UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

MARIA APARECIDA ANTERO CORREIA

A educação da criança pequena na região da Emilia-Romagna na Itália: um estudo sobre organização, gestão e financiamento

SÃO PAULO
2021

MARIA APARECIDA ANTERO CORREIA

A educação da criança pequena na região da Emilia-Romagna na Itália: um estudo sobre organização, gestão e financiamento

Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação

Orientador: Prof. Dr. José Marcelino Rezende Pinto.

SÃO PAULO

2021

FICHA CATALOGRÁFICA

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação da Publicação
Ficha elaborada pelo Sistema de Geração Automática a partir de dados fornecidos pelo(a) autor(a)
Bibliotecária da FE/USP: Nicolly Soares Leite - CRB-8/8204

C789e

CORREIA, MARIA APARECIDA ANTERO
A educação da criança pequena na região da Emilia-Romagna na Itália - um estudo sobre organização, gestão e financiamento / MARIA APARECIDA ANTERO CORREIA; orientador José Marcelino Rezende Pinto. -- São Paulo, 2021.
280 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação Estado, Sociedade e Educação) -- Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2021.

1. Reggio Emilia. 2. Emilia-Romagna. 3. Educação infantil. 4. Políticas Públicas. 5. Financiamento da educação infantil. I. Pinto, José Marcelino Rezende, orient. II. Título.

Nome: CORREIA, Maria Aparecida Antero

Título: A educação da criança pequena na região da Emilia-Romagna na Itália: um estudo sobre organização, gestão e financiamento

Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr. José Marcelino Rezende Pinto

Instituição: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo

Instituição: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Profa. Dra. Teise de Oliveira Garanha Garcia

Instituição: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Profa. Dra. Maria Aparecida Guedes Monção

Instituição: Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas

Julgamento: _____

Profa. Dra. Machado Malta Campos

Instituição: Fundação Carlos Chagas

Julgamento: _____

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos *partigiani* e *partigiane* de todo o mundo, que lutam contra o autoritarismo e por melhores condições de vida para seus povos.

AGRADECIMENTOS

Finalizar uma tese nos força a retomar o passado em busca de memórias e pessoas que foram importantes nesse caminho. Inicio com a família, sem a qual não conseguiria chegar até este momento. Sem seu apoio desde as primeiras leituras, quando ainda era apenas uma criança, até a finalização deste trabalho, ela esteve ao meu lado. Apesar de não entender os motivos que me levam sempre de volta aos bancos escolares e a escolher de um tema, que desta vez, me levou para fora do país.

Em segundo lugar, está meu orientador, Prof. Dr. José Marcelino Rezende Pinto, que com grande generosidade me orientou e me incentivou em cada passo dado para a realização da pesquisa. Ele não foi apenas um orientador. Foi um companheiro atento às dificuldades, às necessidades e, principalmente, nos momentos em que eu mais precisava, ele soube me direcionar para que a pesquisa fosse finalizada. Mas, seria pouco somente agradecê-lo pela tese. Na realidade, agradeço por ele ser também um grande intelectual brasileiro, que está sempre à frente das discussões e em defesa de uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos/as. Seu nome já está entre os grandes de nosso país. Estendo esse agradecimento a todos e todas intelectuais que atuam nesse campo, principalmente na defesa da educação infantil brasileira e italiana, pois me fazem acreditar nas possibilidades de transformação social e principalmente na força das crianças e na necessidade de concebê-las em toda a sua potencialidade.

Neste caminho junto com o Zé Marcelino, encontrei o Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação, que com grande diversidade de pesquisadores/as tem fomentado importantes discussões que muito me inspiraram. No Grupo, conheci grandes colegas, com as mais diferentes pesquisas e das mais diversas idades e perspectivas, o que nos anima a continuar realizando pesquisa científica em tempos tão difíceis para a ciência.

Na parte italiana da pesquisa, agradeço minha orientadora na Universidade de Verona, a Profa. Dra. Marcella Milana, que aceitou me receber na Itália e que esteve sempre disponível quando precisei, além de me indicar os contatos necessários para o desenvolvimento do trabalho de campo. Conheci professores/as e pesquisadores/as italianos(as) que me mostraram uma Itália acolhedora, além de me oferecer uma visão cultural que não se encontra nos livros, mas somente na vida cotidiana.

Na Itália, uma pessoa especial surgiu na minha vida, a Profa. Giuseppina Messetti, da área de educação da criança pequena, que além de me colocar em contato com

importantes pessoas da região, também se tornou uma amiga, que me ofereceu um importante apoio durante o período da pandemia do coronavírus vivido na Itália.

Agradeço à Prof. Dra. Maria Malta Campos e ao Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo, que fizeram valiosas contribuições no Exame de Qualificação. Foi um dos momentos mais especiais do percurso de pesquisa, uma oportunidade única de aprendizagem, que me ajudou a definir a continuidade da pesquisa e, principalmente, renovou o desejo de realizar o doutorado.

Aos amigos e amigas brasileiros, que me apoiaram e que deixam minha vida mais leve.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), que apoiou a realização deste trabalho. Código de Financiamento 001 (This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001).

Quero a utopia, quero tudo e mais
Quero a felicidade dos olhos de um pai
Quero a alegria muita gente feliz
Quero que a justiça reine em meu país
Quero a liberdade, quero o vinho e o pão
Quero ser amizade, quero amor, prazer
Quero nossa cidade sempre ensolarada
Os meninos e o povo no poder, eu quero ver.

(Milton Nascimento/Fernando Brant)

RESUMO

CORREIA, Maria Aparecida Antero. **A educação da criança pequena na região da Emilia-Romagna na Itália:** um estudo sobre organização, gestão e financiamento. 2021. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Este trabalho tem como objetivo apresentar a configuração do sistema de educação de zero a seis anos da região da Emilia-Romagna, Itália, com dados sobre sua organização, gestão e financiamento. No Brasil, a abordagem da educação infantil de Reggio Emilia há muitos anos vem sendo pesquisada e considerada umas das principais propostas educacionais de qualidade no mundo, uma vez que oferece práticas pedagógicas inovadoras aliadas às interessantes políticas públicas centradas na comunidade. Baseada numa concepção de criança como sujeito de direitos, como um ser rico, participativo e produtor de cultura, suas premissas filosóficas, curriculares e didáticas construíram creches e pré-escolas que se tornaram referência mundial. Suas políticas públicas também apresentam algumas características diferenciadas que se expressam por uma cultura participativa e democrática. Essa cultura está profundamente vinculada com o contexto histórico, social e político da região que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, se destaca por administrações locais e regionais identificadas com os partidos de esquerda, principalmente com o Partido Comunista Italiano. Com o aporte teórico metodológico do materialismo histórico-dialético, o texto é desenvolvido a partir da análise do contexto internacional e italiano, além da apresentação de dados sobre a educação na União Europeia. A pesquisa é um estudo de caso de abordagem qualitativa, no qual foi utilizada a análise documental, tendo como fonte de dados a bibliografia sobre o tema, legislação, documentos e relatórios oficiais. Também foi realizado trabalho de campo na Itália, possibilitando melhor compreensão sobre o contexto social italiano e suas políticas públicas. A pesquisa constatou que a abordagem de Reggio Emilia está inserida no compromisso político e social progressista firmado por toda a sociedade da região, que favoreceu a elaboração e a implementação de uma proposta avançada para a educação da criança pequena. No entanto, os avanços nesse campo ainda não conseguiram resolver alguns problemas estruturais de seu sistema de educação, principalmente no que se refere à oferta de vagas e gratuidade na faixa de zero a três anos, o que compromete o direito à educação e o acesso de todas as crianças às instituições escolares. Na gestão, para além da parceria com sujeitos privados, foram incorporadas algumas características específicas da região, que investiu na criação de novas instituições dentro do setor público, para gerir creches e pré-escolas, um processo denominado de hibridização. No quadro nacional, os dados de atendimento em creches e pré-escolas revelam disparidades entre o Norte e Sul, em grande medida relacionados aos diferentes percursos históricos, com pré-escolas incorporadas há mais tempo no sistema nacional de educação e creches vinculadas a setores de políticas sociais, sem recursos financeiros permanentes e priorização por parte das administrações regionais e locais. Com a criação do Sistema Integrado de 0 a 6 anos, a partir de 2017, que incorporou as creches ao sistema de educação, a expectativa é que a Itália com esta decisão avance do ponto de vista pedagógico, gestionário e financeiro, no sentido de garantir a educação a todas suas crianças.

Palavras-chave: Reggio Emilia. Emilia-Romagna. Educação Infantil. Políticas Públicas. Financiamento da educação infantil.

ABSTRACT

CORREIA, Maria Aparecida Antero. **The education of young children in the Emilia-Romagna region of Italy: a research on organization, management, and financing.** 2021. Thesis (PhD in Education) – São Paulo University, São Paulo, 2021.

This research aims to present the configuration of the education system from zero to six years in the Emilia-Romagna region, Italy, from data on its organization, management, and financing. In Brazil, Reggio Emilia's approach to early childhood education has been researched for many years and considered one of the main quality educational proposals in the world, since it offers innovative pedagogical practices combined with compelling public policies centered on the community. Based on a conception of the child as a subject of rights, as a rich, participative being - and producer of culture, its philosophical, curricular, and didactic premises - built day care centers and preschools that have become a world reference. Its public policies also have some different characteristics that are expressed by a participatory and democratic culture. This culture is deeply linked to the region's historical, social, and political context, which, since the end of the Second World War, stands out for local and regional administrations identified with left-wing parties, especially the Italian Communist Party. Based on theoretical and methodological support of historical-dialectical materialism, the research is developed from the analysis of the international and Italian context, in addition to the presentation of data on education in the European Union. The research is a case study with a qualitative approach, in which the data analysis of bibliographic data on the subject, legislation, documents and official reports was used. Fieldwork was also carried out in Italy, enabling a better understanding of the Italian social context and its public policies. The research found that Reggio Emilia's approach is part of the progressive political and social commitment signed by the entire society in the region, which favored the elaboration and implementation of an advanced proposal for the education of young children. However, the advances in this field have not yet managed to solve some structural problems of its education system, mainly in regard to the offer of public vacancies in the range of zero to three years, which compromises the right and access to education of all children to school institutions. Within the management scope, in addition to the partnership with private subjects, some specific features of the region were incorporated, such as the investment in the creation of new institutions within the public sector to manage day-care centers and pre-schools, a process called hybridization. In the national frame, data on attendance at daycare centers and preschools reveal disparities between the North and the South region, largely related to different historical paths, with preschools incorporated for a longer time in the national education system and daycare centers linked to social policies segments, without permanent financial resources and prioritization by regional and local administrations. With the creation of the Integrated System from 0 to 6 years, starting in 2017, which incorporated daycare centers into the education system, the expectation is that Italy, with this decision, will advance from a pedagogical, managerial and financial point of view, in order to guarantee education to all its children.

