática de um longo e difícil processo de relações entre as esferas municipal e estadual.

Diante de todo o exposto e, contrariamente às premissas de desenvolvimento, no contexto da gestão educacional, o Governador, ao assumir, apresentou uma “incoerência entre o discurso e a prática [...], vista como forte entrave à consolidação do Estado e, por consequência, ao desenvolvimento de uma política educacional com possibilidade de interferir positivamente nos destinos dos cidadãos amapaenses” (FERREIRA, 2005, p.132). Apesar de expressar em seu discurso a melhoria da qualidade para a educação, na prática foram desenvolvidas ações como: a realização de convênios entre o Governo e escolas particulares, a nomeação de pessoas ligadas ao ensino privado para assumir importantes cargos públicos, dentre outras ações.

Quanto à relação do Estado com o Município de Macapá, à medida que aumentavam as atribuições desse, retraíram-se as daquele, o qual, no período em estudo, passou a responsabilidade da E I ao Município, mostrando distanciamento das instâncias do Governo. Tais procedimentos representaram uma lógica contraditória em relação ao seu discurso progressista e ainda demonstraram, para Torres (2003), o momento histórico-econômico que permearam as relações no Brasil, com o processo de reestruturação do modelo de produção do sistema capitalista e da reorganização do mundo do trabalho.

Uma ação que pode exemplificar a questão ora descrita é o fato de o Governo do Estado haver criado o Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública (IPESAP), em 1999, qual deveria prestar assistência e fomento em várias áreas em parceria com o Poder público, mediante contrato de gestão, sob a forma de serviço social autônomo. O Instituto criado pelo Estado deveria prestar serviços para o próprio Estado.

Para Ferreira (2005, p. 132) “tal procedimento incorre num tipo de hibridismo funcional – se por um lado os servidores eram celetistas do Instituto (cujo presidente era o próprio Secretário de Administração da época), por outro atendiam ao Estado”.

Já em abril de 2002, no momento de sua desincompatibilização, Capiberibe passou o governo para sua vice, a Professora Maria Dalva de Souza Figueiredo, que tratou de extinguir o Instituto, nomeando por meio de Lei os servidores para o quadro do Estado. Infelizmente o Ministério Público não acatou a Lei, sendo judicializada a questão do IPESAP. Em 2009, após várias Ações Populares movida contra o executivo, a Justiça decide em 1ª instância julgar procedente a ação do Estado relacionada aos servidores do extinto IPESAP, até o momento presente o Tribunal de Justiça do Estado do Amapá confirmou a Sentença, sendo ainda impetrado recursos contra esta última decisão.

Conforme conclui Portilho (2006), apesar de o PDSA constituir-se como uma proposta diferenciada de desenvolvimento dentro da lógica capitalista que regula os meios de produção, não conseguiu alcançar seu intento discursivo. Entretanto, reconhece que o Programa foi uma “interessante proposta de gestão pública e um instigante plano de governo”, pois trouxe avanços sociais como, por exemplo, o apoio às ações cooperativas no comércio de produtos rurais.

Buscou, ainda, fortalecer a Economia local, com adoção de merenda regionalizada e aquisição de móveis escolares nas movelarias locais. Por outro lado, como o governo também não conseguiu traçar uma Política Pública consistente para a área educacional, o que ocorre é a consolidação da proposta descentralizadora preconizada no PDSA e inserida dentre as finalidades da Secretaria de Estado da Educação (SEED).

Segundo Lobato (2009) a origem de um órgão para cuidar da educação remonta a 1944, época em que o primeiro governador do ex-Território, Janary Nunes, organizou uma equipe com pessoas de sua confiança para compor sua gestão, indicando Otávio Mendonça para assumir a Divisão de Educação e Cultura. Tratava-se de um órgão governamental responsável por ensino e cultura, dado a necessidade de expansão e administração da rede escolar. No ano seguinte, o Presidente da República por meio do *Decreto-Lei* n. 7.773, de 23 de julho de 1945, dispõe sobre a estrutura administrativa do Território, instituindo a Divisão de Educação, que para Ferreira (2005) representou estágio inicial da atual Secretaria de Estado da Educação.

A hodierna organização da estrutura e funcionamento da SEED deu-se pelo Decreto n. 2.378, de agosto de 1998, que em seu Artigo 2º tratava da competência da Secretaria de

Estado da Educação. Dentre o rol de finalidades do referido Artigo estão duas que se destacavam, em razão da especificidade da matéria ora tratada.

Em análise à primeira finalidade, constava da boa relação que a SEED esperava travar com a União, visando à “perfeita articulação com o Governo Federal em matéria de política e legislação educacionais” (AMAPÁ/GEA, 1998). A propósito de situação desta natureza, Abreu e Sari (1999, p. 11) defendem a importância de “uma qualidade democrática na relação entre as duas instâncias governamentais, o que significa uma transferência do poder decisório”. Neste processo de transferência a atenção deveria recair sobre o papéis de cooperação e colaboração relativos a cada uma das esferas administrativas envolvidas.

A segunda finalidade da SEED destacada neste estudo é a que se refere à assistência prestada aos Municípios, “a fim de habilitá-los a absorver responsabilidades educacionais previstas em Lei”. Para Abreu e Sari (1999) não significa uma relação democrática no sentido de transferência de poder, mas o “deslocamento de problemas e encargos”, contrariando o preceito constitucional de compartilhar decisões e a tomada de decisões conjuntas com divisão de responsabilidade. A finalidade em destaque resume-se à mera transferência de atribuições, mostrando que existe uma distância concreta entre a política estadual em relação ao Município, não sendo essa a mesma relação que o Estado almeja ter para com a esfera federal, principalmente quando diz respeito às políticas públicas para atender a Educação infantil, como será analisado na seção seguinte, a qual apresenta o contexto da EI no âmbito do Estado do Amapá.

3 EDUCAÇÃO INFANTIL NO AMAPÁ, POLÍTICAS PÚBLICAS PÓS-LDBEN n. 9.394/96: AGENTES E AÇÕES

Objetivou-se neste estudo de forma geral analisar o nível de atenção dada à Educação Infantil, pelo Poder Público Estadual, e o encaminhamento das novas determinações legais advindas com a LDBEN n. 9.394/96, bem como identificar a concepção de Estado que se fez presente, tendo como recorte histórico o período de 1995 a 2002. A hipótese que emergiu foi de que o tratamento dispensado pelo Estado considerou a Educação Infantil como um ônus para si, utilizando a Lei como um suporte legal para justificar a precipitada transferência de responsabilidades do Estado ao Município.

O intuito de pesquisar a Educação Infantil no Estado do Amapá, tendo como *locus* específico o município de Macapá, justificou-se pela escassez de informações sobre o processo que apontava para a municipalização. Neste contexto, detectaram-se apenas dois trabalhos acadêmicos que versavam sobre a área: a tese de Doutorado da professora Norma Iracema de Barros Ferreira, intitulada “Política e educação no Amapá: de Território a Estado”, além da Dissertação de Mestrado da professora Dilene Kátia Costa da Silva denominada de “A política de municipalização e o acesso às escolas públicas de Educação Infantil, em Macapá/AP (1999-2009)”. No caso do presente estudo, trata-se de acompanhar as ações e contradições na aplicação da LDBEN n. 9.394/96 referentes ao processo que desencadeou a transferência da Educação Infantil da esfera estadual para a municipal.

Em função da natureza da pesquisa que permitiu investigar situações e relações que se desenvolvem na vida social, econômica etc, utilizou-se a análise documental que conforme Minayo (1996) estuda a realidade atual e passada, investiga documentos com o objetivo de descrever e comparar diferentes tendências, usos, ações. Assim, os dados que organizaram esta pesquisa foram obtidos por meio da coleta de documentos da Secretaria de Estado da Educação e de outras instituições, além da aplicação de entrevista.

Assim sendo, a análise incidirá a partir do ano de 1995, antes da promulgação da LDBEN, indo até o ano de 2002, período no qual esteve à frente da administração, na esfera federal, o presidente Fernando Henrique Cardoso; na estadual, o governador João Alberto Rodrigues Capiberibe, que no segundo mandato desincompatibilizou-se e então sua vice, Maria Dalva de Souza Figueiredo, assumiu o cargo; e na municipal, os prefeitos: João Bosco Papaléo Paes, Annibal Barcellos e João Henrique Rodrigues Pimentel.

Quanto à forma de abordagem do problema, tratou-se de uma pesquisa qualitativa, cujo procedimento leva à obtenção de dados ou resultados, como opiniões, atitudes,

sentimentos e expectativas, itens que não podem ser quantificados, contudo podem revelar evidência pela presença do pesquisador e a perspectiva interpretativa. De qualquer maneira, ainda que qualitativo, este trabalho não abandonou os aspectos quantitativos, visto que são elementos complementares, e não excludentes.

Como o *locus* de investigação compreendeu a rede de ensino estadual, situada no Município de Macapá, capital do Amapá, efetuou-se análise sobre as ações dos gestores estaduais, entre 1995 e 2002, quanto às políticas de Educação Infantil. Neste caso, o universo em questão não foram os sujeitos em si, mas como entende Minayo (1996, p. 48), tratou-se de “suas atitudes, práticas e conhecimentos”, implicando em desconsiderar os Secretários de Estado da Educação como sujeitos do estudo, apesar de terem constado como tal ainda na fase de projeto de investigação, visto que não foi possível entrevistá-los, em função de sua recusa por tal instrumento de pesquisa, de modo que as ações destes gestores foram examinadas à luz da documentação produzida no período.

Além da participação dos gestores educacionais, definiu-se por entrevistar um técnico da Divisão de Educação Infantil (DEI), o qual foi considerado neste estudo como um avaliador da política de municipalização que estava sendo desenvolvida para a E.I. Assim, em 19 de dezembro de 2013 realizou-se entrevista semi-estruturada, que combina perguntas fechadas e abertas, na qual o entrevistado tem a condição de falar sobre o tema, sem prender-se à indagação formulada, mantendo “a presença consciente e atuante do pesquisador e, ao mesmo tempo, [permitindo] a relevância na situação de ator”, em conformidade com a visão de Triviños (1987, p. 146). Desta maneira, justifica-se a opção por tal instrumento de pesquisa.

A entrevista foi organizada por análise temática, onde o conceito central é o tema, de forma interpretativo-comparativa, de modo a apontar conteúdos das declarações combinadas com as ações demonstradas pelos documentos. Essa prática foi benéfica para o trabalho, pois de acordo com Bauer (2002), tal maneira de organização do conteúdo dos depoimentos favorece a identificação de conexões, contradições e opiniões pessoais. Para esse autor, observados os objetivos da pesquisa, procurou-se temas com conteúdos comuns e suas respectivas funções.

A aproximação com o profissional envolvido com a Educação Infantil por intermédio da entrevista foi importante, ainda, para o conhecimento e acesso a documentos que não estavam disponíveis na Secretaria de Educação. Os documentos das instituições e os cedidos pelo **Técnico da DEI** foram categorizados por período de gestão do Governo estadual (1995-1998 e 1999-2002) e seguiu uma regularidade cronológica por gestão

educacional. Algumas vezes a análise entrecruza duas gestões, em função da responsabilidade solidária entre as ações dos gestores e da continuidade ou não destas. Esta ordenação foi efetuada para que se pudesse mapear os ordenamentos relativos à Educação Infantil, em fases anterior e posterior à promulgação da LDBEN n. 9.394/1996.

Logo, em virtude dos objetivos propostos para essa investigação, o estudo teve o respaldo da pesquisa bibliográfica, todavia incidiram sobre a análise de documentos, a saber: Diários Oficiais, Resoluções, Planos, Programas, Relatórios e Projetos para a Educação Infantil, Livros-ata, dados oficiais das Secretarias e do Governo, além das normas próprias dos sistemas sobre a Educação Infantil. Isto significa que foram utilizados documentos legais orientadores dessa etapa, nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal, os quais permitiram encontrar informações substanciais sobre o assunto estudado.

Assim, a análise do conteúdo dos documentos, segundo Bauer (2002, p. 194), possibilita a construção de “mapas de conhecimento. Isto ocorre à medida que tais documentos estejam corporificados em textos. Para o entendimento desse processo convém recorrer as concepções de Bardin (2002), para quem é necessário ir além da mera classificação, buscando-se uma inter-relação e a compreensão da forma como estes dados podem contribuir para o estudo do tema, de modo que os documentos foram explorados segundo preceitos de Le Goff (1996) observando conteúdo, objetivos, tempo histórico, bem como os emissores e destinatários.

Ao analisar o conteúdo das ações projetadas e as formas de interlocução relacionadas ao processo de definição e aplicação da LDBEN à Educação Infantil, construiu-se a síntese comparativa, focalizando as opções políticas e as práticas que presidiram a definição, além da gestão de políticas de EI no Estado, antes e após a efetivação da nova Lei. O pano de fundo para essa análise foi o contexto da minimização do papel do Estado no campo social, a descentralização das políticas sociais e a do Estado.

