

ESPAÇOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA ANÁLISE ATRAVÉS DO CICLO DE POLÍTICAS

Maria Ghisleny de Paiva Brasil

Universidade Federal Rural do Semi-Árido - maria.ghisleny@ufersa.edu.br

Este trabalho trata-se de um recorte da nossa pesquisa de doutorado concluída em que teve como objetivo analisar como são implementadas as políticas de edificação dos espaços na Educação Infantil e a reverberação na prática numa sala de atividades de uma unidade construída pelo PROINFANCIA no município de Olho D'água do Borges/RN. A pesquisa foi dividida em três momentos: 1) estudo do espaço no ciclo de políticas; 2) estudo exploratório e 3) estudo de caso/intervenção. A metodologia teve como aportes a abordagem histórico-cultural de Vygotsky (2007) e o dialogismo de Bakhtin (2011) sobre a pesquisa nas ciências humanas e os processos de aprendizagem e desenvolvimento, concebidos como essencialmente sociais e discursivos. Apoiada na abordagem do Ciclo de Políticas formulada por Stephen Ball (2011) e colaboradores, a pesquisa buscou investigar os embates e lutas nos contextos de influência, de produção de textos e da prática. A proposta de Ball (1994) é que se analise a política de modo representativo através de um “ciclo político” de maneira que este se configure como um processo histórico, dialógico, conflituoso e plural. Dessa forma, ao analisar a política pública – PROINFANCIA – pela perspectiva da abordagem do ciclo de políticas, compreendemos a produção e negociação de sentidos e significados que compõe os diferentes contextos. O recorte que faremos neste texto, apresenta alguns achados sobre os entraves e dificuldades do Proinfância na Política de formação do município pesquisado. A análise apontou que há tensões entre o texto das políticas e a prática escolar, além das suas implicações histórico-culturais que orientam o enfoque no contexto em estudo. A pesquisa possibilitou a reflexão sobre a ressignificação das políticas públicas nacionais de Educação Infantil nas Municipais.

Palavras-chave: Espaço, PROINFANCIA, Ciclo de Políticas, Educação Infantil.

1 Introdução

A democratização da Educação Infantil se configura como meta da sociedade brasileira e, portanto, foco das políticas educacionais. Nesta perspectiva, se faz necessário, investigações que objetivam analisar essas políticas, tanto em relação às formas como são concebidas e implantadas quanto aos seus conteúdos e intenções.

Nesse sentido, em 2016 concluímos uma pesquisa de doutorado que teve como objetivo analisar como as políticas nacionais de Educação Infantil reverberam na prática de

uma unidade construída pelo PROINFANCIA (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil) no município de Olho D'água do Borges – RN. O ProInfância é um programa do Governo Federal criado em 2007, cujo objetivo principal é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios para a construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas

Para a análise do “contexto de influência, da produção e da prática” das políticas, utilizamos as discussões sobre o Ciclo de Políticas de Stephen Ball (1994) que subsidia a análise dos textos das políticas (através dos contextos de influência, da produção do texto e da prática) e sua reinterpretação e recriação pelos sujeitos que as vivenciam na creche pesquisada, numa perspectiva de (re)criação e desenvolvimento de novas políticas, como produtos dessa comunicabilidade.

Nesse sentido, entendemos o PROINFANCIA, com seus múltiplos participantes dentro de um processo histórico, cultural e dialógico. O seu entorno está sendo estudado como produtos de múltiplas vozes que envolvem negociações, disputas, acordos, tensões e intenções em seus mais variados níveis. Neste trabalho, o processo político é entendido como um ciclo multifacetado e dialético. Para interpretá-lo é necessário articular o discurso dos diferentes sujeitos envolvidos.

A pesquisa foi dividida em três momentos: (1) **estudo do espaço no ciclo de políticas** (2) **estudo exploratório** e (3) **estudo de caso/intervenção**. Neste texto fizemos um recorte da pesquisa, apresentando com base no primeiro momento da pesquisa – estudo do ciclo de políticas - alguns achados sobre as dificuldades e possibilidades do espaço/ambiente propiciado pelo Proinfância no município pesquisado.