Keywords: Reggio Emilia. Emilia-Romagna. Early Childhood Education. Public Policies. Financing of Early Childhood Education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Pesquisas de Mestrado e Doutorado na área da educação direcionadas para práticas pedagógicas com o descritor Reggio Emilia (2002 a 2019)..... 37

Figura 2 – Instituições de educação de 0 a 6 anos na Itália..... 46

Figura 3 – Mensagens na entrada da creche da Universidade de Verona na retomada das atividades pós *lockdown* (julho de 2020)..... 51

Figura 4 – Mapa da União Europeia: níveis de governo envolvidos na transferência de recursos para pagamento de pessoal docente - Ensino primário e Secundário (2013-2014)..... 72

Figura 5 – Mapa da União Europeia: países que utilizam fórmulas para determinar o nível de recursos necessários para a educação - Ensino primário e Secundário (2013-2014)..... 73

Figura 6 – Mapa da Itália: Divisão Geográfica em regiões..... 89

Figura 7 – Imagens da construção da creche do povo de Villa Cella..... 120

Figura 8 – Mapa da União Europeia: garantia de vagas na Educação de 0 a 6 anos (2018/2019) 129

Figura 9 – Mulheres da UDI 144

Figura 10 – Mapa da Itália: distribuição das vagas em creches clássicas e serviços complementares na educação de 0 a 3 anos..... 161

Figura 11 – Mapa da Itália: distribuição das vagas em creches e serviços complementares na educação de 0 a 3 anos segundo tipo de gestão..... 165

Figura 12 – Mapa da Região da Emilia-Romagna: divisão geográfica em províncias..... 186

Figura 13 – Imagem de panfleto convidando a população para a discussão sobre o futuro das creches e pré-escolas em Parma..... 228

Figura 14 – Imagens da mobilização contra a terceirização/privatização da gestão de creches na cidade de Modena..... 233

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Pesquisas de Mestrado e Doutorado da área de educação com o descritor Reggio Emilia (2002 a 2019)..... 35

Quadro 2 – Pesquisas de Mestrado e Doutorado da área de educação com o descritor Emilia-Romagna (2002 a 2017)..... 38

Quadro 3 – Resumo das atividades da pesquisa de campo na Itália..... 47

Quadro 4 – Atendimento em instituições formais de educação 0 a 3 anos na União Europeia (2017)..... 128

Quadro 5 – Garantia de vagas na educação de 0 a 6 anos na União Europeia (2018/2019)..... 131

Quadro 6 – Organização do sistema nacional de educação italiano..... 137

Quadro 7 – Serviços de educação de 0 a 3 anos por tipologia..... 158

Quadro 8 – Contratos Coletivos de Trabalho Coletivo Nacional para Professores(as) da Pré-escola (2014)..... 178

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxas de crescimento real do PIB e de Desemprego na União Europeia (Anos selecionados)..... 67

Tabela 2 – Itália: divisão administrativa, área e densidade demográfica (01/01/2020)..... 90

Tabela 3 – Itália: Capitais das regiões e população total..... 92

Tabela 4 – Recursos do Plano extraordinário de investimento para desenvolvimento do sistema territorial dos serviços socioeducativos (2007-2009 e anos seguintes)..... 152

Tabela 5 – Taxa de cobertura da educação de 0 a 3 anos por região e tipologia de serviço na Itália (Ano escolar 2017/2018)..... 159

Tabela 6 – Média anual por região da despesa per capita de comuni com a educação de 0 a 3 anos (2017)..... 16

Tabela 7 – Valores médios mensais por região pagos pelas famílias em creches de gestão comunale localizadas nas capitais de província (Ano escolar 2017/2018)..... 166

Tabela 8 – Dados de atendimento da educação de 3 a 6 anos por região da Itália (Ano escolar 2017/2018)..... 174

Tabela 9 – Valor das mensalidades para creches em tempo integral e parcial do Comune de Reggio Emilia (2020/2021)..... 175

Tabela 10 – Valor das Mensalidades para pré-escolas em tempo integral e parcial no Comune de Reggio Emilia (Ano escolar 2020/2021)..... 176

Tabela 11– Divisão das pré-escolas por tipo de gestão na Itália (2014)..... 177

Tabela 12 – Emilia-Romagna: população residente (01/01/2020)..... 188

Tabela 13 – Atendimento em instituições educacionais por província para a população de 0 a 6 anos por província (Ano escolar 2018-2019)..... 195

Tabela 14 – Unidades de atendimento por província na educação de 0 a 6 anos segundo natureza jurídica do titular (Ano escolar 2018/2019)..... 196

Tabela 15 – Distribuição de crianças por província na educação de 0 a 6 anos segundo natureza jurídica do titular (Ano escolar 2018/2019)..... 197

Tabela 16 – Recursos transferidos aos comuni do projeto Al nido com la Regione (Ano escolar 2020/2021)..... 204

Tabela 17 – Educação de 0 a 3 anos por província de tipologia do serviço (Ano escolar 2018-2019)..... 209

Tabela 18 – Atendimento na educação de 0 a 3 anos segundo a tipologia do serviço no período de 2012/13 a 2018/19..... 210

Tabela 19 – Número de unidades de creches e serviços complementares por tipo de gestão (2018/2019)..... 214

Tabela 20 – Número de vagas de creches e serviços complementares por tipo de gestão (2018/2019..... 215

Tabela 21 – Distribuição de vagas em creches e serviços complementares por natureza jurídica e gestão (2018/2019)..... 216

Tabela 22 – Número de unidades e crianças na pré-escola segundo gestão na Emilia-Romagna (2018/2019)..... 217

Tabela 23 – Número de pré-escolas por província por tipo de gestão (2018/2019)..... 218

Tabela 24 – Distribuição de vagas nas pré-escolas paritárias segundo a gestão na Emilia-Romagna (2018/2019)..... 220

Tabela 25 – Número de profissionais por província que atuam nos serviços de 0 a 3 anos segundo tipo de gestão na Emilia-Romagna no período de 2012/13 a 2018/19..... 243

Tabela 26 – Número de profissionais por província que atuam nos serviços de 3 a 6 anos nas pré-escolas de gestão não central na Emilia-Romagna (Ano escolar 2018/2019)..... 244

Tabela 27 – Distribuição dos recursos do Fundo nacional do governo central por província para utilização na educação de 0 a 3 anos (Ano escolar 2018/2019)..... 246

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGIDAE	Associazione Gestori Istituti Dipendenti dall'Autorità Ecclesiastica
ANISEI	Associazione Nazionale Istituti Non Statali di Educazione e di Istruzione
ASP	Azienda per i servizi alla persona
ATA	Serviços Administrativos, Técnicos e Auxiliares
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPES-PRINT	Programa Institucional de Internacionalização – CAPES/PrInt
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CCNL	Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro
CE	Conselho Europeu
CE-CEU	Conselho Europeu-Conselho da União Europeia
CE/EACEA	Comissão Europeia/Agência de execução ralativa à educação, ao Audivisual e à cultura
CFI	Centro italiano femminile
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro
CILS	Certificazione d'Italiano come Lingua Straniera
CISL	Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori
CISNAL	Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori
CPT	Coordenação Pedagógica Territorial
DC	Democracia Cristã
ECEC	Early childhood education and care
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EU	União Europeia
EUROSTAT	Serviço de Estatística da União Europeia
FEUSP	Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo
FISM	Federazione Italiana Scuole Materne
GNNI	Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia
INPS	Istituto nazionale della previdenza sociale
ISEE	Indicatore della situazione economica equivalente
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
M5S	Movimento Cinque Stelle
MIUR	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONMI	Opera Nazionale Maternità e Infanzia
ONU	Organização das Nações Unidas
ONLUS	Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale
PD	Partido Democrático
PIB	Produto Interno Bruto
PCI	Partido Comunista Italiano
PDS	Partito Democratico della Sinistra
PNE	Plano Nacional de Educação
PRO-GES	Società Cooperativa Sociale a Responsabilità limitata - Servizi Integrati alla Persona
PSI	Partido Socialista Italiano
QCER	Quadro Comum Europeu de Referência para Línguas (QCER)
UDI	Unione delle donne italiane
UGL	Unione Generela del Lavoro

UIL	Unione Italiana del Lavoro
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 17

1.1 Delimitação do objeto e referenciais teóricos 22

1.2 Pesquisa de campo e metodologia: definindo um percurso 40

1.3 A análise dos dados 48

2 ENTRE MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS: POLÍTICAS SOCIAIS E WELFARE STATE NO CAPITALISMO EUROPEU.....52

2.1 A Trajetória dos direitos sociais na Europa 53

2.2 A educação nas reformas capitalistas: entre Estado, mercado e sociedade .. 70

3 A SOCIEDADE ITALIANA: DA CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO ÀS TRANSFORMAÇÕES CULTURAIS DO SÉCULO XXI 81

3.1 A descentralização política, administrativa e fiscal da Itália..... 85

3.1.1 Aspectos gerais da arrecadação e distribuição de recursos 93

3.2 Desenvolvimento Econômico e Social: o Norte, o Sul e a Terceira Itália 95

3.3 A questão social na Itália: gênese e desenvolvimento 98

3.4 Sistema de governo, partidos políticos e movimentos sociais 105

3.4.1 O protagonismo do Partido Comunista na política italiana..... 108

4 AS PEDAGOGIAS DAS INFÂNCIAS NA ITÁLIA: PROJETOS ÉTICOS, ESTÉTICOS E POLÍTICOS.....113

4.1 Pontos de partida do *Reggio Approach* 118

5 CRECHES E PRÉ-ESCOLAS NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: DIREITOS A AMPLIAR.....127

5.1 O sistema nacional de educação na Itália: competências, organização e recursos 132

5.2 O percurso histórico da educação de 0 a 3 anos na Itália 141

5.2.1. Os movimentos de mulheres na Itália e a luta por creches: um projeto político 143

5.2.2 As lutas nas ruas e no parlamento que impulsionaram a criação da legislação e das creches públicas 146

5.2.3 Recursos para as creches: planos e fundos (1972-2007)..... 147

5.2.4 Novos fundos: expansão da oferta de vagas e integração à educação (2007-2017.....152

5.3 Um retrato dos serviços educativos para a primeira infância 157
5.3.1 Dificuldades de acesso: entre as vagas disponíveis e as vagas acessíveis ... 162
5.4 Pré-escolas na Itália: um itinerário educativo 170
5.4.1 A gestão das pré-escolas e a grande participação do governo central 177