Neste momento, faz-se apropriado destacar o Quadro 1- Gestores por dependência administrativa (1995 a 2002), que apresenta a relação de gestores nos três âmbitos: federal, estadual e municipal, cujo objetivo é situar a análise a ser feita, em prosseguimento ao texto. O período delimitado enseja duas gestões político-administrativas na esfera estadual, acrescentando-se a gestão municipal e a federal, para compreensão das relações intergovernamentais, tal com apresentado a seguir:

Quadro 1 - Gestores por dependência administrativa (1995 a 2002)

1995 - 2002	Federal		Estadual		Municipal		
	Presidente	Ministro	Governador		Prefeito		
	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	Paulo Renato de Souza (1995-2002)	João Alberto Capiberibe (1995- abr. 2002)	Maria Dalva Figueiredo (abr.-dez. 2002)	Papaléo Paes (1993-1996)	Annibal Barcellos (1997-2000)	João Henrique Pimentel (2001-2008)
			Secretários de Educação				
		Carlos Nilson da Costa (jan. 1995 – maio 1996) Maria José Rigamonti (maio 1996 – out.1996) Ruben Bemerguy (out. 1996 – jun. 1998) Clécio Luis Vieira (jun. 1998 – fev.1999) Rosiane de Paula (fev. 1999 – abr. 2002)	Janeide Pessoa (5-12 abr. 2002) - interina Janice Azevedo Palmerim (abr.- dez. 2002)	Kleber Magalhaes (jan. 1993 – dez.1996)	Albertina Guedes (1997-2000)	Eunice Bezerra de Paula (jan.- maio 2001) Suian Worrel (maio 2001- ago. 2001) - interina Divanaide Ribeiro (ago.2001- maio 2004)	

Fonte: elaborado pela autora, com base em Diário Oficial do Estado, Decretos de Nomeação e de Exoneração.

Conforme se depreende do Quadro 1 e descrito nos procedimentos metodológicos, no período de 1995 a 2002, na esfera federal tratava-se de Fernando Henrique Cardoso, tendo como Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza. Na esfera estadual, tinha-se João Alberto Rodrigues Capiberibe, que no segundo mandato desincompatibilizou-se, assumindo o cargo a Vice-Governadora, Maria Dalva de Souza Figueiredo. Quanto ao âmbito municipal, corresponde ao mandato de três prefeitos e seus respectivos Secretários de Educação: João Bosco Papaléo Paes, com o médico Kleber Magalhães; Annibal Barcellos, com a professora Albertina Guedes da Silva; João Henrique Rodrigues Pimentel, cuja administração contou com três professoras – Eunice Bezerra de Paula, Suian Lima de Almeida Worrel e Divanaide da Costa Ribeiro.

Ainda com base no Quadro 1, quanto aos gestores educacionais, no período de 1995 a 2002 a Secretaria de Estado da Educação foi administrada por sete diferentes Secretários: Carlos Nilson da Costa (1995-1996); Maria José de Souza Rigamonti (maio 1996–out.1996); Ruben Bemerguy (out. 1996 – jun. 1998); Clécio Luís Vilhena Vieira (jun. 1998 – fev.1999). Com a reeleição do governador, passa para o início do segundo mandato e, em seguida, Clécio Luís é substituído por Rosiane do Socorro Andrade de Paula (fev. 1999 – abr. 2002), que permanece até a desincompatibilização de Capiberibe, para concorrer ao Senado, quando assume sua Vice, Dalva Figueiredo, que nomeou interinamente Janeide da Silva Pessoa (5–12 abr. 2002), e depois efetiva, Janice Azevedo Melo dos Santos Palmeirim (abr. – dez. 2002). Em função de o próprio mandato de Dalva consistir em apenas oito meses, decidiu-se realizar a análise do trabalho só até o término do segundo mandato do Governador Capiberibe, excluindo-se, portanto, as duas últimas gestoras mencionadas.

Em uma breve revisão do panorama das relações entre União, Estados e Municípios no contexto educacional, pode-se concluir que ocorreu de forma assimétrica nas suas relações econômicas e de competências. De acordo com Araújo (2012) essa assimetria ocasiona uma “distância entre as obrigações legais e as condições que cada ente tem para cumpri-las”. Em nível Federal as ações do Governo versavam sobre a desobrigação do Estado com as Políticas Públicas de corte social, como a Educação.

Já na esfera estadual os esforços eram para a consolidação de um processo de descentralização da educação por meio da transferência de responsabilidade para o Município, mas se almejava uma relação de proteção da esfera Federal. De acordo com Dourado (2007, p. 927), o País vivenciava tensões no tocante ao pacto federativo, por meio de "um regime de decisões nacionalmente centralizadas e de execuções de políticas sociais

subnacionalmente desconcentradas”. Neste caso, no âmbito das responsabilidades em relação à educação, cabe ao Município a etapa mais onerosa, ficando sem ter condições para executar suas atribuições, devido aos poucos recursos, estando dependente das transferências e da boa vontade dos outros entes federativos.

A gestão do ano 1995 de Capiberibe inicia com um movimento de transição para a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394, que ocorre em 20 de dezembro de 1996. Coube aos gestores a oportunidade de prepararem-se e, posteriormente, adequarem-se aos ditames da Lei no contexto educacional local.

O material empírico e o recorte do tema levaram a um rastreamento de documentos e informações sobre as ações destinadas à Educação Infantil, pelos gestores da SEED, no período proposto. Ressalta-se a dificuldade de encontrar os documentos, sendo necessário empreender uma busca em arquivos e depósitos a respeito da Divisão de Educação Infantil (DEI), que havia sido transferida da sede central da SEED, para um anexo em outro bairro, e sua documentação encontrava-se em caixas. Na expectativa de investigar os procedimentos adotados pelo Estado, não de maneira isolada e estanque, mas sim de forma contextualizada, utilizaram-se diversas fontes documentais, coletadas em diferentes espaços como SEED, e, ainda, na Vara da Infância e Juventude, em arquivos pessoais, dentre outros.

Os documentos encontrados foram organizados por ano e seguem apresentados doravante. Trata-se apenas dos que permearam o recorte temporal, visto que os de anos anteriores e posteriores foram citados no corpo do texto, porém não incluídos nos quadros, com o intuito de subsidiar as análises feitas. Desta forma, o Quadro 2 demonstra os documentos relativos à primeira gestão, que ocorre de 1995 a 1998, cujos dados versam sobre assuntos de diversas ordens e em diferentes esferas, mas que têm relação, direta ou indiretamente, com a Educação Infantil e, em seu entrecruzamento, ajudam a reconstruir as ações destinadas a esta etapa da Educação Básica:

Quadro 2 - Educação Infantil no Estado do Amapá (1995-1998)

ANO	DOCUMENTO	EMENTA
1995	Contrato n. 009 – SEEC [omite dia e mês].	Contrato de prestação de serviço entre Governo do Amapá e <i>Intellectus</i> Consultoria, assessoria e Capacitação de Recursos Humanos [em EI].
	Livros de Ata – DEI/SEED	Registro de reuniões e encontros entre professores, técnicos e a DEI.
1996	A Educação Infantil no Amapá – DEMEC/AP	Dispõe sobre a situação da Educação Infantil no Amapá e apresenta propostas.
1997	Lei n. 918 – PMM	Institui o Sistema Próprio de Ensino do Município de Macapá e dá outras providências.
1998	Ofício n. 00548/98.	Comunica à Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude que não irá oferecer vagas na Pré-Escola para o ano letivo de 1998.
	Ofício n. 061 – PIJ/MPE.	Requisita informação ao Secretário de Educação sobre o número de vagas que deixaram de ser ofertadas para EI em 1998, objetivando a propositura de Ação Civil Pública (ACP).
	Ofício n. 005 – PIJ/PME.	Requisita informação à diretora de escola, se ofereceu vagas para o primeiro período do pré-escolar, em 1998.
	Ação Civil Pública n. 3.382/B – MPE	Dispõe sobre a propositura da ACP, em razão da não oferta de vagas, pelo Estado do Amapá, para pré-escola, no ano de 1998.
	Decreto n. 2.378 – GEA	Regulamenta o Art. 29 da Lei n. 0338, de 16 de abril de 1997, que organiza a Secretaria de Estado da Educação [descentralização de atividades].
	Resolução n.037/98 – CEE/AP	Fixa normas para Educação Infantil no Sistema de Ensino do Estado do Amapá.
	Proposta do GEA para municipalização da Educação Infantil – SEED.	Trata do processo de municipalização da Educação Infantil e/ou 1º. segmento do Ensino Fundamental – proposta do Estado do Amapá.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados pesquisados.

Dentre os documentos apresentados no Quadro 2, destacam-se os Livros de Ata da Divisão de Educação Infantil, que em 1995 apresentam as ações e diretrizes concernentes à EI. No ano de 1996, um diagnóstico realizado pela extinta DEMEC/AP sobre a situação da Educação Infantil no Estado. Em 1997, os documentos encontrados versam sobre a organização do Poder Executivo, em nível de Estado, e a instituição do Sistema de Ensino do Município. A maior quantidade de documentos foi encontrada em 1998, quando ocorre a proposição de uma Ação, por parte do Ministério Público, contra o Estado do Amapá.

O Quadro 3 apresenta os documentos que foram encontrados referentes à segunda gestão de Capiberibe, no período de 1999 a 2002:

Quadro 3 - Educação Infantil no Estado do Amapá (1999 -2002)

ANO	DOCUMENTO	EMENTA
1999	Portaria n. 0015 – SEED	Manter como pré-escola somente turmas de 3 período; priorizar a oferta de vagas para o Ensino Fundamental; cria grupo de trabalho para concluir a municipalização da Educação Infantil e Ensino Fundamental.
	Relatório da comissão de levantamento da situação das escolas alugadas e que funcionam em prédios da SETRACI, FCRIA e Diocese – SEED	Desativação e redução de custos; remanejo.
	Ofício Circular n. 2 – Gab./SEED	Convite para reunião com os Secretários de Educação dos municípios para tratar sobre Pré-Matrícula.
	Proposta Curricular – SEED	Apresenta a Proposta Curricular para análise da comunidade.
	Livro-ata dos encontros sobre a proposta de Municipalização	Dispõe sobre reuniões e encontros realizados pela Divisão de Educação Infantil em 1999.
2000	Portaria n. 235 – SEED	Autoriza o funcionamento de Jardins de Infância.
	Decreto n. 1206 – GEA	Cria os Jardins de Infância, retroagindo o ato à data da inauguração das escolas.
	Diretrizes Gerais da Política de Municipalização da Educação Infantil e/ou Ensino Fundamental para o município de Macapá – SEED	Dá as diretrizes sobre a municipalização do ensino e a repartição de responsabilidade entre o Estado e o Município de Macapá.
	Educação Infantil: um projeto em construção... SEED (v.3)	Diretrizes que objetivam ser uma referência a ser usada no cotidiano das salas de aula.
	Lei n. 0593 – GEA	Autoriza a cessão de servidores do magistério para os municípios do Estado do Amapá, dentro do Programa da Municipalização da Educação e dispõe sobre a cooperação interinstitucional nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDBEN.
Jornal O LIBERAL (25 de abril)	Relato da concretização da municipalização do ensino pela Secretária Municipal Albertina Guedes.	
2001	Plano de implantação para municipalização da Educação Infantil e/ou 1º. segmento do Ensino Fundamental – SEMEC.	Trata do processo de municipalização da Educação Infantil e/ou 1º. segmento do Ensino Fundamental – proposta do Município de Macapá

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados pesquisados.

No Quadro 3 destaca-se no ano de 1999 o Livro de Ata que trata das anotações referentes aos encontros para planejamento da municipalização da Educação Infantil. Em 2000, ocorre a elaboração da Política de Municipalização da EI e Ensino Fundamental para o município de Macapá. Já em 2001, destaca-se o documento que descreve uma nova proposta de municipalização por iniciativa da Secretaria Municipal de Educação (SEMED).

Concluída a apresentação dos documentos das gestões de 1995 a 2002, a próxima subseção trata das ações dos gestores. Ressalta-se que de acordo com a opção metodológica, e seguindo o argumento de Dourado (2007, p. 992), não se pretendeu limitar a análise das políticas e da gestão educacional “à mera descrição de seus processos [e sim] de apreendê-las no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade”. Assim, buscou-se discutir as ações dos gestores e a lógica que as orientaram.

3.1 A EDUCAÇÃO INFANTIL NA GESTÃO ESTADUAL (1995 – 1998)

No cenário político, o ano de 1995 marca o início do primeiro mandato de Capiberibe, quando algumas ações começam por trazer insatisfação ao grupo de educadores, como apresenta o pesquisador amapaense Melo (2011, p. 22), pois há a “interferência político-partidária na indicação de diretores de escolas”. A propósito da escolha dos dirigentes, Ferreira (2005, p. 30) entende que deve ocorrer com base na “competência técnico-profissional, dentro de determinado aspecto”, e não se levando em consideração somente a competência pedagógica, então, em tese, deve haver uma estreita relação entre as competências técnica, administrativa, pedagógica e financeira, para que um gestor possa desempenhar sua função a contento. Se a indicação para diretor estava ocorrendo por indicação partidária, a consequência é que muitas vezes nenhum dos critérios estaria sendo considerado no perfil profissional do diretor escolar.