2 Procedimentos Metodológicos

Além do ciclo de políticas, as reflexões sobre este estudo estão, fundamentadas nas proposições da abordagem histórico-cultural de Vygotsky (1987, 1988) e de Bakhtin (1997, 2006), para quem as interações sociais e o signo são mediadores da constituição do sujeito. De

acordo com Vygotsky (1987, 1988), o homem se constitui na cultura quando, uma vez inserido em práticas sociais, realiza experiências com seus pares e as internaliza através da linguagem, produzindo/interpretando, significações e sentidos. De modo semelhante, Bakhtin (1997) também enfatiza o signo como elo entre o homem e o mundo exterior na constituição de sua consciência. Seguindo as ideias de Bakhtin e Vygotsky, também cada ato de autoria é um ato de coautoria.

Ao assumirmos essa perspectiva teórico-metodológica, nos orientamos por alguns de seus princípios das ações investigativas, que segundo Freitas (2002, p.28)

Trabalhar com a pesquisa qualitativa numa abordagem sócio-histórica consiste pois, numa preocupação de compreender os eventos investigados, descrevendo-os e procurando as suas possíveis relações, integrando o individual com o social. [...] Trata-se, pois, de focalizar um acontecimento nas suas mais essenciais e prováveis relações.

Em nossa pesquisa, os dados são compreendidos como produção de sentido, parte, processo, resultado e produto. Os dados passam a constituir não o cerne da pesquisa em si, mas um dos momentos da produção e toda a análise, as expectativas, os meandros, as idas e vindas da construção desse processo de criação.

Entendemos, nessa perspectiva, que é perceptível a importância de um processo investigativo em que as co-pesquisadas, além de terem algo a dizer, também possam fazer como agentes na realidade vivenciada: possuem **voz** e **vez**. Investigador e investigado se tornam sujeitos em interação; colaboradores no processo investigativo que se inter-relacionam – uma relação entre sujeitos que difere de uma interação sujeito-objeto. (FREITAS, 2002).

Neste estudo, privilegamos a entrevista com a secretária de educação do município em estudo e a participação ativa das educadoras – duas professoras de um berçário da Creche pesquisada, como *co-pesquisadores* e sujeitos da ação (VASCONCELLOS, VALSINER, 1995).

Entendemos que essa metodologia nos ofereceu meios para apreender questões relativas à prática e à formação dos educadores, no ambiente de trabalho, a partir do olhar dos próprios sujeitos em diálogo com o nosso olhar. Neste artigo, utilizaremos os dados

construídos através de entrevista com a secretária de educação e a coordenadora pedagógica do município em estudo, bem como, das observações realizadas.

3 Abordagem do Ciclo de Políticas: Impactos do PROINFÂNCIA no município de Olho D'água do Borges-RN

Ao analisar as políticas nacionais de Educação Infantil que discutem os espaços/ambiente da infância, na perspectiva da abordagem do ciclo de políticas, nos foi possível considerar os contextos de influência, produção das políticas, e compreender os sentidos e significados produzidos pelos diferentes atores presentes no contexto da prática. Uma vez que essa abordagem “ênfatisa os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais” (MAINARDES, 2006, p.49).

Ball apud Mainardes (2001, p. 35), também enfatiza as fragilidades das políticas, seguimos a afirmação do autor:

A criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de “bricolagem”; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria de abordagens locais já tentadas e testadas [...] A maior parte das políticas são frágeis, produto de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas no contexto da prática.

Contrariando a ideia de política como produto, Ball defende que ela é ao mesmo tempo processos e resultados. Isso permite rejeitar a visão de processo político em etapas que vão desde a resolução de determinadas agendas até sua interpretação nos espaços para qual se destinam com fins de obter resultados previsíveis.