6 UM PROJETO POLÍTICO PARA A INFÂNCIA COM DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A EMILIA-ROMAGNA.....180
6.1 As três áreas de ocupação da Emilia-Romagna: mar, planície e montanha 185
6.2 Democracia na política e dinamismo na economia 189
6.3 As conquistas para a educação da infância como projeto social e político.. 192
6.3.1 Dados de atendimento: mais crianças no setor público na educação de 0 a 6 anos..... 194
6.4 Configuração do sistema de educação de 0 a 3 anos na Emilia-Romagna .. 198
6.4.1 Qualidade: autorização de funcionamento e credenciamento de creches 200
6.4.2 Investimento de recursos financeiros e a redução de custos para as famílias? 202
6.4.3 A qualidade social da educação no contexto da Emilia-Romagna..... 205
6.4.4 A gestão que segue a diversidade e flexibilidade..... 213
6.5 Organização, distribuição de vagas e gestão na pré-escola..... 217
6.6 Resposta aos novos tempos: hibridização na gestão 223
6.7 A complexidade nas novas articulações entre Estado, mercado e sociedade na educação..... 234
6.8 Profissionais da educação e contratações diferenciadas 242
6.9 Perspectivas para o novo sistema integrado e seu financiamento na região 245

CONCLUSÕES.....249

REFERÊNCIAS 254

NOTAS DE FIM DE TEXTO 277

1 INTRODUÇÃO

Conhecer outro contexto social proporciona um olhar mais analítico sobre a nossa realidade e uma visão singular que pode ser adotada para confirmar nossos questionamentos e inquietações sobre o contexto no qual nos inserimos ou para refutar pressupostos consolidados ao longo de nossa existência que não se sustentam, quando o distanciamento e novas perspectivas são adicionadas à nossa compreensão do real e do existir em determinado território onde somos cidadãos de uma nação.

Como sujeito que se move seguindo pistas para alcançar o conhecimento sobre o objeto que escolheu, o deslocamento espacial para terra mais distante, diferente daquela sobre a qual já temos um certo conforto e conhecimento, está impregnado de desejos, escolhas, posicionamentos, ideologia e, por que não dizer, sonhos. Está presente um certo espírito que em busca da razão, como apresentado por Charles Wright Mills (1975, p. 11), usa a informação e desenvolve a razão, "a fim de perceber com lucidez, o que está ocorrendo no mundo e o que pode estar acontecendo dentro deles mesmos".

Mas, esse espírito não estaria relacionado a uma possível explicação metafísica, que poderia sugerir em sua origem algum motivo sentimental ou uma ideia pré-concebida para a satisfação de uma alma aventureira. A opção de realizar uma pesquisa de doutorado sobre a educação de 0 a 6 anos italiana[1], decorre das necessidades de um percurso científico, inserido no campo das Ciências Sociais. Nessa área do conhecimento, se reconhece uma identidade entre sujeito e objeto que alia interesses e visões de mundo historicamente criadas, incluindo as concepções de educação. Por meio dessa identidade

---

1 A opção neste trabalho ao se referir à educação da criança de 0 a 6 anos na Itália será de "educação para a criança pequena" ou "educação de 0 a 6 anos" ou ainda "educação para a primeira infância" que é tradicionalmente utilizada na Europa como a etapa da educação que vai desde o nascimento até o ano de início da educação primária obrigatória.
Esta escolha advém das diferenças entre Brasil e Itália no que se refere à faixa etária, que no Brasil é de 0 a 5 anos (educação infantil) e pela pouca utilização no contexto italiano da expressão *Educazione infantile* (Educação infantil). As definições também estão de acordo com a legislação italiana que é dividida em duas etapas: a primeira para as crianças de 0 a 3 anos definida como ***servizi educativi per la prima infanzia*** (serviços educativos para a primeira infância), do qual faz parte um conjunto de estruturas de atendimento dividido em dois blocos: a) *nidi, micronidi* e *sezioni primavera* que tem um funcionamento mais parecido com a creche clássica (utilizaremos essa expressão para nos referir a esta estrutura de atendimento que é a mais próxima da creche brasileira) e b) *servizi integrativi* (serviços integrados/complementares) organizados em *spazi gioco* (espaços para brincadeira) *centri per bambini e famiglie* (centros para crianças e famílias) e *servizi educativi in contesto domiciliare* (serviços educativos em contexto domiciliar); a segunda para crianças de 3 a 6 anos, as *scuole della'infanzia*. Quando o texto se referir à creche clássica, será traduzido como **creche**. Caso sejam incluídas outras formas de atendimento, será utilizada a denominação de **Serviços educativos para a primeira infância** ou **serviços integrados/complementares**. No caso da *scuola dell'infanzia*, será traduzida como **pré-escola**. O detalhamento do funcionamento de cada tipo de atendimento é apresentado nos capítulos cinco e seis.

escolhas são feitas sem neutralidade, o que inevitavelmente implica em assumir determinada ideologia, considerando que a própria ciência é intrinsecamente e extrinsecamente ideológica (MINAYO, 2016a).

No campo das Ciências Sociais, a ideologia está presente tanto no sujeito quanto no objeto, este último a mantendo alojada em seu interior. Nessa relação, "a ideologia impregna o conhecimento no seu íntimo, porque a relação entre sujeito e objeto é no fundo de identidade, não apenas externa" (DEMO, 1985, p. 66).

O tema de pesquisa escolhido está carregado de historicidade e identidade entre a pesquisadora, o objeto e sua postura ideológica, entendendo a ideologia "como um sistema teórico-prático de justificação política de posições sociais" (DEMO, 1985, p. 67). É uma ideologia que envolve dimensões sociais, políticas e econômicas, bem como questões de disputas de visões de mundo, definida como "uma tentativa mais ou menos coerente de trazer respostas a um conjunto de questões extremamente amplas envolvendo a organização desejável ou ideal da sociedade" (PIKETTY, 2020, p. 13). Nesse sentido, ela pode ser considerada como fundamento de um desejo de sociedade a partir do campo em que se ocupa.

Neste estudo, a identidade da pesquisadora com o objeto está envolta em uma concepção de mundo transformadora vinculada à defesa e garantia dos direitos e à melhoria das condições de vida das crianças, considerando o acesso à educação de qualidade uma condição básica para o alcance desse querer. Sua práxis está inserida nos contextos dos movimentos sociais, com a compreensão de que a ideologia dentro destes movimentos pode ser um instrumento de coesão que fundamenta uma crença comum ou que, nos contextos dos grupos desiguais, pode se configurar como uma contraideologia para subverter as relações de poder (DEMO, 1985).

Assim, se destaca uma postura ideológica de compromisso com uma visão de mundo e práticas sociais vinculadas ao ponto de vista da classe trabalhadora e ao lado daqueles que constroem a cultura, mas que dela não se beneficiam procurando pensar a sociedade com uma prática dialética questionadora e contestadora (GADOTTI, 2003).

Essa postura fundamentou o percurso científico da pesquisadora e a proposta de estudar outro país no doutorado. Diante de tantas possibilidades de pesquisa sobre a educação brasileira, foi um "chamado" da realidade vivenciada pela autora em sua trajetória acadêmica, na vivência com as crianças periféricas e de sua prática política nos movimentos sociais.

Nesse itinerário, novas perguntas estavam além-mar para tentar decifrar o real e produzir um conhecimento com relevância social. Era necessário aportar em outra terra onde a educação infantil adquiriu contornos diferenciados. Se enredaram a formação inicial da autora da área da História, a predileção pelas teorias de compreensão da realidade com base no marxismo, mais especificamente do italiano Antonio Gramsci, e a formação da pós-graduação centrada na educação infantil e sua problematização dentro do campo das políticas públicas.

Para dar conta das necessidades da investigação que implicam na manutenção de uma postura crítica e transformadora aliada ao rigor científico, foi imprescindível a adoção do materialismo histórico-dialético como uma abordagem teórica que contém uma estrutura de interpretação do real que melhor pode compreender as contradições sociais e "alicerçar o desejo de mudança histórica" (DEMO, 1985, p. 85).

Não obstante, é importante pontuar que o diálogo constante com o objeto no decorrer da pesquisa deve ocorrer a partir de teorias e métodos científicos que justifiquem a interpretação do real apresentada, pois a ideologia não é a finalidade da ciência, e por ela deve ser controlada, sabendo distinguir o argumento da justificação, o que define o grau maior ou menor do compromisso ideológico (DEMO, 1985). Assim, é importante se manter atento em relação ao peso das preferências pessoais, filosóficas, religiosas e políticas, tentando controlá-las, sem negá-las, mas sabendo que "elas existem e tomar providências teórico-metodológicas para que não contaminem os dados e interpretações" (ANDRÉ, 2008, p. 40).

Essas preocupações foram contempladas na pesquisa tendo como ponto de partida o arcabouço teórico-metodológico da dialética marxista fartamente reconhecida cientificamente dentro e fora do campo das Ciências Humanas, o que possibilitou a realização de uma pesquisa que não nega a ideologia, mas que é respaldada por um paradigma científico que proporciona condições para apreender o objeto em suas diversas manifestações. É um parâmetro que, segundo Minayo (2016a, p. 24), analisa "os contextos históricos, as determinações socioeconômicas das situações de vida, as relações sociais de produção e de dominação com a compreensão das representações sociais". Assim, tendo como enfoque o materialismo histórico, a pesquisa procurou abarcar a complexidade e singularidade do objeto de estudo.

Segundo Frigotto (2010), a dialética materialista histórica pode ser considerada a partir de três dimensões: como concepção de mundo, como método e como práxis. Ela é:

> [...] uma postura ou concepção de mundo; enquanto um método que permite uma apreensão radical (que vai à raiz) da realidade e, enquanto práxis, isto é, unidade de teoria e prática na busca da transformação e de novas sínteses no plano do conhecimento e no plano da realidade histórica (FRIGOTTO, 2010, p. 79).

No cerne do materialismo histórico e dialético estão as concepções de mundo marxistas que propõem pensar a sociedade a partir de sua base material, de uma história produzida pelos homens marcada por mudanças, permanências e contradições. Na *Contribuição à crítica da economia política*, Marx (2008) desenvolveu vários aspectos sobre sua análise da sociedade, tendo como ponto de partida as relações de produção, seu grau de desenvolvimento social e o modo como os indivíduos produzem em sociedade. Na análise, ele apresenta "de que maneira as condições históricas gerais afetam a produção e qual é a conexão entre produção e movimento histórico" (MARX, 2008, p. 254). Suas conclusões consideram o modo de produção em que o indivíduo está inserido como condicionante de sua vida social e de sua consciência, como descrito no excerto a seguir:

> [...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência (MARX, 2008, p. 47).