Essas indicações políticas tiveram consequências no ambiente escolar. Segundo dados registrados no *Livro de Ata* de reuniões da DEI (AMAPÁ/SEED, 1995c), os embates eram constantes entre professores e diretores, ocasionando o desgaste do trabalho pedagógico. Apesar de toda movimentação pelo processo de democratização, a escolha de diretores das escolas ainda ocorria por indicação de políticos e, então, o trabalho escolar ficava relacionado a um determinado político, submetendo as decisões do gestor a interesses partidários, e não às decisões da comunidade escolar (SOUZA, 2007). Este fato foi um dos elementos que levaram o grupo magistério a deflagrar uma greve em 1995, cuja bandeira de

luta foi a descentralização dos recursos financeiros das escolas, melhorias na qualidade do ensino, melhor estrutura física das escolas, dentre outras, que representaram uma reação social à situação que estava se configurando.

3.1. 1 Reunindo fragmentos: a atenção à Educação Infantil (jan. 1995 a maio 1996)

O primeiro Secretário de Educação foi Carlos Nilson da Costa, amigo e assessor para assuntos educacionais de Capiberibe, desde quando este era Prefeito de Macapá. Ao assumir o cargo já se encontravam em desenvolvimento algumas ações legais em nível federal, como a “Política de Educação Infantil” (BRASIL/MEC, 1993), que precisavam ser colocadas em práticas com a maior brevidade. Porém, de fato não foi o que se observou.

Em referência aos documentos constantes nos Quadros 2 e 3, foi possível identificar que no processo de transição do governo Barcellos (1991-1994) para Capi (1995-1998), havia sido firmado o Convênio de n. 5.049/94, entre MEC/FNDE – GEA/SEEC, para provimento de recursos à capacitação de professores e técnicos que atuavam na Educação Infantil, que segundo o *Relatório de Execução do Convênio* (AMAPÁ/SEED, 1995d), beneficiou 82 escolas, em todo o Estado. Pelo *Relatório* [...] foi possível identificar que a então Secretaria de Estado da Educação e Cultura contratou por licitação na modalidade Tomada de Preço, a empresa *Intellectus* Consultoria, pelo *Contrato n. 009/95* (AMAPÁ/SEED, 1995a), ofertando Curso do PROEPRE, que em sua origem, como já relatado, era oferecido pela UNICAMP, mas que passou a se dar por essa empresa privada local, no valor atualizado de R\$ 194.681,52³ (cento e noventa e quatro mil, seiscentos e oitenta e um real e cinquenta e dois centavos), tendo como docentes do Curso professores e técnicos que já haviam recebido a capacitação do PROEPRE, pela UNICAMP.

Tal ação estava coerente com os objetivos do Plano de Governo de Capiberibe, o PDSA, que primava pelo fortalecimento da Economia local, efetivado por investimentos em empresas amapaenses, no que se refere a contratação da *Intellectus*. Contudo, quanto ao convênio com a UNICAMP, emergem as tensões ocasionadas pela interpenetração do privado na esfera educacional pública que, segundo Dourado (2006, p. 4), “revela a persistência de forças patrimoniais na educação, favorecendo, dessa forma, várias modalidades de privatização do público”. Assim, ao mesmo tempo em que ressoa a política da valorização da empresa privada local, no convênio firmado com a UNICAMP, sobressai

³Valor Nominal R\$ 43.340,73. Indexador e metodologia de cálculo IGP-M - (FGV), calculado *pro-rata die*. Período da correção: 01/08/1995 a 01/12/2013.

a mercantilização nas ações governamentais, visto que se estabeleceu concorrência para licitação de serviços prestados por Instituições de Ensino Superior pública, com o agravante de privilegiar Universidade externa ao Estado em detrimento da UNIFAP, *locus* de formação de professores para a Educação Básica local.

De acordo com o *Relatório* [...], o Curso foi realizado no período de agosto a setembro de 1995, sendo interrompido algumas vezes, em razão da greve deflagrada pelo magistério público. Pelos documentos encontrados, pode-se concluir que esta foi a última capacitação que o Estado ofereceu em grande escala para a Educação Infantil, com a metodologia do PROEPRE. Biachetti (2001) menciona que o distanciamento do Estado reflete as políticas descentralizadoras apregoadas pelo modelo neoliberal. Era o começo do fim – começo de um processo de desconcentração de reponsabilidades e o fim de uma estrutura pedagógica construída desde 1980-, marcado pela cooperação centralizada, inclusive com investimento da União para a organização pedagógica do Estado.

A Divisão de Educação Infantil realizou, em 1995, o VIII e o IX Encontro de Educação Pré-Escolar, conforme registro no *Livro de Ata* (AMAPÁ/SEED, 1995c) dos referidos encontros, nos quais foram discutidas a autonomia pedagógica do professor e a elaboração e importância do Projeto Político-Pedagógico. Verifica-se a iniciativa institucional em realizar assessoria técnica, material e humana aos professores e às escolas de Educação Infantil, segundo o **Técnico da DEI** “a *Divisão supria a necessidade básica como de papel, mas havia a necessidade de outros materiais, como livros e equipamentos específicos*”, para que fossem desenvolvidas as atividades propostas pela metodologia do Programa de Educação Pré-escolar.

De todo modo, sabemos que muitos são os problemas no que concerne à educação. No IX Encontro, por exemplo, alguns participantes, no momento da avaliação do evento, denunciaram a ausência de materiais para desenvolver seus trabalhos em sala de aula, bem como a sugestão, por parte de alguns assessores, para que o professor “investisse em seu próprio conhecimento, em sua prática” (AMAPÁ/SEED, 1995). Essa recomendação é própria de governos que se afastam de sua responsabilidade para com a educação, repassando o problema aos educadores. Para Corrêa (2000, p. 137), de acordo com a retórica neoliberal, “o fracasso ou sucesso é apenas uma questão de mérito e de esforço, os quais garantem o sucesso individual”. Cada um é culpado e/ou responsável por seu fracasso ou sucesso e, nesse entendimento, a culpa de um mau ensino, por exemplo, é atribuída ao próprio professor, que não adquiriu seu material, e não das políticas de base neoliberal.

As ações concernentes a este período de gestão, segundo informações **Técnico da DEI**, foram vistas como “*sem grande importância, havia pouco investimento para a pré-escola, os professores estavam insatisfeitos com as condições de trabalho*”. Neste caso, os professores trabalharam em condições adversas: falta de material didático e sem apoio da direção escolar. Assim, evidencia-se que as ações do Secretário Carlos Nilson, que permaneceu no cargo até maio de 1996, foram marcadas pela ausência de uma política pública para com a Educação Infantil.

3.1.2 Reunindo fragmentos: a atenção à Educação Infantil (maio a out. 1996)

Assume a pasta da Secretaria de Estado da Educação, em 1996, Maria José de Souza Rigamonti, a qual Ferreira (2005, p. 135) descreveu como “uma professora que Capiberibe conheceu como diretora de uma escola particular, a Escola-Família Agrícola, da região do Pacuí, distrito de Macapá, de onde foi alçada imediatamente para o novo cargo”. Rigamonti era pedagoga, e permaneceu no cargo por apenas cinco meses. Ainda de acordo com a autora, quando se deu a transição do primeiro Secretário de Educação, para a professora, Rigamonti foi elaborado um relatório denominado “Diagnóstico Administrativo”, que apesar de ter caráter sigiloso, suas informações caíram na mídia, sendo seu teor relatado no Jornal Diário do Amapá, de 16 janeiro de 1996. As informações contidas relatam o esfacelamento e sucateamento da educação no Estado e a necessidade de medidas administrativas urgentes para sanar as disparidades detectadas.

Em relação à Educação Infantil, em agosto de 1996, quatro meses antes da aprovação da LDBEN, foi construído um documento intitulado *A Educação Infantil no Amapá* (BRASIL/DEMEC, 1996), sob a coordenação da extinta Delegacia do Ministério da Educação e Cultura no Amapá (DEMEC/AP), em conjunto com técnicos da SEED. O documento apresentava um relato sobre a situação da EI, no Estado, e emite encaminhamentos com o objetivo de colocá-la em execução. Demonstra, ainda, a situação de déficit de matrículas na pré-escola, relacionado ao número de escolarizáveis, com o atendimento residual em creches, ressaltando a intenção de melhorias por parte do governo e a dificuldade de fazê-lo, em razão do processo de estadualização.

Araújo (2012), ao analisar a dicotomia federalista e o combate às desigualdades regionais, descreve que no Norte e, em especial no Amapá, encontra-se a menor taxa de atendimento à Pré-escola, de acordo com o Censo Demográfico de 2010. Assim, dezoito anos depois da análise da DEMEC/AP, os déficits de atendimento à EI permanecem.

Em suas conclusões, o documento *A Educação Infantil [...]* depreende que o déficit de atendimento decorreu principalmente da “não prioridade da Educação Infantil no sistema de ensino”, além da falta de estrutura material e física adequada, somada à falta de um acompanhamento e avaliações sistemáticas. Este documento reafirmava a situação de segundo plano da Educação Infantil, no Estado, em favor de outros níveis de ensino. Ressalte-se que em 1996 a rede estadual era a que detinha o maior número de atendimentos na pré-escola, seguida pela rede particular e, em último lugar, a rede municipal. Tendo este cenário sido gradativamente modificado, o atendimento passa a ser realizado em maior número pelo Município, até o ano de 2002.

Em apêndice ao documento foram enumeradas propostas relacionadas à Educação Infantil. Assim, 24 delas relativas aos aspectos administrativos e pedagógicos, 4 sobre a Educação Especial, 10 acerca das ações na saúde e 3 quanto à assistência social como suporte a esta etapa da educação. Para melhor detalhamento dessas ações elas serão pormenorizadas a seguir:

Dentre as propostas relacionadas aos aspectos administrativos e pedagógicos, destaca-se de forma favorável a definição de Diretrizes Operacionais, que deveriam partir da Política Nacional de Educação Infantil e da valorização do profissional que atua na EI. Formularam-se, também, propostas importantes que demonstraram a necessidade de um planejamento mais específico para área e de mais atenção aos profissionais que atuam na EI quanto à sua formação, remuneração e condições de trabalho.

Por outro lado, foram apresentadas propostas controversas como a da que tratava sobre a garantia da integração do pré-escolar aos dois primeiros anos do Ensino Fundamental no processo de alfabetização. Tal sugestão evidencia a pressuposição de que a EI representava uma pré-alfabetização, ou seja, uma preparação para o EF e não como um nível de ensino com aspectos específicos de ação pedagógica.

Sobre essa questão, Campos (2011, p. 225) menciona que a “identidade da Educação Infantil é permanentemente tensionada [...] pelas tensões que se encontram imiscuídas em sua especificidade, tais como: sua relação com o Ensino Fundamental”. Este pressuposto corrobora com o entendimento de Cerisara (2008) no que se refere à transformação da EI em uma etapa da Educação Básica sem que se reproduza ou traga para si as práticas desenvolvidas no Ensino Fundamental. Em outras palavras, com as preocupações que devem permear a construção da identidade da Educação Infantil.

Destaca-se que nas propostas sobre a assistência social, havia a implantação de programas de atendimento assistencial para a EI, cujo foco centrava-se na necessidade de

atenção e na quantidade de crianças carentes atendidas. Elas representaram o retorno ou, melhor, a continuação das políticas assistenciais relacionadas à Educação Infantil que, para Campos (2011, p. 228), exprimiram outra tensão em sua especificidade: a “sua vinculação com as políticas sociais de educação e assistência”.

A gestão de Rigamonti pode ser denominada de “gestão de relatórios”, não com intuito de minimizar a importância desta forma de registros, que são instrumentos administrativos relevantes para a gestão mas sim pela não efetivação das ações previstas. O provável é que não tenha havido tempo hábil para que as ações fossem colocadas em práticas para a resolução dos problemas então apresentados nestes documentos. Tal cogitação deve-se ao fato de o Governador, de acordo com Ferreira (2005), exonerar a Secretária, por não concordar com algumas das situações por ela expostas.

3.1.3 Reunindo fragmentos: a atenção à Educação Infantil (out. 1996 a jun. 1998)

Ruben Bemerguy, ao assumir o cargo deparou-se com a Lei n. 9.394/96 às vésperas de sua promulgação. Para Ferreira (2005) tratava-se de “um advogado que se encontrava exercendo o cargo de Procurador-Geral do Estado, cuja passagem pela educação foi bastante controversa”, pois tomou uma série de medidas que representaram ênfase com a construção de uma política destinada à Educação Infantil, deixando transparecer o intuito de efetuar o processo de descentralização desta etapa de ensino.

Em uma ação pouco cautelosa, a título de exemplificação, o referido Secretário transfere recursos que deveriam suprir as necessidades da EI para outros segmentos, conforme informações do **Técnico da DEI**: “o material comprado para a pré-escola foi repassado para o Fundamental”. Para Campos, Fullgraf e Wingers (2006), os recursos destinados à Educação Infantil costumam ser insuficientes, devendo-se efetivar um aumento de investimentos pela União. Assim, como já é histórica tal insuficiência e, ainda, havendo utilização indevida pelos gestores, a consequência é o sucateamento da educação da criança. Dessa maneira, contraditoriamente ao que previa a LDBEN quanto a uma maior atenção a esta tão importante etapa da Educação, o que se viu foi um oferecimento de um ensino precário, ainda que oferecido de forma regular em todas as escolas. Mais uma vez, então, ficou nítida a parca importância que lhe fora dada.