3.1 Tensões das demandas legais: contexto de influência

Como já elucidamos, o contexto de influência reverbera-se nos outros contextos. Aqui, grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da Educação. É nele que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política.

Nesse sentido, as políticas para a Educação Infantil brasileira, sofrem influências de ordem global, por isso seus postulados vão além do contexto nacional.

Ao lado do Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Unesco e Fundo Monetário Internacional podem ser considerados agências que exercem influência sobre o processo de criação de políticas nacionais (Mainardes, 2007, p. 96)

O Banco Mundial destaca-se perante aos outros órgãos, como instância que promove um sistema mundial integrado. No âmbito da Educação Infantil tem-se voltado como instrumento de “intervenção social” (ROSEMBERG, 2002). Por isso aparece como lema dos seus discursos, o atendimento a pobreza, como estratégia de “superação das desigualdade” (CAMPOS, 2014, p 38). Nessa perspectiva a autora enfatiza que:

Nos países desenvolvidos, as justificativas para as políticas infantis fundamentam-se em um discurso que objetiva contribuir para: o desenvolvimento da criança, a garantia dos seus direitos e do acesso aos bens culturais como estabelecimento de políticas de equidade entre homens e mulheres (*Idem*, p. 38)

Sobre a organização dos Espaços pensados para as crianças, duas perspectivas internacionais influenciaram à política ProInfância. A primeira refere-se à necessidade de criar espaços propícios para a criança da primeira infância, ou seja, a construção de escolas de educação infantil, com atendimento às demandas específicas de creche e pré-escola, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional, ambos indispensáveis à melhoria da qualidade da educação. A segunda, se constitui na possibilidade de ampliação de oferta das vagas existentes, mesmo considerando as limitações de recursos para implementação do programa em todo território nacional.

Em âmbito nacional, o Plano de Desenvolvimento da Educação foi implementado, dando continuidade às exigências instituídas nos anos 1990. De caráter ambíguo, e sem

participação social, esse plano se propôs efetivar as ações do Plano Nacional de Educação – PNE, Lei nº 10.172/2001, mas se configurou como um plano executivo, sem participação social.

O “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação” (PMCTE) integra o eixo Educação Básica “e diz respeito à mobilização em torno da melhoria da educação Básica no Brasil” (BRASIL, 2007, p.3). O Plano tem como objetivo explícito melhorar a aprendizagem e alcançar índices de desenvolvimento nos padrões educacionais internacionais. No contexto das diretrizes do Plano Compromisso Todos pela Educação, está a elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR, buscando à melhoria da qualidade da Educação Básica e a evolução positiva do IDEB. Este plano é elaborado pelos estados e municípios para diagnosticar a situação em que se encontra a educação local e propor um plano de ações com vistas a melhorar as condições desfavoráveis identificadas no diagnóstico. O PAR/07 contém ações que são de responsabilidade do ente local e ações que são de responsabilidade do governo federal.

Portanto, compreender o ProInfância como parte do planejamento governamental do Brasil implementado nos municípios pelo Plano de Ações Articuladas – PAR – como um mecanismo de viabilização dos programas do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – requer uma discussão acerca do contexto político em que essas políticas públicas para educação básica se inserem. Outro marco significativo para a educação infantil e consequentemente para a existência do ProInfância, foi a aprovação do FUNDEB em 28 em junho de 2007.

Três acontecimentos interessam sobremaneira a este estudo, por terem influenciado a edificação de ambientes pensados para a infância e necessitar de decisão dos municípios para construir uma escola pelo ProInfância como foi o caso de Olho D’água do Borges-RN. São eles a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); a transição das creches e pré-escolas da assistência social para a educação e a própria política de edificação dos espaços infantis - ProInfância.