Dentro dessa concepção, forças sociais e movimentos de transformação que convivem dentro do modo de produção estão em tensão gerando alterações e determinando a chegada da novidade, fazendo da realidade concreta um processo de construção social. E, nesse sistema de contradições entre forças sociais, se cria um movimento de mudança em que o novo supera o antigo mediado pelos conflitos (DEMO, 1985). Portanto, as contradições são inerentes a cada modo de produção.

Neste trabalho essa perspectiva está presente. Mas, é preciso considerar que além de o materialismo dialético não ser uma camisa de força, como alerta Frigotto (2010), no percurso da investigação também está impressa a subjetividade e o olhar que a pesquisadora empregou para analisar o objeto, que resultou no movimento de definição

sobre quais os aspectos mais importantes a serem incorporados na compreensão daquela realidade. Também é preciso lembrar, que não seria possível captar todas as dimensões do fenômeno, ou esgotar todos os aspectos que o envolvem, pois o "conhecimento científico não busca todas as determinações, as leis que estruturam um determinado fenômeno social, senão que busca as suas determinações e leis fundamentais" (FRIGOTTO, 2010, p. 88-89).

Se de um lado, enquanto método científico, a dialética possibilita captar as estruturas da dinâmica social partindo da ideia de contradição presente na realidade concreta, sendo os conflitos sociais elementos importantes para a realidade; de outro lado, essa apreensão do real também precisa do pensamento que tem o desafio de "trazer para o plano do conhecimento essa dialética do real" (FRIGOTTO, 2010, p. 82).

Assim, a pesquisa enquanto prática social e como construção histórica está em permanente diálogo com a teoria revisitada e traz em seu bojo toda a historicidade e materialidade que o estudo passou para ser realizado, indo ao encontro da abordagem marxista que "considera a historicidade dos processos sociais e dos conceitos, as condições socioeconômicas de produção dos fenômenos e as contradições sociais" (MINAYO, 2016a, p. 23-24).

Carregadas dessa historicidade e de um movimento permanente de reflexão, cada pesquisa tem sua particularidade determinada pelo movimento da investigação. No entanto, é possível sistematizar alguns pressupostos necessários dentro da visão dialética. Frigotto (2010) apresenta cinco momentos fundamentais, que não são a mencionada camisa de força, mas indicações importantes para a pesquisa:

1) Na definição do problema deve-se apresentar a postura do pesquisador e a direção da investigação, apresentando a apreensão do problema com a totalidade da qual faz parte e os sujeitos aos quais a pesquisa se refere;

2) Resgate crítico da produção teórica ou do conhecimento já produzido sobre o tema. São ideias, conceitos, categorias que podem ser revisitadas, rompidas ou superadas;

3) Após coleta de materiais sobre a realidade que se quer estudar, definição de um método de organização para análise e exposição para orientar a interpretação do material. Nesse momento se recorre às referências teóricas do início, agregando na análise novas possibilidades encontradas durante a pesquisa;

4) Análise dos dados para estabelecer conexões, mediações e contradições dos fatos que constituem a problemática, superando as primeiras impressões, passando pelo

conhecimento apreendido da realidade para se chegar ao concreto, estabelecendo relações entre a parte e a totalidade;

5) Elaboração da síntese, que é a "exposição orgânica, coerente e concisa das 'múltiplas determinações' que explicam a problemática investigada" (FRIGOTTO, 2010, p. 98, grifo do autor). Faz parte deste momento da pesquisa o avanço em relação ao conhecimento anterior, questões pendentes, redefinição de categorias, conceitos, etc., enfim, as implicações para a ação concreta.

Seguindo a linha sugerida por Frigotto (2010), essa introdução foi iniciada com a apresentação do ponto de partida da pesquisadora. O momento seguinte será a necessária revisitação do conhecimento previamente existente sobre o objeto e as teorias que o fundamentam.

1.1 Delimitação do objeto e referenciais teóricos

Segundo Minayo (2016a), as teorias são conhecimentos construídos cientificamente, que explicam ou interpretam fenômenos específicos e particulares e que funcionam como uma espécie de grade a partir da qual interpretamos a realidade e que durante a pesquisa orienta nosso olhar sobre o problema, a obtenção dos dados e a análise. Grande parte do aporte teórico e do compromisso com a transformação social desta pesquisa advém do contato com a intelectualidade brasileira e das teorias do campo das políticas públicas em educação infantil.

O processo de investigação e de confirmação e/ou reconstrução de visões sobre determinada realidade enseja a utilização das proposições já desenvolvidas pelo campo e a adição de novos referenciais para ampliar as leituras sobre os fenômenos sociais ou avançar em novas ou adicionais interpretações, pois é importante considerar que as teorias podem ser resultados de conhecimentos anteriores ou que precisam criar novas referências (MINAYO, 2016a). Assim, no cerne do pensamento da pesquisadora sobre campo da infância e educação infantil brasileira estão as referências que analisaram ao longo dos anos o direcionamento da política de educação infantil no Brasil, situada dentro de um permanente quadro de avanços e retrocessos, em que as ações implementadas muitas vezes são determinadas por tensões entre a visão da criança como um ser carente e/ou de uma criança competente[2].

2 Questões relacionadas às concepções de criança e infância são discutidas no capítulo 4.

A bibliografia brasileira problematiza a forma como a concepção de criança e infância no Brasil foi historicamente relacionada com preconceitos e pobreza, associada à necessidade de políticas de cuidado e assistência (KUHLMANN JR, 1998; RIZZINI, 2011; KRAMER, 1992). Constata o divórcio histórico entre legislação e realidade concreta das crianças nas instituições escolares (CAMPOS, 2005; CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006) e ainda evidencia a existência de históricas soluções de baixo custo que, por consequência, geraram um atendimento de baixa qualidade para a população pobre e especificamente para nossos cidadãos de pouca idade (ROSEMBERG, 2002).

No entanto, isso não significa que não existam no Brasil excelentes experiências de educação infantil em relação às práticas pedagógicas ou às políticas públicas, afinal os avanços foram muitos. Basta citar que no ano de 2019, 37% das crianças de 0 a 3 anos estavam na creche e 94,1% das crianças de 4 e 5 anos frequentavam a pré-escola (OBSERVATÓRIO PNE, 2021).

No campo de nossas políticas públicas, tendo como base a concepção de criança como sujeito de direitos, grandes avanços foram conquistados com a inclusão da educação infantil como primeira etapa da educação básica, incluindo as creches, já na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996. Outro ponto importante foi a entrada da educação infantil no FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. Um estudo de Pinto e Correa (2020), apontou que no período de 1996 a 2017, o Brasil passou de 7,4% na taxa de atendimento na educação de 0 a 3 anos para 34%. No caso da pré-escola a taxa dobrou, passando de 43% para 93% no mesmo período.

É importante relembrar, que tais avanços também podem ser creditados aos grupos defensores dos direitos das crianças e da educação. Pode ser destacado um grande movimento, que vem agregando professores, gestores, pesquisadores e organizações da sociedade civil: o MIEIB - Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil, que iniciou suas atividades em 1999, em defesa da educação infantil pública, laica e de qualidade. O movimento agrega fóruns estaduais, para a constituição de uma "atuação conjunta em torno do fortalecimento da Educação Infantil enquanto campo de conhecimentos, de atuação profissional e de política educacional pública" (MIEIB, 2021, n.p.).

Mas, é preciso ir em frente e consolidar os avanços, pois em que pese a legislação brasileira se mostrar progressista em relação às modernas concepções que consideram a

criança como sujeito de direitos, um ser rico e participativo, ainda é possível, na realidade social concreta das creches e pré-escolas, verificar a convivência de propostas político-pedagógicas atrasadas com as mais generosas:

> Velhas concepções, preconceitos provenientes de uma história de colonização e escravidão que ainda marca o presente, rotinas e práticas herdadas de tradições assistencialistas, convivem e resistem às propostas mais generosas que presidiram as novas diretrizes legais, baseadas em uma visão de criança como sujeito de direitos, orientada pelos conhecimentos da Psicologia do Desenvolvimento e informada pelas noções de respeito à diversidade (CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 117).

Foi esse problema da realidade concreta vivida pelas crianças nas instituições de educação infantil no Brasil que direcionou as investigações desta pesquisadora nos últimos anos. A pesquisa é fundamentada em uma prática teórica que tenciona contribuir com novas reflexões sobre o tema e, quiçá, possibilitar mudanças sobre a vida concreta das crianças, pois "é a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo" (MINAYO, 2016a, p. 16).

As considerações sobre as referências teóricas citadas foram pontos de partida para o início dos estudos sobre a educação infantil, que foram desenvolvidos desde a graduação em Pedagogia na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), quando foi apresentado Relatório de Iniciação Científica (CORREIA, 2009). Durante este período, também ocorreu o primeiro contato empírico com a educação da criança pequena italiana, quando a pesquisadora participou de uma viagem de estudos à cidade de Parma, na Região da Emilia-Romagna[3], onde foram realizadas visitas às creches, participação em seminários e palestras e coleta de documentos. Com o olhar focado nas questões relacionadas às políticas públicas, foi possível apreender aspectos fundamentais sobre o tema, como as parcerias entre os setores público e privado, as formas de gestão do

---

3 Neste estudo foi utilizada a grafia da Constituição italiana. Também podem ser encontradas outras grafias como Emilia Romagna ou Emilia Romanha. Para todas as citações de nomes próprios de locais como regiões ou cidades, é utilizada a grafia em italiano. Será realizada a tradução de r*egione/regioni* para região/regiões e *provincia/province* para província/províncias. O caso do *comune* no singular ou *comuni* no plural, que são os entes locais dentro da divisão política e administrativa italiana, equivalentes aos nossos municípios, diante do peso que esta palavra tem na cultura italiana em relação à prestação de serviços à comunidade e sua relevância histórica e social, a opção da pesquisadora foi de não utilizar a tradução como município ou prefeitura, sendo, portanto, mantida no trabalho a palavra italiana *comune*, bem como a adjetivação derivante relacionada à administração local como c*omunale*/*comunali*. Em relação ao *Stato*, instância máxima da organização administrativa italiana, será utilizada a denominação de governo central, não se optando pela tradução para governo federal, considerando que a Itália não se organiza como uma federação.

atendimento e, principalmente, a palpável qualidade percebida no cotidiano das instituições visitadas.