Em 1998, uma ação foi relevante para concretizar o entendimento da atenção concernente à EI. O Ministério Público (MP) instaurou uma *Ação Civil Pública* (AMAPÁ/TJ, 1998) em desfavor do Estado do Amapá, em razão de o mesmo ter

comunicado à Promotoria da Infância e Juventude, pelo Ofício n. 00548/98, que não iria oferecer vagas na pré-escola no ano letivo de 1998, alegando que tal oferta seria incumbência do município de Macapá. Entretanto, o MP provou que 9.000 vagas para as Creches e Pré-Escolas, oferecidas em 1997, deixaram de ser ofertadas no ano de 1998. Foi o início do processo de judicialização das ações referentes à Educação Infantil, no Amapá.

Para Cury e Ferreira (2009), quanto à educação, este processo ocorre “quando aspectos relacionados ao direito à educação passam a ser objeto de análise e julgamento pelo Poder Judiciário”, acontecendo quando não é possível a resolução por vias administrativas. Barroso (2009, p. 331), tece uma crítica a respeito judicialização, afirmando que “algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias tracionais”. Trata-se, pois, da recusa por parte dos órgãos competentes em assumir sua responsabilidade e, no caso específico da educação no Estado do Amapá, sobretudo a Infantil, observa-se uma clara briga de poderes entre prefeitos e governadores, como se a Educação fosse um simples objeto e de custo oneroso.

Em situações como estas é que a intervenção judicial faz-se necessária. A Ação Civil Pública contra o Estado do Amapá, linhas atrás mencionada, é um exemplo disso. Tramontin (2010) relata que é função inerente ao representante do MP “fomentar que o Poder Judiciário intervenha junto aos demais Poderes do Estado, para que as Políticas Públicas destinadas à criança e ao adolescente sejam efetivadas”. Cabe ao Ministério, segundo a Constituição Federal, a defesa dos interesses sociais, sendo, portanto, fiscalizador do cumprimento das Leis.

Os atos procedimentais anteriores à instalação da referida Ação Civil tiveram início com o *Ofício de número 061* (AMAPÁ/PJIJ, 1998), da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude (PJIJ), datado de 10 de fevereiro de 1998. Neste documento, o promotor de Justiça, Pedro Rodrigues Gonçalves Leite, solicitou ao então Secretário de Estado Ruben Bemerguy, informações quanto ao número de vagas que deixaram de ser ofertadas no ano em questão para o primeiro período do pré-escolar, na época crianças de 4 anos de idade.

Na Ação Civil Pública, processo de n. 3.382/B, na época, hoje alterado para o n. 3566-2000, eram réus o Estado do Amapá e o Município de Macapá. Na sentença o juiz relata que o Ministério Público tomou conhecimento acerca do assunto pela imprensa escrita, cuja manchete destacava: “briga política entre Prefeitura de Macapá e Governo deixa crianças fora da sala de aula”. O motivo era o fato de a Secretaria de Estado, adequando-se à nova Lei da Educação, haver desativado para o ano de 1998, milhares de vagas de Educação Infantil, da rede pública estadual. Para o Ministério Público, a decisão da Secretaria Estadual

representou uma afronta à Constituição Federal e à Estadual, bem como demonstrou a desavença política existente entre o governador Capiberibe e o prefeito Annibal Barcellos e, por conta disso, a falta de diálogo e bom senso para resolver a situação das crianças em idade pré-escolar.

Durante o primeiro semestre de 1997, as ações do Secretário foram no sentido de diminuir as matrículas da pré-escola no ano seguinte, sem uma ação conjunta entre Estado e Município. Em junho de 1998, alguns dias antes da decisão de mérito da sentença, Ruben Bemerguy é exonerado, em seu lugar foi nomeado interinamente, em 17 de junho de 1998, o então diretor da Fortaleza de São José de Macapá, que naquela data era acadêmico de Geografia, Clécio Luis Vilhena Vieira.

3.1.4 Reunindo fragmentos: a atenção à Educação Infantil (jun. 1998 a fev. 1999)

O Secretário interino, Clécio Luis Vilhena Vieira, descrito por Ferreira (2005, p. 136) como “um agente de polícia e acadêmico da UNIFAP, que cuidava fervorosamente da defesa política do Governo, com frequência reiterada aos meios de comunicação, em detrimento do aspecto educacional” foi, com a idade de 26 anos, efetivado no cargo em 30 de julho de 1998.

Vale ressaltar que pouco antes de sua efetivação, o jovem secretário, em 25 de junho de 1998, teve que enfrentar a decisão de mérito da *Ação Civil Pública* (AMAPÁ/TJ, 1998), na qual o Juiz de Direito explicou que a *Ação* foi necessária, já que a lide não fora solucionada no âmbito administrativo. Pela LDBEN o prazo para adequação à Lei deveria ser de três anos, só que o Município alegou que enquanto decorria o prazo, deveria existir uma responsabilidade solidária entre as duas esferas; em contrapartida, o Estado preconizou que o prazo não era para que se iniciasse a passagem, mas sim o percurso de cumprimento da determinação legal.

O Juiz descreveu na Sentença que resolve o mérito da *Ação Civil Pública*, que a alegação do Estado chegou a ser incoerente, já que o dispositivo legal não relatava que o Município deveria aguardar o prazo de três anos para oferecer as vagas, mas que ao final do período teria que estar em condições de assumir a responsabilidade. É importante frisar que Município não iria iniciar a oferta de ensino, pois também oferta a EI, mas sim dar a sua continuidade, haja vista ter criado seu sistema próprio de ensino no final do ano de 1997.

Na página 134 da Sentença da *Ação Civil Pública* (AMAPÁ/TJ, 1998) existe o relato de que o Estado do Amapá procurou o Município de Macapá para saber dos projetos deste

último sobre a Educação Infantil e, como não houve manifestação imediata do Município sobre o questionamento, para o Estado ficou subentendido que o Município não tinha interesse em trabalhar em parceria. Resultado: o Estado resolveu passar de imediato a responsabilidade da EI para o Município. Esta ação do Estado manifesta dificuldade de cooperação entre as esferas administrativas, agravada pelo fato de governador e prefeito serem partidariamente opositores, como era o caso de Capiberibe (do PSB) e Annibal Barcellos, do então Partido da Frente Liberal (PFL), situação esta relatada na inicial da Sentença. Assim, fica evidente a vulnerabilidade da Educação Infantil de modo que para justificar a esquiva, os governantes da época efetuaram uma interpretação indevida do regime de colaboração preceituado na CF.

No referido Regime, explica a Sentença, o encargo de um ente não pode e não deve excluir a participação do outro, pois “soaria paradoxal o legislador Constituinte dizer [...] organizarão em regime de colaboração seus sistema de ensino, e, ao mesmo tempo dizer que cada um deve cuidar exclusivamente da sua área” (AMAPA/TJ, 1998). Na interpretação do Juiz não ficou a critério do administrador de um ente dizer se quer, ou não, a ajuda do outro. Pelo fato de tal Regime ressoar na CF, na Constituição Estadual (CE) e, na LDBEN, a falta de entendimento entre Município e Estado, segundo o Juiz, só pode vir de uma “mesquinha disputa de poder”. Além do mais, a falta de ação daquele não pode ser usada como pretexto para que deixe de atuar na área da EI, pois cada ente deve fazer sua parte e atentar para que não haja omissão por parte do outro, mesmo que tenha que usar ferramentais legais para isso, como foi o caso da Ação Civil Pública impetrada pelo MPE em 1998.

É possível caracterizar a Sentença da Ação [...] como louvável. O Estado do Amapá foi condenado a ofertar vagas em 1998, bem como fazer a chamada pública, em rádio e televisão, dos alunos a serem matriculados nas Creches e Pré-Escolas no município de Macapá. Em caso de descumprimento, o Estado deveria pagar multa diária no valor corrigido de R\$ 374.352,23 (trezentos e setenta e quatro mil, trezentos e cinquenta e dois reais e vinte e três centavos). Ao proferi-la, o Juiz reforça a concepção de que “as condutas dos entes devem ser integradas, na base da colaboração mútua e que a falta de assimilação desse espírito da lei somente pode ser creditada a divergências de cunho ideológico entre os governantes, que preferem travar uma luta insana de poder, em detrimento dos reais interesses da população”. Desta maneira, deixa claro a importância do regime de colaboração e que o povo não pode pagar pelas incoerências de quem está no poder.

No início da gestão de Clécio, além de deparar-se com esta decisão desfavorável de mérito de Justiça sobre a Ação, foi publicado o *Decreto n. 2.378* (AMAPÁ/GEA, 1998), de

5 de agosto de 1998, que organizava a Secretaria de Estado da Educação. Por este, a Divisão de Educação Infantil, inserida na Coordenadoria de Ensino, teria a competência de coordenar a Educação Infantil no Estado.

No entanto, na prática, a Divisão não foi convocada para participar da discussão do processo de municipalização que se vinha estabelecendo. Segundo informações do **Técnico da DEI** “*quem responde pelos atos concernentes à EI é diretamente a Coordenadoria de Ensino. A Divisão não chegava a tomar conhecimento do que de fato acontecia*”. A centralização das decisões estava evidente, segundo Dourado (2007), implicando em uma condução unilateral dos dirigentes sobre o processo, já que excluiu, nesse momento, o próprio Órgão responsável pela Educação Infantil do Estado sobre as decisões.

Em novembro de 1998 a Secretaria de Estado da Educação elaborou a “*Proposta do Governo do Estado do Amapá para a Municipalização da Educação Infantil*” (AMAPÁ/SEED, 1998), documento no qual Clécio Luís afirmou que foram enviadas à SEED, pelo Município, propostas de municipalização e que foram analisadas criteriosamente e considerou, para a resposta, a “situação difícil que o governo passa”. A proposta firmou-se como uma contestação à proposição do Município e apresentou “sugestões para um possível entendimento”.

Na *Proposta* [...], ao contrapor o solicitado pelo Município quanto à rede física, o Secretário afirmou que das 32 escolas que atendiam a esse segmento, apenas 8 prédios pertenciam à SEED e, ao referir-se ao pessoal, foi categórico ao afirmar que seria “responsabilidade exclusiva do município, em virtude de a SEED não disponibilizar de recursos humanos”. Notadamente explicita o que Ferreira (2005) denomina de embate político do Secretário de Capiberibe com a Secretária de Barcellos, configurando barreira no diálogo entre as duas esferas administrativas.

Ao final do ano de 1998, o Secretário Clécio solicita um levantamento da situação dos prédios destinados à Educação Infantil, segundo *Relatório da comissão de levantamento da situação das escolas alugadas* (AMAPÁ/SEED, 1999c) “com o intuito de atender o principal objetivo da Secretaria, em reduzir custos”, decide que os espaços da SETRACI, FCRIA, Diocese e os alugados deveriam ser retirados para ir cessando o Pré-Escolar. Isto representa a lógica do ideário neoliberal que, segundo Biachetti (2001), prima pela adequação ao mercado globalizado, onde o Estado afasta-se do social e transfere a execução de serviços educativos aos outros entes. Assim, com a justificativa de ampliação do Ciclo Básico de Alfabetização (CBA), desativa a oferta do 1º período do Pré-Escolar em 8 escolas.

Esta ação representa explícita e concretamente a continuidade do processo de municipalização pelo Estado.

Em prosseguimento e ratificando a ação, quando em reunião realizada pelo Coordenador de Ensino, José Welinton Ferreira, com diretores das escolas onde o Pré-Escolar foi desativo, ordenou que não houvesse matrículas no 1º primeiro período do Pré-Escolar. Tal ação foi realizada, segundo o **Técnico da DEI**, “*sem um estudo prévio que desse suporte à decisão e à ação no sentido de minimizar os impactos sofridos pela população*”, denotando uma gestão centralizada e sem espaço para decisões democráticas e, ainda, sem um planejamento eficaz de suas ações.

Para Nogueira (1998, p. 6) o gestor é alguém que, “superando os limites da divisão intelectual do trabalho e da organização burocrática, articule, pesquise, negocie, planeje, execute e avalie”. Segundo o autor o gestor deverá compreender e reagir à crise do Estado e da sociedade e às relações econômicas e políticas, bem como aos interesses individuais e coletivos. O papel do gestor transcende o simples gerenciar, ou seja, ele tem a incumbência de liderar e decidir de modo compartilhado. Desta forma, gestão é entendida pelo reconhecimento da importância da participação da comunidade nos processos decisórios sobre o planejamento de seu trabalho. No campo educacional está relacionada ao fortalecimento do processo de democratização, à participação responsável de todos nas decisões necessárias e a sua efetivação, mediante um compromisso coletivo.

Logo na primeira gestão Capiberibe, no Governo do Estado, a implantação da municipalização do ensino era utilizada como estratégia para conter os gastos com essa etapa do ensino, já que conforme a documentação em análise, a justificativa incidia quase que exclusivamente no ajuste financeiro do Estado. As ações demonstraram, também, a falta de compreensão por parte da gestão sobre o sentido do regime de colaboração emanado pela CF, o qual se diferencia dos anteriores que primavam pela cooperação e parceria. Essa questão leva as relações, segundo Abreu (1999, p. 1) “entre estados e município se mantenha com característica hierárquica, vertical e de subordinação”. Tal concepção, tradicional, não permitiu uma relação “horizontal e autônoma entre iguais”.