No município pesquisado, segundo os dados construídos a partir da entrevista, pelo menos quatro aspectos contribuíram e impulsionaram para a edificação da unidade construída pelo ProInfância. O primeiro refere-se a necessidade de Ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil do município. O segundo, a possibilidade de melhoria da qualidade na Educação Infantil e do bem-estar das crianças. O terceiro, melhoria na formação dos profissionais e a possibilidade da formação continuada. Um quarto diz respeito a oportunidade do início de novas práticas políticas e pedagógicas a partir de um espaço educacional propício para a primeira infância.

3.2 Elementos do contexto da produção dos textos

O contexto de influência está estreitamente relacionado com o segundo contexto, o contexto da produção do texto. É importante enfatizar nesta análise que “texto nem sempre se refere a um documento escrito, mas ao formato que a política foi tomando no decorrer do tempo” (MAINARDES, 2007, P. 105) e podem tomar várias formas, dentre elas: documentos legais oficiais e textos políticos, comentários formais e informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, textos avaliativos, vídeos, entre outros.

Para o contexto da produção do texto do ProInfância, investigamos o início do processo de escrita desse programa, os discursos e as vozes que ressoaram na reelaboração do mesmo nos municípios pesquisados. Através da análise documental - análise das propostas pedagógicas da educação infantil dos municípios originalmente, estudados, além das falas das interlocutoras, identificamos as propostas explícitas pelo poder público municipal, isto é, os objetivos e perspectivas da interpretação da política, presentes no discurso oficial e local.

Para Ball (2011), o poder do texto como política aparece na historicidade dos sujeitos que ali estão. No caso do ProInfância, são os profissionais que elaboraram e que utilizam da política pública nos três espaços - federal, estadual e municipal e suas interpretações como “sujeitos históricos que recebem e interpretam os textos de diferentes formas” (MAINARDES, 2007, p. 37) que trarão à tona os desafios e possibilidades desse programa.

Sobre o contexto de produção de texto, a secretária de Olho D'água do Borges, assim se posicionou sobre o ProInfância:

A política mais importante foi a operacionalização do espaço que é o ProInfância para a estrutura da creche, promovendo um espaço adequado para que essas crianças possam vivenciar um ensino de qualidade nessa fase que é a mais interessante da criança. (Entrevista: 31/03/14)

O posicionamento da Secretária de Olho D'água do Borges corrobora com o que defendemos desde o início da pesquisa – o entendimento de que a organização espacial das salas das instituições de educação infantil não funciona apenas como um “pano de fundo”, mas é parte integrante e parceiro pedagógico das professoras.

Questionamos a Secretária se diante das políticas nacionais de educação infantil, tem havido mudanças na prática das professoras de educação infantil. A mesma elucidou:

Com certeza, claro que nós temos resistência, mas na verdade melhorou bastante depois da LDB quando a educação infantil começou a fazer parte da educação básica, claro que a gente tem resistência a evolução, mas já mudou completamente, só essa estrutura que nos recebemos aqui foi muito bacana, muito interessante, isso vai nos ajudar bastante, em relação a melhoria da infraestrutura e da aprendizagem das crianças. (Entrevista: 31/03/14)

Sobre a Proposta Pedagógica, disse a Secretária:

O município tem sim, que será atualizada agora depois do ProInfância, de acordo com os documentos legais do MEC, ela vai ser atualizado, pois estão chegando novos documentos, diretrizes, os professores já estão fazendo algumas leituras, está na creche para que os professores possam fazer uma leitura nos textos sobre o espaço, dos padrões de qualidade, das diretrizes, para organizar o seu próprio currículo. (Entrevista: 31/03/14)

Ao analisarmos a Proposta Pedagógica de Olho D'água, constatamos o que foi dito pela secretária na entrevista, a proposta ainda não foi atualizada depois do funcionamento da Unidade construída pelo ProInfância. Ainda está estruturada na versão anterior do espaço que segundo a Secretária “não era adequado para as crianças”. É preciso que esclareçamos que o

ano da construção dos dados da pesquisa – 2014, foi o primeiro ano de funcionamento da creche construída pelo ProInfância, sendo a proposta datada de 2009.