A continuidade do percurso acadêmico resultou no Mestrado em Educação e na dissertação "Educação Infantil de 0 a 3 anos: um estudo sobre demanda e qualidade na região de Guaianazes, São Paulo" (CORREIA, 2009). Neste estudo, a pesquisadora aliou sua identidade de moradora da periferia de São Paulo com a necessidade de compreender a forma como a Educação Infantil estava sendo operacionalizada na Subprefeitura de Guaianazes, que naquele momento atendia 94,52% da demanda por vagas, mas com 87,44% desse atendimento sendo realizado por creches conveniadas com entidades, associações e organizações. Foi um estudo que agregou as teorias citadas, mas também os aportes do campo da Sociologia da Infância (SARMENTO, 2007; QVORTRUP, 2010a; 2010b) e da Ciência Política (ARRETCHE, 2001).

A Sociologia da Infância é outro referencial que foi fundamental para subsidiar a formulação e implementação das políticas públicas no Brasil (NASCIMENTO, 2011). Grande parte da fundamentação legislativa se origina na concepção de criança advinda do contexto concreto onde elas vivenciam o presente, reconhecendo sua agência e sua capacidade de produção de cultura, recusando concepções que as consideram apenas em seu potencial futuro.

Interessantes estudos foram desenvolvidos também considerando a infância do ponto de vista macrossocial, em que esta é enquadrada como categoria estrutural da sociedade, sendo um espaço social em que as crianças vivem, localizado entre os dois outros grupos geracionais: a idade adulta e a velhice. Nesse processo, as crianças sofrem condicionantes sociais que envolvem tensões e um conflito de gerações, que têm impacto na posição que cada grupo ocupa na estrutura social e que repercute nos meios, recursos, influência e poder distribuídos entre as categorias (QVORTRUP, 2010b). Assim, conforme assinala Sarmento (2007, p. 36) a infância tem duas vertentes, pois "ela é simultaneamente, uma categoria social, do tipo geracional, e um grupo social de sujeitos activos, que interpretam e agem no mundo. Nessa acção, estruturam e estabelecem padrões culturais".

Tal aporte teórico possibilitou compreender que existe de fato uma distância entre o legislado e a política implementada, também em decorrência das concepções de criança, infância e educação infantil que os implementadores têm no momento de efetivação da política, que pode inclusive alterar o desenho da formulação (ARRETCHE, 2001). E, portanto, muitas vezes são essas concepções que fundamentam a representação social que

conforma as ações do Estado junto aos beneficiários da política. Em Guaianazes, ainda se mantinha uma visão hegemônica de uma criança carente em contraposição à ideia de criança competente. Essa concepção

> [...] era apropriada pelo poder público da região – respaldado pela política macro do município – para fomentar uma política de expansão de convênios com organizações não governamentais que nem sempre apresentam melhores condições de funcionamento (CORREIA, 2013, p. 104).

Neste ponto já se denotava a preocupação com a qualidade da educação infantil e como seria possível transformar o sujeito de direitos da legislação brasileira em um sujeito de políticas públicas de qualidade (CORREIA, 2013). Nos procedimentos de análise, principalmente dos temas sobre espaço físico e profissionais da educação, foi determinante relacionar as questões de qualidade com a disponibilização de quantidade suficiente de recursos financeiros para manutenção do sistema de educação, diante da opção de baixo custo que determinadas gestões públicas fazem para garantir vagas, principalmente através do conveniamento. A relação entre qualidade e financiamento se tornou mais evidente.

Ao mesmo tempo em que a teoria e a empiria revelavam a realidade da educação infantil brasileira, as referências italianas se interpunham como uma inspiração e uma possibilidade diferente para se pensar a educação da criança pequena. Nesse momento, a educação de 0 a 6 anos italiana já era considerada internacionalmente como uma das principais propostas de educação de qualidade, que alia as mais excelentes teorias pedagógicas com políticas públicas que garantem às crianças espaços de socialização fundamentais para seu desenvolvimento.

Surgida na cidade de Reggio Emilia, na região da Emilia-Romagna, e tendo como personagem principal o pedagogo Loris Malaguzzi, a abordagem italiana apresenta um conjunto de pressupostos filosóficos, curriculares, didáticos e pedagógicos que se tornaram referência de educação para o século XXI. Essa abordagem se materializa nos currículos fundamentados em campos de experiência, em que o trabalho pedagógico é organizado a partir das experiências individuais e coletivas das crianças; nas diferentes linguagens com as diversas formas de comunicação: verbal, escrita, artística, visual, etc.; na formação docente executada de forma negociada a partir das necessidades apreendidas no trabalho cotidiano; na gestão social em que a administração é baseada na comunidade, tanto no interior das instituições de educação como na discussão com outros setores

sociais das políticas que serão implementadas (SPAGGIARI, 2016; GANDINI; EDWARDS, 2002; RINALDI, 2018; EDWARDS; GANDINI; FORMAN, 2016a, 2016b; BONDIOLI, 2004a, 2004b).

É preciso destacar que no Brasil, desde a década de 1990, já existiam publicações sobre as diversas experiências no mundo que desenvolviam uma educação infantil de qualidade. O clássico livro organizado por Fúlvia Rosemberg e Maria Malta Campos, "Creches e pré-escolas no Hemisfério Norte", apresentava casos dos Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Suécia e Itália. Segundo as autoras, em algumas delas, foram as políticas sociais progressistas que favoreceram "o amadurecimento de experiências inovadoras em educação infantil" (ROSEMBERG; CAMPOS, 1994, p. 07)

Era um momento em que no Brasil também surgiam conquistas no campo das políticas sociais, e as organizadoras propunham apresentar experiências que pudessem contribuir com a educação infantil brasileira, quando se discutia a implantação dos avanços obtidos na área. Segundo as autoras, a intenção da reflexão sobre as experiências estrangeiras não tinha o propósito de importar um modelo ou adotar uma nova moda, mas de:

> [...] contribuir para o debate nacional, ampliando os limites de nossos conhecimentos e fantasias pois conhecer e partilhar da experiência de quem já andou um pouco mais talvez nos ajude a acreditar na possibilidade de construção de uma qualidade nossa, morena, tropical, alegre um pouco mais malandra (ROSEMBERG; CAMPOS, 1994, p. 08).

É essa a linha de pensamento que inspira a pesquisadora a investigar as políticas públicas italianas, na busca por proposições que carreguem um sentido de transformação e que ao mesmo tempo possam contribuir para a educação infantil brasileira, sem transposições automáticas, mas com possíveis inspirações para a criação de soluções para nossos problemas estruturais, pois "conhecer as diferentes soluções que outros países e outros povos dão aos seus problemas, às suas instituições, como no caso da educação, sempre foi um meio de desenvolvimento e de enriquecimento" (FRANCO, 2000, p. 198).

No livro, a experiência italiana é contemplada com dois artigos: o capítulo de Ana Lucia Goulart de Faria, "Impressões sobre as creches no Norte da Itália: *bambini si diventa"*; e o artigo de Patrizia Orsola Ghedini, "Entre a experiência e os novos projetos: a situação da creche na Itália". Os dois textos apresentam questões fundamentais relacionadas à proposta pedagógica e à concepção de criança, que resultaram na criação

de creches mais avançadas nas regiões central e setentrional da Itália. Também constatam que a "combinação da prática com a pesquisa científica, do compromisso político com o planejamento educacional trouxe resultados marcantes, contribuindo para mudanças no desenvolvimento social das crianças" (GHEDINI, 1994, p. 194-195). A disseminação de uma cultura da infância produziu novos conhecimentos resultantes de uma dinâmica social que apresenta uma "nova atitude de respeito pela criança, presente nas várias esferas da sociedade e não apenas nos meios educacionais" (FARIA, 1994, p. 220).

Um aspecto muito instigante proporcionado pelos textos versa sobre o processo de criação das creches na década de 1970 com a descrição do percurso histórico e político, envolvendo as forças sociais e problematizando sobre as diferenças de desenvolvimento entre o Norte e o Sul, em que sobressai a região da Emilia-Romagna. Naqueles anos, ela já era a região que mais tinha investido em um sistema de creches públicas com um trabalho integrado de várias instâncias que atuavam na educação da criança pequena. Segundo Faria (1994), esta integração estava relacionada à esquerda italiana no poder que criou um cenário em que a creche agregava vários setores no processo de participação social:

> Na verdade, o trabalho integrado faz parte das estratégias da "esquerda" italiana no poder, e a creche sempre foi produto de um trabalho que congrega todas estas instâncias: o *collettivo* ou colegiado, isto é, a equipe de cada uma das creches que se reúne semanalmente; a *gestione sociale,* participação de toda a comunidade na gestão da creche; e o sindicato, a CGIL – central sindical mais à esquerda, à qual são filiados os trabalhadores de creche – que tem um representante em cada unidade (FARIA, 1994, p. 220, grifos da autora).

Mas, em que pese a existência dessa proposta inovadora, a diferença entre o desenvolvimento do Norte e Sul do país afeta todas as políticas e, consequentemente, a educação. Existem problemas estruturais no contexto italiano que remetem à necessidade de discussão sobre a conformação histórica de seu Estado Nacional e seu modelo de administração descentralizada, que ganhou força após o final da Segunda Guerra Mundial, em oposição à centralização imposta pelo fascismo. A descentralização se efetiva com eleições para governos e conselhos regionais e com a transferência de poderes, recursos e funcionários, iniciada nos anos 1970. Essa descentralização se por um lado, propiciou condições para que algumas regiões como a Emilia-Romagna desenvolvesse uma experiência única na área de educação da primeira infância, por outro lado, dificultou a implementação de um projeto nacional articulado que respondesse às

demandas das gestões locais e regionais e das famílias e crianças. Uma das consequências foi a ausência, durante décadas, de uma lei nacional de indução e fomentação do desenvolvimento dos serviços para a infância (FORTUNATI, 2007).

Com estas leituras prévias das referências brasileiras e italianas e considerando que o objeto da pesquisa "não deve ser tão amplo que permita apenas uma visão superficial e nem tão restrito que dificulte a compreensão de suas interconexões" (MINAYO, 2012, p. 623), o foco de estudo foi delimitado de modo a realizar uma investigação somente sobre a região da Emilia-Romagna, restringindo o campo de análise para possibilitar abarcar a materialidade da vida social, recorrendo à contextualização e à singularização de uma região que, como uma unidade subnacional, está inserida no contexto nacional italiano, que por sua vez resguarda características próprias decorrentes de seu processo histórico e que faz parte da engrenagem do modo de produção capitalista.