O Secretário Clécio Vieira continua na gestão da Secretaria de Educação no início do segundo mandato de Capiberibe. Em 07 de janeiro de 1999 publicou a *Portaria n. 0015* (AMAPÁ/SEED, 1999a), cujo teor descreve tanto em suas linhas quanto nas entrelinhas a intenção e a atenção da gestão sobre a Educação Infantil, ou seja, nenhuma. E para não deixar dúvidas, o documento cita de forma incompleta em sua ementa que: “considerando que com o advento da Nova Lei de Diretrizes e Bases, a Educação Infantil passa a ser

responsabilidade dos Municípios”. Ao citar a lei de forma incompleta, ocultando que o Município deve oferecer, mas que não é de sua responsabilidade absoluta, o gestor espera benefícios para o Estado, tal como na redução de gastos com a desativação de escolas. Assim sendo, o gestor resolve manter somente as turmas de 3º período no ano de 1999, deixando o 1º e 2º período sem a garantia de vagas, já que não haveria tempo hábil, nem vontade política de realizar o processo de cooperação com o Município.

A Ementa seguinte da *Portaria n. 0015* é referente à redistribuição das verbas para educação. Pelo documento a gestão considerou que, o “FUNDEF vinculava 15% do total de 25% obrigatórios constitucionalmente para aplicação no E. F. e, os 10% restantes, no caso dos Estados, para investimento na manutenção do E.M, prioritariamente, e para EI, no caso dos Municípios”. Justificaram-na como sendo necessária, dado o objetivo de “concluir a municipalização, afirmando a possibilidade de transferência da rede física e de patrimônio necessário” e, em “casos especiais, de pessoal docente e administrativo, mediante convênios”. O gestor usou na defesa de sua proposta de municipalização o Fundo, vislumbrando a diminuição de gastos e a retirada de sua responsabilidade, pois a EI representou, nas linhas, nas entrelinhas e nas ações estabelecidas, um ônus para o Estado.

O gestor declarou que o “Estado do Amapá estava processando gradativamente a municipalização da pré-escola desde 1997, em obediência à Lei n. 9.394/96”. Então uma lacuna estava quase sanada, pois até então não se sabia o momento exato do início do processo de municipalização pelo Estado (SILVA, 2010), o que se tinha eram indicativos. Então, de forma prolongada, o percurso da descentralização via municipalização da Educação Infantil teve início em 1997, perpassando por todo o ano de 1998, inclusive sendo a questão judicializada.

Clécio deixa o cargo em 8 de fevereiro de 1999, com uma gestão baseada na tentativa de minimizar gastos financeiros pelo Estado, ação reafirmada pelo **Técnico da DEI** a respeito de Clécio, ao ser questionado sobre a intenção da gestão “claro... ele não escondia que estava ali para descentralizar a administração da educação e o financeiro também”. A Lei foi o pretexto utilizado pela gestão para descentralização, via municipalização da Educação Infantil, com o objetivo de controle de gastos pelo Governo.

3.2 A EDUCAÇÃO INFANTIL NA GESTÃO ESTADUAL (1999- 2002)

Após a conclusão da documentação referente ao Quadro 2 – Documentos relativos à gestão (1995-1998), apresenta-se a análise do Quadro 3 – Documentos relativos à gestão (1999-2002). Ressalta-se que alguns documentos foram analisados em períodos diferentes dos apresentados em seus respectivos quadros.

3.2.1 Reunindo fragmentos: a atenção à Educação Infantil (fev. 1999 – abr. 2002)

Com a saída de Clécio Luís em 8 de fevereiro de 1999, é nomeada no mesmo dia para a Secretaria de Educação Rosiane do Socorro Andrade de Paula, gestora que maior tempo esteve à frente da SEED no período delimitado de estudo (1995-2002), deixando o cargo em 4 de abril de 2002, no momento da desincompatibilização do Governador. Ferreira (1995, p. 136), em seu estudo sobre a situação da educação no Estado, descreve Rosiane como socióloga, “justamente sob cuja administração estourou o escândalo do Caso FUNDEF”, que se tratava da falta de pagamento a professores com recursos que vieram do Fundo, fato não será revisto neste estudo, em nome de não transcender aos objetivos propostos. Assim, passados três anos da promulgação da LDBEN n. 9.394/96, foi que um gestor público do Estado manifestou a predisposição em atender aos preceitos legais emanados pela Lei. A gestora realizou diversas ações no âmbito educacional e foi a que elaborou as Diretrizes Gerais da Política de Municipalização.

A Secretária ao assumir a gestão no início de 1999 protagonizou uma ampla movimentação com o intuito de organizar as Diretrizes Curriculares do Estado. Assim sendo, no ano seguinte foram convidados professores e técnicos para percorrer os municípios de posse de uma *Proposta Curricular* [preliminar] (AMAPÁ/SEED, 1999?b) com o intuito de coletar dados necessários para a construção definitiva das referidas Diretrizes. Este processo visava, conforme expõe Rosiane de Paula no texto que introduz a *Proposta* [...], “construir a política educacional do Estado do Amapá”.

A referida *Proposta* [...] foi produzida pela equipe de consultores da Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP, por meio de seu Instituto de Estudos Especiais (IEE), contratados pela SEED. Em conformidade com Ferreira (2005, p. 135) “semelhante política educacional, acompanhada de tal padrão administrativo, carrega uma grande responsabilidade sobre os problemas que afligem o ensino público, fortalecendo mais e mais

o privado”. O que descreve a pesquisadora citada ficou evidente quando o Estado contratou a iniciativa privada, não optando pela Universidade pública do Amapá – UNIFAP.

Quanto ao documento construído para a Educação Infantil, em uma comparação entre a Proposta preliminar e o texto final, há uma distância abismal. A *Proposta* [...] foi elaborada pela equipe de consultoria, sendo tal ação justificada pela Secretária, ao relatar no texto introdutório do documento que “não é possível construir nenhuma discussão sem referências”. O objetivo da gestora era ter um documento norteador que pudesse sofrer alterações, porém o documento final intitulado *Educação Infantil um projeto em construção... volume 3* (AMAPÁ/SEED, 2000), que deveria ter sido fruto da discussão da comunidade, conforme assinalado em texto introdutório, foi construído por três especialistas do Sul do País, contratadas para esse fim pelos membros da consultoria técnica da PUC/SP.

Os professores e técnicos representantes da SEED visitaram o Estado realizando as visitas aos municípios e apresentando a *Proposta Curricular*, mas segundo o **Técnico da DEI**, que acompanhou o resultado dos trabalhos, “a proposta era oferecida e recebida, muitas vezes, como um documento pronto, sem a devida maturidade de reflexão sobre o texto”. Daí decorre o fato de que a versão final, impressa inclusive em gráfica paulista, em vez de aproveitar os recursos locais, conforme anunciou a gestora na Proposta, em quase nada expressa a realidade local, como exemplo, os próprios relatos de experiências retratadas no documento final *Educação Infantil* [...] demonstram a realidade do Estado de São Paulo.

Sobre tal questão, em análise ao Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil (BRASIL/MEC, 1998) e, em analogia ao documento *Educação Infantil* [...] do Estado, o texto apresentou a primazia do aproveitamento da especificidade de cada região e o respeito à cultura local. Porém, ao longo do referencial, conforme Martinez e Palhares (2000, p.15), “os conhecimentos e especificidades regionais não dialogam com a proposta, tornando-se uma contribuição teórica com tendência ao deslocamento da realidade”. Esse fato justificou sua pouca aplicabilidade entre os professores da EI.

No início da elaboração da *Proposta* [...] (AMAPÁ/SEED, 1999?b) preconizava-se a construção de Diretrizes para a Educação do Estado que retratassem a realidade local, entretanto a realidade apresentada no documento final mostrou que tal objetivo não se concretizou. De toda forma, é louvável a ação da gestora que conseguiu em parte seu objetivo, devido ao seu foco maior ser a elaboração da Política Estadual de Educação. Portanto, mesmo que teoricamente, ao construir a Proposta Curricular para a Educação

Infantil, o Estado a reconhece como parte da Educação Básica, e ainda, no texto há o estímulo ao desenvolvimento integral da criança, conforme preceitua a LDBEN.

Se na gestão anterior houve a judicialização do processo de municipalização, nesta nova gestão a municipalização concretizou-se. Isto porque ao mesmo tempo em que se elabora a Proposta Curricular, dá-se continuidade ao processo de municipalização da Educação Infantil, pelo Estado do Amapá, que culminou com a construção das Diretrizes Gerais da Política de Municipalização, em janeiro de 2000. O referido processo foi organizado quando se instituiu uma comissão composta por membros da SEED e Secretaria Municipal de Educação, para que fossem realizadas as discussões em torno dos procedimentos a serem adotados para minimizar o impacto da descentralização ao Município de Macapá.

Em reunião realizada nos dias 2 e 3 de abril de 1999, com a presença da Secretária do Município, professora Albertina Guedes, e a representante da Secretaria de Estado, professora Eunice de Paula, muitos questionamentos foram apresentados. A reunião inicia com a notícia de que a Secretaria havia autorizado a matrícula nas escolas de pré-escolar que estavam suspensas em razão da Municipalização. Após as análises iniciais, ficou decidido que nos meses de abril, maio, junho e agosto daquele ano seriam municipalizadas duas ou três escolas por mês, num total de 10.

Naquela reunião, conforme *Livro de Ata* (AMAPÁ/SEED, 1999), tomaram-se decisões importantes para a atividade proposta: decidiu-se o repasse ao poder municipal do prédio das escolas, dos professores e pessoal de Secretaria que atuavam nas escolas. A SEED ficaria responsável por realizar um contrato para merendeiras e serventes até a finalização do processo de municipalização e a Prefeitura deveria arcar com as despesas de água, luz e a indicação de diretor. De fato, pode-se confirmar segundo um “Ofício relatório” (AMAPÁ/SEMEC, 2003) sobre convênio da merenda escolar de abril de 2003, que algumas alterações foram feitas nestas propostas.

Quanto à merenda escolar, a representante da Divisão de Merenda informou que o montante do repasse federal para a Educação Infantil era de R\$0,06 (seis centavos) por aluno e a complementação estadual era de R\$0,22 (vinte e dois centavos). A Chefe da Divisão deixou claro que não sabia se o Estado iria assumir o valor. A proposta apresentada foi a de que se deveria realizar um convênio específico entre o Estado e a Prefeitura quanto ao repasse da verba, para que a Prefeitura fizesse a compra da merenda. Nesta reunião foi elaborado um documento com as decisões, as quais seriam encaminhadas às autoridades. Este convênio foi realizado, conforme *Ofício-relatório* e, após essas primeiras reuniões,

outras foram feitas durante o ano de 1999 para traçar as diretrizes metodológicas do processo de municipalização.

Em janeiro de 2000, as *Diretrizes Gerais da política de Municipalização* [...] (AMAPÁ/SEED, 2000) deram-se por concluídas. Entre os membros da comissão, composta por representantes da SEED, SEMED e colaboradores, estava um consultor do IEE/PUC-SP Maurício Roma, que também estava à frente da elaboração das Diretrizes Curriculares. O documento, em seu teor, traçou definições e competências definidas em lei e teve o intuito de “assegurar, acima de qualquer outro interesse, o direito fundamental da população ao amplo acesso à educação, com qualidade e com as respectivas responsabilidades dos poderes públicos”. Essas foram as bases filosóficas da equipe que participou do processo de construção das *Diretrizes* [...].

Assim, pode-se considerar que em 2000 concretizou-se um segundo ciclo do processo de municipalização da EI, relacionado à efetivação de leis no Estado, baseado na indução da administração federal e estadual por meio de ações que primavam pela descentralização de encargos para a gestão municipal. O primeiro (1980 a 1995), como já citado, esteve relacionado aos projetos nacionais que incentivaram a ampliação do número de vagas na década de 80 e a realização de convênios com as Prefeituras Municipais do então Território Federal do Amapá.

Apesar de as *Diretrizes* [...] terem citado em seu texto que ocorreria a “transferência de responsabilidade”, tentaram ao mesmo tempo retratar-se, ao dizer que “a municipalização não se reduz apenas à transferência de responsabilidade, mas possibilitar ao Estado e Município [...] a ter responsabilidades mais restritas e definidas”. O texto aparenta ter uma dualidade de filosofias contraditórias sobre a municipalização em que, de um lado, tratou-se de um processo cooperativo, sendo o documento um instrumento de definição de funções e responsabilidades, por outro, configurou o repasse de uma função onerosa do Estado, através da transferência de encargos. No documento foi firmado entre as partes que o tipo de acordo entre o Governo do Estado e Município de Macapá seria a “Municipalização Parcial”. Tal pacto foi definido como “transferência parcial do conjunto de escolas estaduais [...], ficando a responsabilidade atribuída ao município de Macapá, com ação suplementar do atendimento realizado pelo Estado”.

Quanto à demanda do atendimento, ficou estabelecida a transferência de 10 escolas da zona urbana de Macapá, com capacidade de atendimento de aproximadamente 3.000 (três mil) crianças. A transferência deveria representar uma primeira fase do acordo, mas o documento é omissivo em projetar as fases seguintes. As *Diretrizes* [...] detalham a

transferência de pessoal, da rede física, bens patrimoniais, da merenda, gestão e legalização das escolas, porém deixam lacunas quanto à transferência de escolas.

No referido documento são estipuladas as competências, dentro do processo de municipalização parcial, para o Estado e para o Município. Ao Estado couberam 20 competências, dentre elas, a que garante acesso ao Município as informações necessárias; a cessão temporária dos prédios escolares em forma de comodato; manutenção dos recursos provenientes de transferência da União e Estado ao Programa de Alimentação Escolar; assessorar, quando solicitado, através de assistência técnica e operacional, o Município, em relação à EI e ao EF; a cessão temporária dos servidores que atuam na EI.