Sobre a organização espacial, foco de análise do nosso estudo, o documento municipal explicita:

A organização espacial é um dos aspectos que favorece ou dificulta as interações, uma vez que influencia o modo de pensar ou se comportar, principalmente em ambientes infantis coletivos, nos quais a criança é sujeito de conhecimento. Para tanto, os locais devem ser disponibilizados de modo que contemplem diversas possibilidades, dando oportunidade à criança para explorar, descobrir, agir, selecionar objetos e áreas para a realização de atividades em um espaço-tempo que é parte integrante da ação pedagógica. (Proposta Pedagógica, 2009, p. 13)

No documento, há indicação de como os ambientes podem ser organizados para estruturar os espaços destinados às crianças pequenas. O mesmo sintetiza uma proposta de organização espacial para a educação infantil, destacando os recursos materiais necessários e os aspectos infantis desenvolvidos. O texto presente nessa indicação está em consonância com o apresentado nos textos do RCNEI (Brasil, 1999) e nos Parâmetros Nacionais de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (Brasil, 2006).

Em síntese, podemos dizer que o ProInfância tem como objetivo prestar assistência financeira suplementar aos municípios, considerada pelo MEC como indispensável à melhoria da qualidade da Educação. O funcionamento do programa até o presente momento já impactou no município beneficiado, contudo, a demanda reprimida existente nos municípios analisados, demonstra que será preciso ampliar a construção de mais unidades e oferta de vagas pelos municípios e com auxílio da União, de modo a dar conta do atendimento a toda população na faixa etária de zero a cinco anos.

Nas fala das interlocutoras, através das entrevistas, percebemos uma diversidade de fatores que contribuem para que aconteça ou não, a produção das políticas locais sobre o espaço com base nas nacionais. A apresentação das conquistas legais permite dimensionar a complexidade e os inúmeros desafios que se apresentam para a implementação e resignificação das políticas sobre o espaço voltadas para a criança de zero a cinco anos no município pesquisado.

3.3 Aspectos do contexto da prática

O contexto da Prática está representado pela creche construída pelo ProInfância, no município de Olho D'água, através do Estudo Exploratório e a da Intervenção.

Para conhecer as ressignificações que esse contexto possibilita a releitura da política original foi necessário compreender quem são os seus participantes, para que público a política foi implementada e, em que medida a sua execução materializa uma política pública de colaboração entre a União e municípios que amplia efetivamente a organização do ambiente físico para a criança pequena. Para isso foram ouvidas a Secretária de Educação local e as professoras do berçário da instituição pesquisada, através de encontros temáticos e entrevistas, além de observação participante e intervenção na sala do berçário.

É preciso dizer que, com base nos dados construídos a partir da análise das políticas (documentos) locais, a questão da participação dos usuários está bem explícita nos documentos oficiais, entretanto no contexto do município pesquisado, o planejamento do ambiente e dos espaços físicos construídos destinados à educação infantil ainda acontece a partir de decisão de alguns, dentre estes, estão os políticos locais e o pessoal técnico-administrativo da prefeitura e secretaria de educação. De acordo com a Secretária de Educação “o projeto de edificação da creche restringiu-se aos engenheiros”. As discussões participativas envolvendo, principalmente, os protagonistas do processo efetivo – professoras, diretora, pais e as próprias crianças, como usuários desse espaços, ainda são inexistentes e insignificantes, distante das discussões e proposições apresentadas no documento.

Por outro lado, evidenciamos que alguns aspectos positivos e mudanças ocorreram com a chegada do ProInfância, pois como o próprio Ball (1994) enfatiza, é preciso evitar a perspectiva de que as políticas são sempre respondidas de maneira negativa ou que as políticas são sempre repressoras e conservadoras. Assim podemos destacar os seguintes benefícios: O primeiro refere-se a ampliação do espaço, o que gerou novas vagas; o segundo diz respeito a criação de salas de apoio (vídeo, brinquedoteca, leitura, etc) e o terceiro refere-

se as mudanças da prática pedagógica com as crianças a partir do que o novo espaço possibilita.