Também é uma região posicionada em determinado espaço que remete à necessidade de referenciar suas políticas também ultrapassando a esfera nacional, ao mesmo tempo buscando um sentido de localidade nas análises. Pois, como afirma Ball, "o relacionamento nacional/global é outro ponto de mediação no processo de políticas, uma interface na qual pressões e constrangimentos são mediados por preocupações e preferências locais" (BALL, 2011, p. 40).

Considerando a influência da abordagem italiana na educação brasileira e a necessidade de estudos que tragam novos elementos que ampliem as reflexões sobre nosso contexto educacional, o objetivo geral deste trabalho foi de investigar o **Sistema regional de educação de 0 a 6 anos da região Emilia-Romagna**.

Ao longo da pesquisa também foram agregados objetivos específicos, suscitados após o Exame de Qualificação no Brasil, que refletiu os primeiros dois anos do doutorado. A partir de reuniões com o orientador, de estudos prévios, de disciplinas na área de financiamento e políticas públicas e de participações em eventos nacionais e internacionais, e do diálogo com os componentes da banca examinadora da Qualificação, foram agregados ao projeto inicial novos elementos e novas demandas que se constituíram em três principais objetivos específicos da pesquisa, descritos a seguir:

✓ Estabelecer um quadro teórico de autores italianos e brasileiros para aprofundamento sobre as questões das políticas públicas e sociais, reformas da administração pública e do financiamento da educação na Itália;

✓ Investigar o sistema de financiamento de educação italiano, aprofundando o conhecimento sobre as propostas regionais e/ou locais de gestão e financiamento da

educação da criança pequena, considerando recursos envolvidos, suas fontes, valor gasto por criança, diferenças nos gastos entre os entes locais, condições de oferta, participação das famílias no custo, políticas de descentralização, equidade e possíveis formas de privatização;

✓ Pesquisar o envolvimento de setores da sociedade civil, como sindicatos, imprensa, movimentos sociais e associações, nas discussões sobre educação e financiamento público da educação.

Nesse conjunto de referenciais e para satisfazer as necessidades do estudo, foram selecionadas as informações fundamentais, de forma a proporcionar ao leitor brasileiro uma visão macro da realidade social italiana, mas também uma interpretação que deixe clara a complexidade desta realidade e como as relações sociais transcorrem. Assim, com base em Ball (2011), ao mesmo tempo em que se procura superar um certo "empirismo descritivo" que existe nas pesquisas de política educacional, a educação é inserida no tema da "arena da política social" em três diferentes contextos: no mundo, na Itália e na região da Emilia-Romagna, procurando não excluir os atores e as dinâmicas sociais que os envolvem. Como alerta o autor,

> Ao falhar em dar conta das maneiras pelas quais a educação é incluída em um conjunto de mudanças econômicas e políticas mais gerais, pesquisadores em política educacional restringem as possibilidades de interpretação e jogam os atores que vivem os dramas da educação para fora da sua totalidade social e de seus múltiplos desafios (BALL, 2011, p. 43).

No campo do financiamento à educação, também foi adotado o pressuposto de não transpor modelos, pois existem variadas estruturas em sistemas diferentes e formas diferenciadas de funcionamento. Mas, de outro lado, o acesso às experiências de financiamento é importante para conhecermos propostas bem-sucedidas e "para que se compreenda de que maneira podem ser alcançadas as mudanças almejadas nos resultados financeiros e, mais especificamente, de que forma os métodos utilizados por um país podem ser adaptados para a aplicação em outro" (BARRO, 1999, p. 21).

Com uma tese filiada à área de pesquisa educacional, não seria pertinente desconsiderar – como bem é definido no título da área de concentração do Programa de Pós-Graduação: Estado, Sociedade e Educação –, o aporte teórico que fundamenta a concepção de Estado.

Dentro do campo marxista, muitos autores se ocuparam em pensar ou definir o funcionamento do Estado, um desses autores é o grego Nicos Poulantzas. Segundo Jessop (2009, p. 131), Poulantzas avança nas teorias marxistas mais convencionais ao "desenvolver uma abordagem mais ampla para o Estado como uma relação social que sustenta o tipo capitalista de Estado".

Interessa a este trabalho essa concepção, pois assim como possibilita pensar o Estado de forma amplificada, também auxilia na busca de uma interpretação abrangente da realidade. Como primeiro ponto, retoma-se a questão da ideologia que, segundo Poulantzas (1977, p. 13), está encarnada "nas práticas materiais, nos hábitos, nos costumes, nos modos de vida de uma formação social". Segundo o autor, o Estado incorpora a ideologia da classe dominante, mas não se coloca como uma estrutura que teria a função de simples dominação sobre a classe dominada, ou que exerce a violência para garantir essa dominação. Em que pese existir um monopólio da força para coagir e punir por parte do Estado, a imposição da dominação que sustenta suas ações, com base na ideologia e nos interesses da classe dominante, deve se apresentar como legítima sendo capaz de "provocar um certo consenso da parte de algumas classes e frações dominadas" (POULANTZAS, 1977, p. 13-14).

Note-se que Poulantzas apresenta a classe dominada não como um bloco unitário, inserindo a ideia no plural de "classes e frações dominadas". O mesmo princípio se aplica à classe dominante composta por frações de classe, em que a burguesia se divide em grupos de interesses. No momento em que escrevia Poulantzas (1977), o capital monopolista era hegemônico. Na contemporaneidade, o capital financeiro é a fração hegemônica de classe determinando grande parte das relações sociais. Mas, independentemente de qual fração dominante tem mais poder em determinado período histórico, o Estado atuará no sistema capitalista como "organizador político do interesse geral da burguesia [...] sob hegemonia de uma destas frações" (POULANTZAS, 1977, p. 21).

Mas, esse processo não é estático. Na sociedade existem contradições e disputas entre as frações e entre as classes, que se exprimem de modo específico no próprio âmago do Estado. Assim, chega-se à concepção de Estado de Poulantzas como a condensação material destas relações, que em sua definição clássica se traduz mais precisamente na "*condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal* como *ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado"* (POULANTZAS, 2015, p. 130, grifos do autor).

Sobre a classe dominada, o Estado reproduz a dominação de duas formas: a primeira com a repressão, a violência física sobre as massas populares; a segunda com a organização da hegemonia de classe a partir de compromissos provisórios com certas classes dominadas instaurando "um ‘consenso’ ideológico destas com relação ao bloco político das classes dominantes" (POULANTZAS, 1977, p. 26, grifo do autor).

Essa definição é um ponto central para este trabalho, pois indica a dialética e possibilidades de transformações sociais a partir da luta das classes dominadas que não são exteriores ao Estado. É uma ideia que se contrapõe a certa visão de que o Estado está de um lado e as classes dominadas de outro. Na realidade, são as relações que estão condensadas no interior do Estado, conforme afirma Poulantzas:

> Na verdade, a luta classes dominantes-classes dominadas atravessa ela mesma os aparelhos de Estado parte a parte, na medida em que estes aparelhos materializam e concentram o poder da ou das classes e frações dominantes em suas contradições com as classes dominadas (POULANTZAS, 1977, p. 27).

O Estado também participa da economia e, ao se deparar com as tensões sociais entre as classes, formula e implementa ações voltadas para o propósito de organizar essas tensões:

> É preciso ter sempre isso em mente: toda uma série de medidas econômicas do Estado, muito particularmente as que se referem à reprodução ampliada da força de trabalho, *lhe foram impostas pela luta das classes dominadas* em torno do que se pode designar sob a noção, social e historicamente determinada, de ‘necessidades’ populares: de segurança social à política relativa ao desemprego e ao conjunto de domínios assinalados do consumo coletivo (POULANTZAS, 2015, p. 188, grifos do autor).

Assim, o autor reconhece na luta de classes a força que as classes dominadas têm nas formulações e configuração do Estado. Segundo afirma Jessop (2009), essa perspectiva também está representada na obra de Poulantzas com a possibilidade de construção de uma sociedade diferente da capitalista:

> Em cada passo de seu argumento, ele também enfatiza a centralidade das lutas e do poder de classe para a natureza e o desenvolvimento do processo de trabalho, das relações sociais de produção e do Estado. Dessa forma, ele também desenvolveu análises ‘teórico-estratégicas aplicadas’ sobre as perspectivas de uma transição democrática para o socialismo democrático (JESSOP, 2009, p. 132, grifo do autor).

A ideia na obra de Poulantzas de transição pacífica para o socialismo dentro da democracia também é mencionada por Boito (2020). Na França, onde vivia Poulantzas, "socialistas e comunistas sugeriam a viabilidade de um caminho constitucional, parlamentar e pacífico ao socialismo. Com o seu novo conceito de Estado, Poulantzas dava suporte a essa concepção de transição" (BOITO, 2020, p. 6). Essa é a perspectiva do Eurocomunismo, tendência na qual pode ser incluído o Partido Comunista Italiano, que será detalhado no capítulo três.

Interessante observar que outros autores da atualidade, também acreditam em possibilidades de construção de alternativas ao capitalismo, como Piketty (2020), que afirma que elas existem e podem se constituir como formas de superação do capitalismo até mais reais do que as propostas de ruptura com o sistema. Segundo ele, a sociedade pode se organizar a partir de várias vias possíveis:

> Em todos os níveis de desenvolvimento, há inúmeras maneiras de estruturar um sistema econômico, social e político, de definir as relações de propriedade, de estabelecer um regime tributário ou educacional, de lidar com um problema de dívida pública ou privada, de regular as relações entre as diversas comunidades humanas, e assim por diante (PIKETTY, 2020, p. 18).

Seguindo esse raciocínio, o autor recupera o tema do socialismo e a necessidade de novas construções sociais, que para ele seria um socialismo participativo, descrito como

> [...] um novo horizonte igualitário de aspiração universal, uma nova ideologia da igualdade, da propriedade social, da educação e da repartição dos saberes e poderes mais otimista em relação à natureza humana e também mais precisa e convincente do que as narrativas anteriores, por ser mais bem ancorada nas lições da história global (PIKETTY, 2020, p. 13).