Ao Município, dentre as 16 incumbências, destacou-se que deveria continuar garantido as vagas, minimamente que fossem, de acordo com a capacidade de absorção dos prédios repassados; a expansão gradativa, conforme condições financeiras, do número de vagas da EI; garantir a qualidade da oferta da EI; manter os prédios e equipamentos em satisfatórias condições de uso; assumir integralmente o Programa de Alimentação Escolar após o tempo acordado; devolver ao Estado os servidores nos períodos estabelecidos.

Apesar da aprovação das “Diretrizes [...]” e de a sua elaboração realizar-se de forma conjunta, foi possível perceber que muitos encaminhamentos precisavam ser feitos para que o processo fosse consolidado. Tal fato foi percebido quando o *Jornal O Liberal* publicou matéria, em abril de 2000, sobre a situação e relatou que as aulas só tiveram início no dia 17 do referido mês.

A Secretária de Educação do Município justifica, dizendo que “a municipalização ainda depende de uma série de acertos entre Prefeitura e Governo”. Esses acertos eram referentes aos bens patrimoniais e à rede física das escolas e, na reportagem foi veiculado que tais problemas advinham de uma série de desacertos entre as duas Secretarias, no ano de 1999, pois a repercussão do processo foi sentida pela comunidade, que temeu pelas vagas das crianças. Essa situação é analisada por Abreu (1999, p. 15), para quem “é necessário que os parceiros demonstrem efetiva vontade política de colaboração, o que implica deliberações compartilhadas [...], evitando a imposição de decisões e a simples transferência de encargos de um ente para o outro”. Na relação Estado/Município para consecução do processo de municipalização, parece que houve a falta de efetivo empenho para efetivar a colaboração.

Outro ponto relevante é que, apesar da participação de membros do Conselho de Educação do Amapá, houve a ausência da participação dos pais, dos professores e da sociedade civil organizada nas discussões que culminaram com a elaboração das Diretrizes. Quanto a esse aspecto, Nascimento; Campos e Coelho (2011, p. 209) afirmam que sem essa

participação “não existe gestão democrática, nem efetivo controle social”. Sem a participação de diversos atores sociais o processo democrático fica inviabilizado, sendo condição necessária para a melhoria e realização das políticas públicas.

Quanto à cessão dos servidores foi publicada a *Lei n. 0593* (AMAPÁ/GEA, 2000), que autorizava a cessão dos servidores do magistério para os municípios, com ônus ao Estado. A Lei deveria também, segundo sua ementa, dispor sobre a cooperação interinstitucional, porém, composta de 8 Artigos, apenas no 6º cita a ação cooperativa, materializada pela cessão de pessoal, mas especificamente de professores, portanto cheia de omissões quanto à efetivação de uma cooperação.

Durante a gestão educacional de Rosiane ocorrem as eleições municipais no ano de 2000, e então João Henrique Rodrigues Pimentel, sob a chancela do Governador Capiberibe, assume o posto de Prefeito. Em sua campanha política João Henrique usava a alcunha de João 40, semelhante à usada por Capiberibe quando fazia a sua, sendo para o governo do Estado, “o João 40”. É com o novo Prefeito, novo Secretário, aliás, Secretária de Educação do Município, desta vez Eunice de Paula, ex-assessora direta de Rosiane de Paula, quem tomou as rédeas do poder.

Para exemplificar a nova relação que se instaurou entre Estado e Município, após as eleições, demonstra-se um fato curioso que ocorreu na gestão de Eunice de Paula. Em 13 de janeiro de 2001 apresentou, em caráter de urgência, um *Plano de Implantação para a Municipalização da Educação Infantil e/ou 1º segmento do Ensino Fundamental* (AMAPÁ/SEMED, 2001), baseado nas Diretrizes do Estado. O Plano não chegou a ser analisado por uma comissão, conforme descrito nos despachos nos anexos do documento, sendo dado o parecer pela Coordenadora de Ensino da SEED, de que “o mesmo não difere do documento-base elaborado em 1999”, mas solicitava providências para consolidação da proposta. Neste despacho, a Secretária estadual autorizou a análise realizada e transferiu a responsabilidade de acompanhar o processo de municipalização para a Divisão de Educação Infantil/SEED.

Após manuseio do *Plano* [...], apresentado em regime de urgência, conclui-se que ele pormenorizava a contrapartida, estabelecendo alguns critérios e prazos entre as duas esferas administrativas, os quais não constavam na Diretriz [...]. Como a Secretária Municipal acompanhou as discussões que envolveram sua construção, como membro da SEED estava ciente das lacunas deixadas pelo documento e, como agora, “era amiga do rei”, poderia reorganizar os procedimentos para que a municipalização parcial pudesse fluir. Contudo, o *Plano* [...] não teve seu mérito analisado pela DEI e com a saída da Secretária, em maio de

2001, em sua “efêmera passagem na administração”, como descreve Silva (2010, p.63), o documento foi arquivado.

Nos anos subsequentes da gestão, em 2001 e início de 2002, houve uma perenidade nas ações relativas à EI, o Estado continuou a honrar com o acordo de cooperação firmado com a Prefeitura em relação à EI, realizando os repasses do convênio assumido. (SILVA, 2010, p. 55). Quanto ao assessoramento técnico-pedagógico não se encontrou, no decorrer da coleta de dados, registros de que tenha sido realizado algum assessoramento em termos da proposta pedagógica da EI estadual para o Município.

A Divisão de Educação Infantil/SEED passou a atuar com seus assessoramentos no sentido de cumprir com os preceitos legais da LDBEN nos outros municípios que até aquele momento não haviam sido alcançados com a municipalização parcial. Assim, pelo discorrido no presente estudo, cujos dados empíricos o alicerçaram sobremaneira, depreende-se que quanto à aplicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional pelo Estado do Amapá, no período de 1995 a 2002, muitos foram os agentes públicos e poucas foram as ações que demonstraram, de fato, a preocupação de, conforme preceitua Sarmiento (2001, p. 14), ter a “consideração de infância como um grupo etário próprio, com características indentitárias distintas e com necessidades e direitos genuínos”, concebendo-a como sujeito de direitos e, de fato, garantindo-os.

Algumas gestões foram, até certo ponto, omissas, demorando a adequarem-se à Lei. Outras foram precipitadas, tentando realizar a transferência de responsabilidade pela Educação Infantil de forma abrupta, sem a devida responsabilidade social, sendo necessária a intervenção judicial. Outras, ainda, utilizaram uma postura unilateral sobre as decisões que deveriam envolver o processo e, por fim, depois de vários desacertos e desencontros, tentou-se enveredar pelo caminho do planejamento, do diálogo e de ações mais coerentes para com os preceitos da LDBEN n. 9.394/96.

De toda maneira, na maioria das ações estiveram presentes embates político-institucionais ocasionados por conflitos entre partidos e opositores políticos que, de forma velada, preconizavam a descentralização da educação. Isto com o intuito da diminuição e contenção de gastos pelo Estado, e não uma ação conjunta em torno de um objetivo comum, o da verdadeira atenção, que social e historicamente, as crianças merecem e têm direito. Conforme será exposto nas Considerações Finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do início da história da Educação Infantil no Brasil onde pouco se fez pela infância, tanto em seus preceitos legais quanto instrumentais, até hoje, muita coisa mudou. Transformações estas ocasionadas por diversos fatores e ações como a pressão da família, mais especificamente da mulher, por melhores condições de atenção à infância. A política de atendimento à criança esteve relacionada às características das relações político-institucionais de cada período histórico e à concepção de infância como um caráter assistencialista, médico-higienista até consolidarem-se em um direito na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, apresentando avanços inegáveis.

Com o reconhecimento do regramento jurídico destinado às crianças têm-se na história das políticas públicas, garantidos na letra da lei, os direitos de nossos pequenos cidadãos. Porém, tê-los impressos “no papel” não significa que sejam efetivados, ou se o são, materializam-se de diversas formas, conforme as ações das autoridades responsáveis.

Em atenção ao problema que orientou a presente pesquisa, buscou-se responder qual o tratamento dado, pelo Amapá, à Educação Infantil com o advento da LDBEN n. 9.394/96 e qual a concepção de Estado que norteou as ações dos governantes durante o período que vai de 1995 a 2002. A hipótese foi de que a Educação Infantil constituía-se um ônus para o Estado, que usou a Lei não como um elemento de força para o processo de colaboração de responsabilidade entre a União, Estado e Municípios, mas sim, como um instrumento para a transferência de responsabilidades. Tal premissa confirmou-se, deixando transparecer o tamanho de sua responsabilidade com a educação, isto é, mínimo, quando deveria apresentar-se máximo.

O estudo possibilitou o alcance dos objetivos deste trabalho, pois se analisou como o Amapá tratou as demandas existentes na área da Educação Infantil em relação à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96), no período de 1995 a 2002, e identificou a concepção de Estado que se fez presente, conforme análise que segue esta conclusão.

Embora reconhecendo o mérito de alguns gestores, não se pode deixar de destacar ações que são traduzidas em contradições e atrasos em relação ao que previa a LDBEN quanto à EI. Dentro da fase delimitada de estudo, por exemplo, na primeira gestão do Governador Capiberibe (1995 a 1998), empreendeu-se uma série de desacertos, em regra, pela quantidade de Secretários de Educação e pela falta de continuidade de suas ações, levando a não efetivação de uma das principais alterações da Lei: a inserção da EI na

composição da Educação Básica. Ao contrário, foi naquele momento que deixaram de ser oferecidas vagas para a Pré-Escola, estigmatizando-a como encargo financeiro aos cofres do Estado, sendo necessária intervenção judicial para resolver a questão.

Na segunda gestão (1999 a 2002) buscou-se processar ações que pudessem amenizar o atraso de adequação à Lei. Logo, foi construída a Proposta Curricular para a Educação Infantil denominada de *Educação Infantil, um projeto em construção...* (AMAPÁ/SEED, 2000), porém de eficácia pouco garantida no meio educacional, se tomada em sua importância para a compreensão do desenvolvimento integral da criança, conforme preceitua a LDBEN. Neste momento ocorre, também, a consolidação do processo de descentralização em relação à atuação prioritária no campo desta etapa ser atribuída ao município, quando da elaboração do documento que norteou tal processo.

Entretanto, essa transferência, prevista na LDBEN n. 9.394/96, deu-se de forma imediata, sem a devida atenção ao regime de colaboração evidenciado pela CF e LDBEN e sem conceber a importância relativa a esta etapa da Educação Básica, merecedora de atenção ao que se referia aos seus novos direitos. Tal conduta poderia ser justificada pelo fato de o Estado do Amapá, diferentemente de outros do País, ainda não ter efetuado a referida municipalização. Todavia, essa justificativa seria mal fundada, uma vez que o Amapá, até 1988, era Território Federal, não sendo, portanto, admissível que um recém Estado pudesse equivaler-se aos demais, tanto é que no caso da EI, até a promulgação da LDBEN, estava sobre a responsabilidade conjunta do Estado e do Município.

Para que o processo de colaboração pudesse iniciar, de direito, a Justiça, tal como anunciado linhas atrás, interveio na lide por via da Ação Civil Pública n. 3.382-B/98, ocasião em que a comissão composta por membros do Estado e Município começou a realizar os trabalhos. A necessidade desta intervenção deixou claro que um dos principais entraves à descentralização foi devido a conflitante relação político-partidária (PSB *versus* PFL, cuja nomenclatura foi alterada para o atual DEM), protagonizado por Capiberibe e Barcellos, cujo embate político levou a uma desvirtuação do referido processo e à consequente falta de atenção à criança, evidenciando-se, assim, o que acontece quando os interesses clientelistas e de grupos sobrepõem-se àqueles da sociedade. O resultado disto foi uma municipalização parcial, configurando-se como processo de cooperação e repasses de funções, cuja característica representa verdadeira mistura de modelos, que pode ser descrito por Sparapani (2012) como um modelo de gestão que apresenta uma mescla do: Estado Social- de característica democrática, que visa o bem comum e do interesse público, com o

modelo de Estado muito mais receptivo ao mercado e a livre concorrência, tendo maior influência do modelo neoliberal.

Em nome da lei transferiu-se a Educação Infantil ao município de Macapá, que acabou por assumir, quase que totalmente, o ônus e bônus que emanaram deste processo. Ressalte-se que este processo de transferência de responsabilidade gerou momentos de impasses e incertezas vividos pela sociedade e pelas próprias instituições quanto aos rumos desta tão importante etapa de ensino, evidenciando um Estado que ora demonstra uma concepção neoliberal e ora demonstra uma concepção democrática.

Evidencia-se, assim, a importância que foi dada às crianças no seio do Estado do Amapá, onde se vislumbrou, na verdade, a preponderância dos aspectos financeiros, em detrimento da qualidade da ação supletiva de apoiar técnica e financeiramente o Município em sua nova função, demonstrando uma relação assimétrica entre as esferas administrativas. Desta forma, perdeu-se a oportunidade de fazer da Lei uma aliada no fortalecimento da Educação Infantil, cuja etapa Creche foi a mais atingida, visto que não ocupa o lugar de importância que devia, cabendo à Pré-Escola a pequena parcela de atenção que foi dispensada à EI. Vale salientar que as matrículas na rede pública sempre se realizaram de modo incipiente, deixando espaço para a iniciativa privada, situação que provoca temor em estudiosos, principalmente se ocorrer pelo setor privado não lucrativo.