Para analisar tal realidade buscamos indícios na fala da Secretária de Educação e da diretora, interlocutoras de nossa pesquisa, tendo em vista que segundo Bakhtin (2003) todo enunciado está ligado a outros enunciados por relações dialógicas. Desse modo, para entendê-los é essencial saber que:

Cada enunciado é pleno de ecos e ressonâncias de outros enunciados com os quais está ligado pela identidade da esfera da comunicação discursiva. Cada enunciado deve ser visto antes de tudo como uma resposta aos enunciados precedentes de um determinado campo (concebemos a palavra “resposta” no sentido mais amplo): ela os rejeita, confirma, completa, baseia-se neles, subentende-os como conhecidos, de certo modo os leva em conta. (BAKHTIN, 2003, p. 297).

Desta forma, as vozes da secretária são constituídas pelo fenômeno social da interação verbal, realizada através da enunciação em respostas que formularam a outros enunciados, que por si já respondem a outros anteriores. Enfatizamos que, o contexto da prática continuou sendo discutido na etapa seguinte da pesquisa – Intervenção, a qual não faz parte do objetivo deste artigo.

4 Algumas considerações

O trabalho apresentado enfatiza a circularidade das políticas, contrapondo-se a noção de contexto da prática como o território onde elas são mecanicamente implementadas. Desse modo, valorizam o papel dos sujeitos desse contexto na produção das políticas e centrando suas análises nas suas interpretações e vozes daqueles que vivenciam esses processos.

A abordagem do ciclo de políticas formulada por Stephen Ball (2011) e colaboradores, propicia os seguintes desdobramentos: 1) Análise de políticas e programas educacionais de forma dinâmica, abrangente e crítica; 2) Inter-relação das dimensões macro e micro, do global e do local, dos processos de elaboração e implementação; 3) Reconhece a importância do Estado e ao mesmo tempo, valoriza o papel dos sujeitos do contexto da prática educativa (as micropolíticas). Essas “micropolíticas” acabam por interferir no rumo, na configuração inicial

das políticas e vice-versa, constituindo uma via de mão dupla. 4) Enfatiza o potencial de reinterpretação, enfrentamento e recriação das políticas pelos sujeitos que a vivenciam no contexto da prática em sua plena vinculação com as questões que atravessam o campo da educação no âmbito local, nacional e internacional.

A análise parcial aponta que há tensões entre o texto das políticas e a prática escolar, além das suas implicações histórico-culturais que orientam o enfoque no município pesquisado, uma vez que ações sociais coletivas de caráter sócio-político-cultural e local viabilizam formas distintas de a escola se organizar e expressar suas demandas. Igualmente, esta pesquisa vem possibilitando a reflexão sobre a resignificação das políticas públicas nacionais de Educação Infantil nas Estaduais e Municipais.

5 Referências Bibliográficas

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, v.6, n.2, p.10-32, jul./dez. 2006.

BAKHTIN, Mikhail. **Estética da Criação Verbal**. 4ed. São Paulo: Martins Fonte, 2011.

BRASIL, Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), 2011. Disponível em, acesso em 18/07/2013.

FREITAS, Maria Tereza de Assunção. A abordagem sócio-histórica como orientadora da pesquisa qualitativa. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n.116, p. 21-39, jul. 2002.

MAINARDES, J. Reinterpretando os Ciclos de Aprendizagem. São Paulo: Cortez, 2007.

VASCONCELLOS, Vera M. R. de. Formação do educador/professor de creche: as questões da inserção e do arranjo espacial. *Infâncias e Crianças: lugares em diálogos*. Cuiabá-MT, EduFMT, 2012.

VIGOTSKI, Lev. S. **A formação social da mente**. 7 ed. São Paulos: Martins Fontes, 2007.