Dentro dessa perspectiva, a forma como o Estado se organiza também deve ser considerada a partir da análise da dinâmica das políticas públicas, pois elas materializam as ações do Estado, se constituindo numa forma de operacionalização e com um fluxo de decisões públicas condicionadas pelos aspectos da realidade, como na descrição das políticas públicas de Saravia (2006, p. 28-29, grifo nosso):

> É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. **A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder,**

> **felicidade das pessoas** – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

No caso das políticas educacionais quando se adota uma visão marxista da história que contenha as finalidades descritas no excerto acima - considerando ser o sistema capitalista um modo de produção extremamente desigual - elas precisam estar fundamentalmente identificadas com uma concepção de educação transformadora, como a proposta por Paulo Freire, que compreende a sociedade como "intensamente cambiante e dramaticamente contraditória" e parte desse pressuposto para buscar respostas tendo como base uma educação que "desvestida da roupagem alienada e alienante, seja uma força de mudança e libertação" (FREIRE, 1991, p. 36). Não por acaso, o autor dá a uma de suas principais obras o título de "Educação como prática da liberdade". A educação a partir de um posicionamento crítico e dialético que busca a transformação social e a liberdade.

As políticas educacionais também apresentam historicidade, o que enseja seu estudo a partir de "sua gênese e seu desenvolvimento histórico, pois ela vai assumindo diferentes características dependendo do contexto social e da particularidade histórica em que é analisada" (MASSON, 2014, p. 223). Elas representam em cada época o projeto de sociedade resultante da correlação de forças entre as classes. Quando são pensadas a partir da concepção marxista, devem ser analisadas de forma singular, mas também de forma relacional, pois por "mais específica que seja, constitui-se com um complexo que só pode ser entendido, na sua essência, se forem estabelecidas as mediações com outros complexos que determinam e que, em síntese, formam a totalidade social" (MASSON, 2014, p. 221).

Dentro dessa totalidade social, apesar de se considerar os estudos sobre as práticas pedagógicas de fundamental importância também no processo de emancipação e de educação transformadora, como o foco desta pesquisa se insere no campo de estudo das políticas educacionais e não no campo das práticas pedagógicas, a didática não será aprofundada. A abordagem de Reggio Emilia e seus processos didático-pedagógico já estão presentes em diversas investigações de pesquisadores brasileiros nos últimos anos. Um levantamento realizado no Banco de Teses e Dissertações da Capes (CAPES, 2021),

com o descritor “Reggio Emilia” no período de 2002 a 2020, encontrou 46 pesquisas, sendo 31 de mestrados, 08 de doutorado e 06 de mestrado profissional e 01 profissionalizante. Desse total, 31 são afiliadas da grande área do conhecimento das Ciências Humanas, com 29 na área de concentração da educação (incluindo planejamento educacional) e 02 da área de Psicologia. A partir da leitura dos resumos das pesquisas do campo da educação, foi verificado que em 27 delas são discutidas práticas pedagógicas e que apenas 02 têm foco em políticas públicas. Grande parte dos pesquisadores em seus resumos utilizam a denominação “Abordagem de Reggio Emilia”, que é utilizada para refletir sobre questões e possibilidades para a educação brasileira em seus mais variados temas e perspectivas. No quadro 1 são detalhadas as pesquisas encontradas na área de educação.

Quadro 1 – Pesquisas de Mestrado e Doutorado da área de educação com o descritor Reggio Emilia (2002 a 2020)

Reggio Emilia – Práticas Pedagógicas	Tema
01. FARDIN, Roberta Alessandra. **Pedagogia de Projetos: Uma abordagem Curricular na Educação Infantil. 2017. Dissertação (**Mestrado em educação) – Centro Universitário Moura Lacerda, Ribeirão Preto, 2017.	Currículo, prática Pedagógica e projetos
02. VERISSIMO, Ana Carolina Brandão. **O brincar livre na educação infantil**: da diversão à garantia de direito(s). 2018. Dissertação (Mestrado em educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.	
03. MIZUKAMI, Adriana Carvalho. **Que bilinguismo é esse?** Concepções presentes no projeto político-pedagógico de escolas que se autodenominam bilíngues. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2020.	
04. STEMMER, Marcia Regina G. da Silva. **Educação Infantil e Pós-Modernismo**: a abordagem Reggio Emilia. 2006. Tese (Doutorado em educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.	Concepção de educação infantil, educação e infância
05. ARCURI, Priscila Abel. **A participação é um convite e a escuta um desafio**: estudos sobre a participação e escuta de crianças em contextos educativos diversos. 2018. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.	
06. KOCH, Marta Maria Guerra. Perspectivas pedagógicas para a educação infantil na produção científica brasileira. 2019. Dissertação (Mestrado em educação) - Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2019.	
07. COLPO, Juliane. **O percurso da ressignificação de uma proposta para educação infantil: por uma ética na educação. 2006.** Dissertação (Mestrado Educação nas Ciências) – Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2006.	
08. PINHEIRO, Deise Raquel Cortes. **As imagens de crianças na escola da infância**: espaço, tempo e materiais. 2018. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2018.	
09. PRADO, Alessandra Elisabeth F. Gonçalves. **Representações sociais sobre a profissão docente**: a visão de formadores de professores de educação infantil. 2011. Dissertação (Mestrado em educação) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2011.	

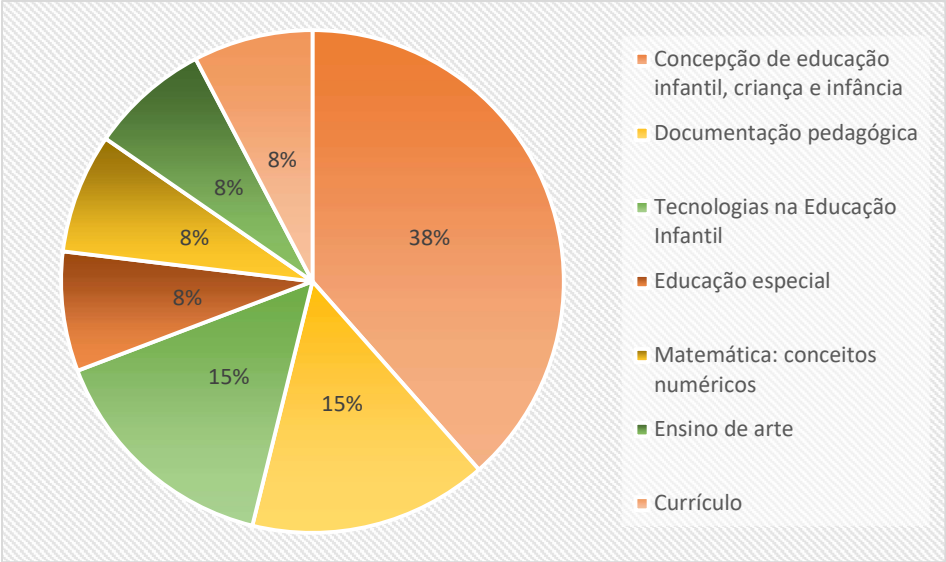
10. LIMA, Regina Broco. **A roda da conversa na educação infantil: a constituição da criança como sujeito. 2016. Dissertação (M**estrado em educação) – Centro Universitário Salesiano de São Paulo, Americana, 2016	
11. PEREIRA, Jorgiana Ricardo. Pedagogia da educação infantil, gestão escolar e liderança pedagógica: um estudo de caso multicontexto numa pedagogia transmissiva e numa pedagogia participativa. 2019. Tese (Doutorado em educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.	
12. BARACHO, Nayara Vicari de Paiva. **A documentação na abordagem de Reggio Emilia para a educação infantil e suas contribuições para as práticas pedagógicas: um olhar e as possibilidades em um contexto brasileiro. 2012. Dissertação (**Mestrado em educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012	Registro e Documentação pedagógica
13. LOPES, Daiana Monique Pagani. **Vivências de ateliê**: pensando as práticas de acompanhamento, registro e avaliação na educação infantil. 2018. Dissertação (. Mestrado Profissional em Educação) – Universidade Federal do Pampa, Bagé, 2018.	
14 NIELSEN, Marcia Ribeiro Ferreira. **A poética da escuta**: o olhar do coordenador pedagógico na documentação pedagógica como processo reflexivo na formação do professor. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.	
15. CARDOSO, Rosimeire dos Santos. **A leitura da documentação pedagógica com o crivo de referenciais freireanos**: subsídios para uma formação de professoras que trabalham com bebês e crianças pequenas. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.	
16. FALCO, Mariane. Por uma educação infantil mais inclusiva: a documentação pedagógica com abordagem para a educação de todas as crianças. Tese. 2020 (Doutorado em educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.	
17. PIRES, Vladia Maria E. R. Freire. Os registros imagéticos? Fotografias e filmagens? Como potenciais documentos inspirados da prática docente reflexiva na educação infantil. 2020. Dissertação (Mestrado em educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.	
18. VIEIRA, Flaviana Rodrigues. **A formação de professoras em uma creche universitária: o papel da documentação no processo formativo. 2013. Dissertação (**Mestrado em educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.	
19. MULLER, Juliana Costa**. Crianças na contemporaneidade**: representações e usos das tecnologias móveis na educação infantil. 2014. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.	Tecnologias na EI
20. SOUSA, Daniela Rodrigues. **Representações sobre a mídia na educação infantil. 2002. Dissertação (**Mestrado em educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.	
21. SENNA, Maria Teresa T. Ribeiro. **Um estudo dos conceitos numéricos iniciais em crianças inseridas no ambiente escolar da educação infantil.** 2010.Tese (Doutorado em educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.	Matemática: conceitos numéricos
22. OLIVEIRA, Rita de Cassia Soares. **Experiências poéticas em sala de aula: as potencialidades do educador e do educando no ensino de Arte.** 2014. Dissertação (Mestrado em educação) – Centro Universitário Moura Lacerda, Ribeirão Preto, 2014.	Ensino de arte
23. SANTOS, Carine Lasso Porciuncula. **Educação e escola inclusiva: um estudo a partir da abordagem educacional de Reggio Emilia**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2012	Educação especial
24. OLIVEIRA, Renata Cristina Dias. **"Agora eu...":** um estudo de caso sobre as vozes das crianças como foco da pedagogia da infância. 2011. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.	
25. SANTOS, Aline, Fernandes. **Por trás da porta, que projeto acontece?** Um diálogo sobre o (des) protagonismo da criança. 2018. Dissertação (Mestrado em educação) - Universidade Comunitária de Chapecó, Chapecó, 2018.	Trabalho com projetos de aprendizagem
26. QUADROS, Vanessa da Silva Rocha. O tempo no cotidiano da creche: desafios e possibilidades. 2019. Dissertação (Mestrado em educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.	Tempos e espaços

27.MASSON, Giseli Alcassas. Os espaços dos bebês na creche: contribuições das produções científicas brasileiras (2009-2018). 2020. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020.	
Reggio Emilia – Políticas Públicas	**Tema**
28. SILVA, Vilma Justina. **Encanto e coerência: a infância construindo pontes entre Reggio Emilia e a política para a educação infantil no município de São Paulo.** 2016. Dissertação (Mestrado em educação – Currículo) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.	Currículo como política pública
29. ANDREETTO, Valeria Gonçales. **Reggio Emilia e San Miniato: experiência em política para a qualidade da infância.** 2014. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.	Formação de professores

Fonte: CAPES (2021).