Dessa maneira, fica evidente, que a garantia dos direitos das crianças em fase de receber a Educação Infantil, preconizada em nossa Lei Maior e na LDBEN não esteve no rol de preocupações dos gestores do Estado do Amapá, no período estudado. Isto porque não se dispuseram a cumpri-las e, para que a Lei constitua-se em um instrumento adequado para uma Educação Infantil pública que garanta a universalidade, a autonomia federativa, o regime de colaboração, cumpre assegurar: 1º) O reconhecimento da EI com toda sua especificidade e importância, e não como um ônus ao ente responsável, mas uma ação colaborativa entre as três dependências administrativas; 2º) Investimento em pesquisas, valorização de seus profissionais, suas condições físicas e materiais.

Não obstante, a prática difere da teoria. Portanto, não convém abster-se de nos últimos parágrafos do presente estudo apresentar a situação atual da Educação Infantil trazida pelas modificações na LDBEN, considerando as observações a seguir:

Em 2009 a Emenda Constitucional n. 59 tornou a Educação Básica obrigatória dos 4 aos 17 anos, determinando que a partir dos 4 anos as crianças devem ser obrigatoriamente matriculadas na Educação Infantil, de maneira que este dispositivo “deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação

(PNE), com apoio técnico e financeiro da União” (BRASIL/EC, 2009). Isto significa que a família é obrigada a realizar a matrícula e que o Poder Público deverá garantir a vaga.

A regulamentação desse novo dispositivo da CF deu-se pela Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013 (BRASIL, 2013), que modificou a LDBEN. Algumas regras foram acrescentadas na organização didática da Educação Infantil, que são: a carga horária mínima de 800 horas anuais, o controle e a frequência mínima de 60% do total da carga horária, atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral e a expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem.

Dentre significativas alterações emerge a questão de compreender como o Município está se preparando para atender à demanda de crianças até 2016. Já que existe a possibilidade de uma expansão sem um planejamento adequado que pode incentivar a esfera privada sem fins lucrativos. Seria a continuidade da dualidade social da oferta aos mais favorecidos a educação qualitativa, aos mais pobres a de parâmetros menores em qualidade.

Como mencionado anteriormente, a teoria difere da ação. Avançamos na legislação e na adoção de fontes de financiamento, mas há uma distância entre o previsto nessas medidas e o promovido pelos municípios a quem é atribuído maior responsabilidade e menos recursos. É a velha interpretação de que crianças pequenas merecem investimentos menores.

Outra questão que é inerente a estas considerações é a que trata da qualidade como preceito de direito social que emana da LDBEN, em seu Artigo 75, e a garantia de padrões mínimos de qualidade, definido no inciso IX, do Artigo 4º, segundo o qual padrões mínimos são definidos “como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Para dirimir a dificuldade de identificar-se o que é padrão mínimo de qualidade, o MEC lançou em 2006 um documento denominado de Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil (BRASIL/MEC, 2006), que subsidia Estados e Municípios a entender suas nuances.

Os Parâmetros Nacionais [...] estabeleceram padrões de referência que servem como orientadores para o sistema educacional, no que concerne à organização das instituições de EI. Em sua introdução o ex-Ministro da Educação Fernando Haddad o apresenta como medida que cumpre o processo de descentralização e meta do MEC de elaboração de Políticas Públicas. A esse respeito Abicalil (2012, p. 31) menciona que “é imprescindível reforçar os papéis de coordenação política, suplementação e redistribuição da União com relação aos Estados e Municípios e também dos Estados com relação aos seus próprios Municípios”. Assim, torna-se indispensável para a potencialização da política de Educação

Infantil que o papel de cada ente seja claramente definido e fortalecido, além de o “conjunto de responsabilidades e corresponsabilidades muito claramente definidas”.

A municipalização das escolas estaduais, da forma como foi realizada em Macapá, pode ter significado uma perda das condições superiores da oferta de uma Educação Infantil, de qualidade, que já vinha se realizando, mas esta questão transcende o objeto deste trabalho. Assim, caberiam outros estudos para verificar como se estabeleceu a qualidade da oferta da EI, após o processo de municipalização.

À guisa de conclusão do presente estudo, reportemo-nos a sua epígrafe nas folhas pré-textuais, a qual faz uma reflexão da cidadania da criança brasileira, garantida nas leis do País. O estudioso Dimenstein (2011) convida a “observar como é a cidadania brasileira, que é garantida nos papéis, mas não existe de verdade. É a cidadania de papel [em que] a infância, frágil como um papel, é o mais perfeito indicador do desenvolvimento de uma nação”. Entretanto, esses pequenos frágeis cidadãos necessitam de proteção e atenção reais, visto que no papel as leis existem, mas na prática, não. Desse modo, é primordial que o Poder Público empreenda esforços para concretizá-las, garantindo um atendimento especializado, dentro dos padrões de qualidade e, sobretudo, humanizado; tudo em torno de um bem comum: o desenvolvimento social através da valorização das crianças. Para que este sonho, possível, realize-se será importante o esclarecimento da população e o engajamento dos políticos que ocupam cargos decisivos, para que as leis sejam efetivadas, não só de direito, mas também de fato. Este será o indício de desenvolvimento social e o reconhecimento da grande importância da Educação Infantil para um País que almeja crescer e desenvolver-se. Cumpre-nos fazê-lo, para todos.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos Augusto. O federalismo e o sistema nacional de educação: uma oportunidade fecunda. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, 2012.
- ABREU, Mariza; SARI, Marisa. Colaboração entre União, Estados/DF e Municípios na área da educação. **Cadernos Aslegis**, Brasília, v. 3, n. 8, 1999. Disponível em: <http://www.aslegis.org.br/index.php/8-politicas-sociais/463>. Acesso em: 20 mar. 2014.
- _____. Educação Infantil no Brasil: legislação, matrículas, financiamento e desafios. **Estudo**. Brasília, DF, Consultoria Legislativa, ago. 2004.
- ADRIÃO, Teresa; FRANCO, Dalva; DOMICIANO, Cássia. A Educação Infantil de 0 a 3 anos. **Revista Retratos da Escola: Dossiê Educação Infantil**, Brasília, v.5, n. 9, 2011.
- _____; CAMARGO, Rubens. A Gestão democrática na Constituição Federal de 1888. *In*: ADRIÃO, Teresa; OLIVEIRA, Romualdo (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2007.
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- AMAPÁ. **Constituição** [Amapá] (1991) Disponível em: <http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=indconst>. Acesso em: 10 jul. 2013.
- _____. Governo do Estado. **Decreto. n. 2.378**, de 5 de agosto de 1998. Organiza a Secretaria de Estado da Educação. Macapá, 1998.
- _____. **Lei Orgânica do Município de Macapá** (1992). Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/lei-organica-macapá-ap>. Acesso em: 15 dez. 2013.
- _____. Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude. **Ofício n. 061 /98**. Requisita informação do Secretário de Estado da Educação quanto ao número de vagas que deixaram de ser oferecidas em 1998. Macapá, 1998.
- _____. Secretaria de Educação e Cultura. **Educação Pré-Escolar**. Síntese histórica do atendimento à Educação Pré-Escolar no Território Federal do Amapá. Macapá: Imprensa Oficial – *Off-set*, 1982.
- _____. Secretaria de Estado da Educação. **Proposta preliminar de alfabetização**. Macapá, 1991.
- _____. _____. **Contrato n. 009/95-SEEC**. Dispõe sobre prestação de serviços entre GEA e empresa *Intelectus* sobre consultoria técnica e Curso PROEPRE. Macapá, 1995a.
- _____. _____. **Educação Pré-Escolar no Amapá**. Dispõe sobre o histórico da educação Pré-escolar no Amapá. Macapá, 1995b.
- _____. _____. **Livro de Ata/95**. Dispõe sobre reuniões e encontros realizados pela Divisão de Educação Infantil em 1995. Macapá, 1995c.

_____. _____. **Relatório de Execução do Convênio n. 5.049.** Execução do Curso do PROEPRE. Macapá, 1995d.

_____. _____. **Ofício n. 00548/98.** Comunica à Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude que não irá oferecer vagas na Pré-Escola para o ano letivo de 1998. Macapá, 1998.

_____. _____. **Livro de Ata.** Dispõe sobre reuniões e encontros realizados pela Divisão de Educação Infantil em 1999. Macapá, 1999.

_____. _____. **Portaria n. 0015/99.** Mantém como Pré-Escola somente turmas de 3^o período e prioriza oferta de vagas para o Ensino Fundamental. Macapá, 1999a.

_____. _____. **Proposta Curricular.** Macapá, [1999?b].

_____. _____. **Relatório da comissão de levantamento da situação das escolas alugadas.** Expõe formas de desativação e redução de custos. Macapá, 1999c.

_____. _____. **Diretrizes Gerais da política de Municipalização.** AMAPÁ, 2000a.

_____. _____. **Educação Infantil:** um projeto em construção. São Paulo: IEE-PUC/SP; SEED/AP; CEFORH/AP, 2000b. v. 3. (Educação Infantil).

_____. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Tesouro. **Indicadores Socioeconômicos do Estado do Amapá (2011-2012).** Macapá, 2013.

_____. Secretaria Municipal de Educação de Macapá. **Plano de Implantação para Municipalização da Educação Infantil e/ou 1^o segmento do Ensino Fundamental.** Macapá, 2001.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 3.382/B- Ação Civil Pública.** Macapá, 1998.

ANPED. Parecer da ANPED sobre o documento Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil. **Revista Brasileira de Educação,** Rio de Janeiro, 1998.

ARAÚJO, Luiz. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. **Revista Retratos da Escola,** Brasília, v. 6, n. 10, 2012.

ARELARO, Lisete Regina. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do FUNDEF- Relatório MEC.” *In:* DOURADO, Luiz Fernandes. **Financiamento da educação básica.** São Paulo: Autores Associados, 1999.

_____. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. *In:* KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI:** reformas em debates. São Paulo: CENPEC, 2000.

BALEIRAS, Rui Nuno. **Economia e Política do Desenvolvimento Regional**: Casos de Desenvolvimento Regional. Cascais: Principia, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora 70, 2002.

BARRETO, Ângela. **Políticas e programas federais destinados à criança de zero a seis anos – Relatório**. Brasília: IPEA, 2000.

_____. A integração da Educação Infantil ao sistema de ensino. *In*: Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil-MIEIB. **Educação Infantil**: construindo o presente. Campo Grande: UFMS, 2002.

_____. A Educação Infantil no contexto das políticas públicas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, 2003.

BARROSO, Luis Roberto. **O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2009.

BAUER, Martin. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. *In*: GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Tradução Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BELLONI, Maria Luiza. **O que é sociologia da infância**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

BIANCHETTI, Roberto. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2001.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2011.

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. *In*. **Escritos de educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.
Acesso em: 4 fev. 2013.

_____. Delegacia do Ministério da Educação no Amapá (DEMEC). **A Educação Infantil no Amapá**. Dispõe sobre as ações desenvolvidas na Educação Infantil no Amapá e apresenta propostas de expansão e melhoria do atendimento. Macapá, 1996.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Estimativas de população**. Rio de Janeiro: DPE/COPIS, 2013. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/estimativa_dou.shtm>.
Acesso em: 20 jan. 2014.

_____. **Lei n. 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. . Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm>. Acesso em: 8 maio 2013.

_____. **Lei n. 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º Graus, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm>. Acesso em: 8 maio 2013.

_____. **Lei n. 7.486**, de 6 de junho de 1986. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989 e dá outras providências. Disponível em:
<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=130255>>.
Acesso em: 12 dez. 2013.

_____. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 1990. Disponível em:
<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 2 out. 2013.

_____. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília/ DF, dez. 1996. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 4 fev. 2012.

_____. **Lei n. 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no Art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília/DF, 1996. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm>. Acesso em: 20 fev. 2014.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Projeto**: desenvolvimento do ensino de 1º grau na faixa de fronteira. Brasília, 1979.

_____. _____. **Relatório dos Encontros Regionais de Educação Pré-Escolar**. Dispõe sobre cooperação técnica MEC/Estados para capacitação de recursos humanos. Brasília, 1980.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Política de Educação Infantil no Brasil**: proposta. Brasília, 1993.

_____. _____. **Simpósio Nacional de Educação Infantil**. Brasília, 1994.

_____. _____. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília, 1998. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/rcnei_vol1.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. Ministério da Educação. **Parecer n. 22**, de 17 de dez. de 1998. Trata sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: CNE/CEB, 1998. Disponível em:<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/parecer_ceb_22.98.pdf>.
Acesso em: 13 dez. 2013.

_____. _____. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparq.pdf>>.
Acesso em: 15 fev. 2014.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil.** Brasília, 2009.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 59**, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 15 fev. 2014.

BRASIL. **Lei n. 12.796**, de 4 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BRASIL. **Biblioteca da Presidência da República.** Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel. **Creche e pré-escola no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2006.

_____; FÜLLGRAF, Jodete ; WIGGERS, Verena. A qualidade da Educação Infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 127, 2006.

CAMPOS, Roselane. Educação Infantil: políticas e identidade. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.5, n.9, 2011.

CERISARA, Ana Beatriz. A produção acadêmica na área da educação infantil com base na análise de pareceres sobre o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil: primeiras aproximações. *In*: FARIA, Ana Lucia; PALHARES, Marina (Org.). **Educação Infantil pós –LDB: rumos e desafios.** Campinas: Autores Associados, 2008.

CHELALA, Charles. **O que revela o PIB 2009 do Amapá.** Macapá, 2011.

COMTE. **Discurso sobre o espírito positivo.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

CONTI, Mário Sérgio. **Notícia do Planalto, a Imprensa e Fernando Collor.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

CORRÊA, Bianca. Políticas de Educação Infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de Políticas Educacionais**, Paraná, v. 5, n. 9, 2011.

CORRÊA, Vera. **Globalização e neoliberalismo: o que isso tem a ver com você, professor?** Rio de Janeiro: Quartet, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Infantil como direito. *In*: BRASIL/MEC: **Subsídios para credenciamento de instituições de Educação Infantil.** Brasília: SEF/MEC, v. 2, p.9-16, maio 1998.

_____. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002.

_____. A Educação Básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.38, n.134, 2008.

_____; FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. A judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília, ano XIII, v. 1, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/view/1097/1258>>. Acesso em: 13 out. 2013.

DIDONET, Vital. A LDB e a política de Educação Infantil. *In*: MACHADO, Maria Lúcia (Org.). **Educação Infantil em tempos de LDB**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2000.

DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel**: a infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil. São Paulo: Ática, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. O público e o privado na agenda educacional brasileira. *In*: FERREIRA, Naura; AGUIAR, Márcia-Ângela. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, 2007.

DUARTE, Marisa. Regulação sistêmica e política de financiamento da Educação Básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, 2005.

DURKHEIM, Émile. **Educação e sociologia**. São Paulo: Hedra, 2011.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo Publifolha, 2000.

FERREIRA, Norma-Iracema de B. **Política e educação no Amapá**: de Território a Estado. 2005.197 f. Tese (Doutorado em Educação Escolar)- Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2005.

_____; SILVA, Dilene-Kátia C. da; CUSTÓDIO, Rosalda-Ivone O. A Educação à luz da Constituição do Estado do Amapá. *In*: COSTA, Arley. (Org.). **Educação e diversidade**: desafios e proposições. Rio de Janeiro: PUBLIT, 2013. v. 1, p. 134-160.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**. São Paulo: Cortez, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio; MOLINA, Helder. Estado, educação e sindicalismo no contexto da regressão social. **Retratos da Escola**, Brasília/DF, v. 4, n. 6, p. 37-51, jan./jul. 2010.

HAYEK, Friederich. El ideal democrático y la contención del poder. **Revistas de Estudios Públicos**, Chile, 1980. Disponível em: <http://www.cepchile.cl/1_975/doc/el_ideal_democratico_y_la_contencion_del_poder.html#.VDiJO_ldXJo>. Acesso em: 20 jun. 2013.

HOUAISS, Antônio. **Mini Houaiss dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

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

KUHLMANN JR., Moysés. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. 4.ed. Porto Alegre: Mediação, 2004.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. 5. ed. Campinas: UNICAMP, 1996.

LEITE FILHO, Aristeo. Proposições para uma Educação Infantil cidadã. *In*: GARCIA, Regina Leite. (Org.). **Em defesa da Educação Infantil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João; TOSCHI, Mirza. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LIBERATI, Wilson Donizete. **Adolescente e ato infracional: medida socioeducativa é pena?** São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

LOBATO, Sidney. **Educação na fronteira da modernização: a política educacional no Amapá (1944 a 1956)**. Belém: Paka -Tatu, 2009.

MAGALHÃES, José Antônio Fernandes. **Ciência Política**. Editora Vestcon, Brasília, 2005.

MARTINS, Paulo. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MELO, André *et al.* Gestão dos sistemas de ensino no Amapá: em busca de elementos históricos para análise. **Revista HISTEDBR**, 2011. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/.../W8xj6MU4.rtf>. Acesso em: 25 mar. 2013.

MINAYO, Maria Cecília S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. *In*:_____. (Org.). *et al.* **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

MINTO, César; MURANAKA, Maria Aparecida. Organização da educação escolar. *In*: ADRIÃO, Teresa; OLIVEIRA, Romualdo (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2007.

MIRANDA, Ana. **Trajetória de um líder amazônico**. Disponível em: <http://nezimarborges.blogspot.com.br/2014_archive.html#.VB3s0vldVBw> . Acesso em: 20 fev. 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

NASCIMENTO, Gilmar. Municipalização do ensino será concretizada ainda este mês. **O Liberal**, Macapá, 25 abr. 2000.

NASCIMENTO, Maria Letícia; CAMPOS, Maria Malta; COELHO, Rita de Cássia. As políticas e gestão da Educação Infantil. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, 2011.

NEY, Antônio. **Política educacional**: organização e estrutura da educação brasileira. Rio de Janeiro: Wak Ed, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Sobre o Estado e o gestor público de que se necessita**. São Paulo: Fundação Instituto de Administração/USP, 1998.

NOGUEIRA, Sônia. As grandes conferências da década de 90, as diretrizes da política educacional e o Ensino Fundamental: uma abordagem. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL UCB/SBEC. Rumos da Gestão Educacional. 2000, Brasília. **Resumos...** Brasília, 2000.

OLIVEIRA, Cleiton. A municipalização do ensino brasileiro. *In*: OLIVEIRA, Cleiton *et al.* **Municipalização do ensino no Brasil**: algumas leituras. Belo horizonte: Autêntica 1999.

OLIVEIRA, Zilma de. **Educação Infantil**: fundamentos e métodos. São Paulo: Cortez, 2002.

PORTILHO, Ivone. **Políticas de desenvolvimento urbano em espaços segregados**: uma análise do PDSA na cidade de Macapá /AP. 2006.166 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

PORTO, Jadson. **Amapá**: principais transformações econômicas e institucionais (1943 a 2002). Macapá/AP: Edição do autor, 2007.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

RIBEIRO, Ricardo; GUEDES, Taís. Descentralização: algumas afirmações e indagações. *In*: ROMÃO, José Eustáquio. **Sistemas municipais de educação**: a Lei de Diretrizes e Bases e a educação no Município. São Paulo: Instituto Paulo Freire ;Ed,L, 2010.

RIVAS, Ricardo. **Política de descentralización em la educación básica y media en América Latina**: estado del arte. Santiago, 1991.

ROMÃO, José Eustáquio. **Sistemas municipais de educação**: a Lei de Diretrizes e Bases e a educação no Município. São Paulo: Instituto Paulo Freire ;Ed,L, 2010.

ROSEMBRG, Fúlvia. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, 1992.

SANTOS, Fernando. **História do Amapá**. Macapá: Valcan, 1998.

SARMENTO, Manoel Jacinto. A globalização e a infância: impactos na condição social e na escolaridade. *In*: GARCIA, Regina Leite (Org.). **Em defesa da Educação Infantil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

SAVIANI, Demerval. **A nova Lei da educação: LDB, trajetórias, limites e perspectivas.** Campinas: Autores Associados, 1997.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHIROMA, Eneida; MORAES, Maria Célia; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, Dilene-Kátia. **A política de municipalização e o acesso às escolas públicas de Educação Infantil, em Macapá/AP (1999-2009).** 2010. 120 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional)- Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2010.

SILVEIRA, Adriana. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. **Jornal de políticas educacionais, UFPR**, n. 9, 2011.

SOCZEK, Márcia. **Políticas públicas para a educação no município de Curitiba (1997-2004).** 2006. 196 f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em: < www.ppge.ufpr.br >. Acesso em: 29 jan. 2013.

SOUZA, Ângelo Ricardo. **Perfil da gestão escolar no Brasil.** 2007. 322 f. Tese (Doutorado em Educação)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.nupe.ufpr.br/angelotese.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2013.

SOUZA, Donald; FARIA, Lia. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, Gizele. Educação da infância: estar junto sem igual ser; conflitos e alternativas da relação da Educação Infantil com o Ensino Fundamental. **Educar em revista**, Curitiba, n. 31, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010440602008000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 jul. 2014.

SPARAPANI, Priscília. O modelo de Estado brasileiro contemporâneo: um enfoque crítico. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano XV, n. 98, mar. 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11257>. Acesso em: fev.2014.

SUPERTI, Eliane. Políticas públicas e integração sul-americana das fronteiras internacionais da Amazônia brasileira. **Novos Cadernos NAEA**, v. 14, n. 2, p. 303-320, dez. 2011.

TOMAZI, Nelson Dácio. **Iniciação à Sociologia.** São Paulo: Atual, 2000.

TORRES, Carlos. **Teoria crítica e sociologia política da educação.** São Paulo: Cortez, 2003.

TRAMONTIN, Geovani. Algumas linhas sobre a atuação do Ministério Público na efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. **Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, Florianópolis: PGJ; ACMP, v. 7, n. 16, 2010.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VIDAL, Diana. 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: questões para debate. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 3, 2013.

VIEIRA, Livia. Mal necessário: creche no departamento nacional da criança. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, 1988. Disponível em:
<<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/830.pdf>>.
Acesso em: 14 maio 2014.

WOLFGANG, Maar. **O que é política**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado (a) Senhor (a)

Gostaríamos de convidá-lo a participar de nosso estudo Política e Gestão na educação Infantil no Amapá. A proposta desta pesquisa surge da necessidade de compreender como se configuraram politicamente as ações da gestão pública para a Educação Infantil, face às transformações trazidas por esta Lei, responsável por transformações no quadro de responsabilidades pela efetivação das políticas para a etapa da educação em foco. O estudo em questão é significativo para o contexto político educacional do Estado, uma vez que representa uma oportunidade de ampliar e aprofundar a discussão sobre a política de integração da Educação Infantil aos sistemas de ensino. A pesquisa, estabelecida na ótica da abordagem qualitativa, consistirá na realização de entrevistas junto aos participantes do estudo e posterior análise do discurso dos entrevistados e a coleta e análise documental. Será conduzida dessa forma, pois pretendemos compreender as ações políticas da gestão através dos documentos coletados, as entrevistas servirão como referências para suprir lacunas de informações não alcançadas pelos documentos.

Trata-se de uma dissertação de mestrado, desenvolvida por Nubia Simone Sardinha Duarte e orientada pela Prof^a. Dr^a. Norma Iracema de Barros Ferreira, do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional ofertado pela Universidade Federal do Amapá-UNIFAP.

Garantimos que a qualquer momento da realização desse estudo o participante/pesquisado e/ou estabelecimento envolvido poderá receber esclarecimentos adicionais que julgar necessários. Qualquer participante convidado poderá recusar-se a participar ou retirar-se da pesquisa em qualquer fase da mesma, sem nenhum tipo de penalidade, constrangimento ou prejuízo aos mesmos. O sigilo das informações poderá ser preservado, assim o desejar, através de adequada codificação dos instrumentos de coleta de dados. Todos os registros efetuados no decorrer desta investigação científica serão usados para fins acadêmico-científicos e inutilizados após a fase de análise dos dados e apresentação dos resultados finais na forma de dissertação ou artigo científico.

Em caso de concordância com as considerações expostas, solicitamos que assine este “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” no local indicado abaixo. Desde já agradecemos sua colaboração e fica aqui o compromisso de notificação do andamento e envio dos resultados desta pesquisa.

Nubia Simone Sardinha Duarte
Pesquisadora

Prof^a. Dr^a. Norma Iracema de Barros Ferreira
Orientadora

APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista

Identificação:

Nome

Função que exercia na Educação Infantil:

Tempo de trabalho:

1-A década de 90 começa com marcos histórico-sociais, como a discussão de uma nova lei. Como estava a Educação Infantil no Amapá na primeira metade desta década?

2-A partir da transformação do Território do Amapá em Estado quais as modificações que surgiram para a Educação pré-escolar?

3-Como a Secretaria de Educação agiu durante a fase anterior à promulgação da LDB que estabeleceria a Educação Infantil como etapa inicial da Educação Básica?

4-E, posteriormente a aprovação da Nova lei, quais foram as ações tomadas pela SEED quanto à Educação Infantil e por quê? Qual o papel da DEI?

5-Foram realizados convênios com entidades particulares? Quais?

6-Foram realizados convênios com entidades filantrópicas? Quais?

7-Como estava organizado o Currículo da Educação Infantil antes da LDB n. 9.394/96 e como ficou organizado após a mesma?

8- De que forma a DEI atuou na reestruturação da Educação Infantil?

9-Quais as ações realizadas pela DEI-SEED em atenção ao trabalhador em Educação Infantil?

10-Quais recursos materiais e financeiros eram destinados à Educação Infantil?

11-Por que e como ocorreu o processo de transferência da Educação Infantil para o Município de Macapá? De que forma foi pensado o processo e qual a participação da DEI?

12-Em termos de Cooperação qual a assistência que foi dada ao Município de Macapá no processo de municipalização?

13-Como você avalia a ação dos gestores no período de 1995 a 1998? Descreva cada uma.

14-Como você avalia a ação dos gestores no período de 1999 a 2002? Descreva cada uma.

15- O (a) senhor (a) teria algo a acrescentar sobre este assunto o qual possa vir a colaborar com a presente pesquisa? Se sim, relate-nos por gentileza.