Dos dados é possível depreender que a opção hegemônica de pesquisadores brasileiros (97%) que investigam a educação com menção aos pressupostos de Reggio Emilia está direcionada para questões didático-pedagógicas. O gráfico a seguir detalha os temas que foram desenvolvidos:

Figura 1 – Pesquisas de Mestrado e Doutorado na área da educação direcionadas para práticas pedagógicas com o descritor Reggio Emilia (2002 a 2019)



Fonte: CAPES (2021).

A dissertação de mestrado de Silva (2016), com foco em políticas públicas, discute a implementação da educação de 0 a 6 anos em duas cidades italianas com enfoque em questões de qualidade relacionadas à formação de professores, à participação democrática e seus efeitos sobre a comunidade. A segunda dissertação da área de políticas públicas, de Andreetto (2014), tem como objeto o currículo da abordagem de Reggio Emilia e sua influência sobre a política de educação infantil do município de São Paulo.

Também foi realizada uma busca com o descritor "Emilia-Romagna" com diferentes grafias, sendo encontradas 06 pesquisas de doutorados, 03 de mestrado e 01 de mestrado profissional, conforme apresentado no quadro 2.

Quadro 2 – Pesquisas de Mestrado e Doutorado da área de educação com o descritor Emilia-Romagna (2002 a 2017)

Emilia-Romagna	Área do conhecimento
01.BARROSO, Carolina Carvalho de Araujo. **A competitividade da indústria de equipamentos odontológicos no contexto macroeconômico: um comparativo entre os polos de Ribeirão Preto e de Bolonha.** 2016. Dissertação (Mestrado profissional em Gestão de Organizações de Saúde) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.	Saúde Coletiva
02.NAPUTANO, Marcelo**. Intervenções psicossociais em escolas com jovens migrantes das segundas gerações na Itália**. 2017. Tese (Doutorado em Psicologia) - Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita, Assis, 2017.	Psicologia
03.CANINI, Andrea. **A construção da presença ativa dos estudantes no Sistema de Saúde: o projeto Universsi entre Itália e Brasil**. 2016. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.	Saúde Coletiva
04.SCARELLI, Frederico Maranzato**. Integração de geotecnologias como subsídio a gestão integrada de zonas costeiras, Capão Novo (RS-Brasil) e Ravenna (ER-Itália)**. 2016. Tese (Doutorado em Geociências) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.	Geociências
05.BARCELOS, Ana Cristina Macedo. **Células escamosas atípicas de significado indeterminado**: Utilização da classificação de Bethesda 2001, conduta e associação com infecção por papilomavírus humano. 2008. Tese (Doutorado em Patologia). Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2008.	Anatomia patológica e patologia clínica
06.STEMMER, Márcia Regina Goulart da Silva. **Educação infantil e Pós-Modernismo**: a Abordagem de Reggio Emilia. 2006. Tese (Doutorado em educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.	Educação
07.BARCELOS, Ana Cristina Macedo. **Avaliação de Critérios Citológicos e Colposcópicos na Conduta Clínica de Mulheres com Achado Citológico de** BARCELOS, Ana Cristina Macedo **Células Escamosas Atípicas de Significado Indeterminado.** 2004. Dissertação **(**Mestrado em Patologia) – Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2004	Medicina
08.MATEI, Ana Paula. **Os Processos de Inovação e as Interações nas Agroindústrias Familiares em Regiões do Brasil e da Itália.** 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.	Meio ambiente e agrárias
09.MEIRELLES, Melina Chassot Benincasa. **Educação Infantil e atendimento educacional especializado**: configurações de serviços educativos no Brasil e na Itália. 2016. Tese (Doutorado em educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016	Educação
10.BITTENCOURT, Euclides Santos. **Uma Análise das Incubadoras de Base Tecnológica no Estímulo ao Desenvolvimento Local na Região Metropolitana de Salvador – Bahia.** 2008. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.	Engenharia de Produção

Fonte: CAPES (2021).

Duas pesquisas são da área de educação, que também estão presentes no descritor Reggio Emilia. O restante dos trabalhos se divide entre outras áreas.

Um dado interessante que sustenta a comprovação de uma carência de estudos em políticas públicas e financiamento sobre Reggio Emilia, é a ausência de qualquer

investigação quando utilizamos os descritores: "financiamento à educação infantil na Itália"; "financiamento à educação na Itália"; "financiamento da educação infantil em Reggio Emilia"; "financiamento em Reggio Emilia"; "políticas públicas de educação infantil em Reggio Emilia"; "políticas públicas de educação infantil na Itália"; "financiamento Emilia-Romagna".

Para a conformação do objeto da pesquisa ainda se faz necessário explicitar duas premissas fundamentais. A primeira, já antecipada, é a não intenção de transportar um pacote pronto de propostas para outro contexto. Mas, também não se pretende negar possibilidades de interpretação que levem o leitor a refletir sobre o Brasil, sem a transposição de modelos, mas entendendo o percurso italiano e seus significados na educação, que prima pela efetivação dos direitos das crianças e pela qualidade, conforme diversos estudos citados.

A segunda premissa foi a opção da pesquisadora de essencialmente apresentar um olhar brasileiro sobre a realidade italiana, sem os procedimentos metodológicos que caracterizam um estudo comparado mesmo consciente de que "quando se reconstrói a história dos países e de seus povos, ou quando se desenvolve um processo de intercâmbio intercultural ou um projeto de cooperação internacional, a atitude de comparação está sempre presente" (FRANCO, 2000, p. 198). O olhar brasileiro sobre a dinâmica social italiana busca referências e questões que interessam ao contexto de nosso país e que se relacionam com a educação de nossas crianças, considerando que vários temas estão na pauta das duas nações.

Neste olhar está a perspectiva de analisar as relações e políticas locais, como uma "pesquisa orientada para as políticas" e não uma "pesquisa orientada para a prática" (BALL, 2011). Em decorrência desta escolha, se discute o Sistema regional de educação de 0 a 6 anos da Emilia-Romagna, apreendendo sua "trajetória política", com o objetivo de "capturar a dinâmica da política nos níveis educacionais e entre eles" (BALL, 2011, p. 37), e de captar "as formas pelas quais as políticas evoluem, se modificam e decaem ao longo do tempo e do espaço, assim como as suas incoerências" (BALL, 2011, p. 38).

Foram essas premissas que levaram a pesquisadora à Itália, onde se iniciou o percurso do trabalho de campo para explorar a realidade italiana, considerando seu contexto histórico, econômico e social e o desenvolvimento da educação de 0 a 6 anos e para proporcionar novos olhares em solo brasileiro e que apresentou algumas dificuldades. Talvez o maior desafio tenha sido a prática empírica, em que foi necessário aprofundar a experiência e vivência que alimentou a reflexão ao longo da pesquisa. Viver

na Itália era imprescindível para compreender as concepções que fundamentaram no tempo e no espaço sua educação, porque "embora pessoal, toda vivência tem como suporte os ingredientes do coletivo em que o sujeito vive e as condições em que ela ocorre" (MINAYO, 2012, p. 622).

Tais dificuldades encontraram talvez seu maior empecilho com o surgimento do coronavírus que alterou algumas rotas do estudo. Foi necessária uma nova bússola para chegar ao destino planejado. No entanto, o olhar brasileiro conseguiu a luminosidade daquela realidade para refletir os pensamentos e redirecionar a pesquisa para cumprir com o que tinha sido estimulado pelo espírito alimentado pela ciência.

1.2 Pesquisa de campo e metodologia: definindo um percurso

Na metodologia de pesquisa, para além da descrição das técnicas utilizadas, é importante inicialmente explicitar seus referenciais e seu enfoque metodológico, que neste trabalho se constituiu pela abordagem qualitativa. Segundo Bogdan e Biklen (1994), a pesquisa qualitativa essencialmente tem cinco características:

1) a fonte direta de dados é o ambiente natural e o investigador é o instrumento principal, que vai ao local de estudo preocupado com o contexto e ciente de que as ações são melhor entendidas no local onde ocorrem;

2) ela é descritiva, baseada nos dados coletados que ilustram sua apresentação. "A palavra escrita assume particular importância na abordagem qualitativa, tanto para o registro dos dados como para a disseminação dos resultados" (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 49);

3) os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos. Por exemplo: no caso da ocorrência de determinada mudança, mais do que responder qual foi o tipo de mudança, o investigador qualitativo procura responder sobre o modo como ela aconteceu;

4) a tendência da análise é a forma indutiva em que o objetivo não é o de confirmar suas hipóteses previamente estabelecidas. A tendência indutiva leva a um movimento contrário em que "as abstracções são construídas à medida que os dados particulares que foram recolhidos se vão agrupando" (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 50).

5) o significado é de grande importância na abordagem qualitativa, para compreender de diferentes modos o sentido que as pessoas dão à vida.

No estudo, em maior ou menor grau, estão presentes as características apresentadas acima. Novamente é importante mencionar que esquemas ou determinações sobre a forma como ocorrem as pesquisas não são estruturas rígidas, elas devem ser adaptadas aos pressupostos ou aos achados de campo, sendo o objeto, o principal determinante de qual método e técnica que será utilizada. As características e sua consequente designação como qualitativa são importantes como referencial para que a investigação seja realizada com procedimentos metodológicos que dão consistência aos resultados.

Porém, mesmo sendo designada como uma pesquisa qualitativa não foi invalidada a utilização de dados quantitativos que, segundo Brandão (2001), são fundamentais para a compreensão do fenômeno estudado combinando angulações diferentes do objeto. Esses dados, principalmente no campo das políticas públicas, são importantes para dimensionar, equacionar e compreender questões sociais e educacionais do objeto. São análises que proporcionam "subsídios concretos para a compreensão de fenômenos educacionais indo além dos casuísmos e contribuindo para a produção/enfrentamento de políticas educacionais, para planejamento, administração/gestão da educação" (GATTI, 2004, p. 26).

Diante do escopo desta pesquisa e no diálogo com a investigação, as duas perspectivas se complementaram para responder às perguntas suscitadas, pois o estudo de caso também pode ser considerado "um sofisticado exercício de pesquisa empírica que requer diversidade metodológica, qualitativa e quantitativa, como forma de contemplar diferentes dimensões de um fenômeno investigado" (ALMEIDA, 2016, p. 70).

Como as escolhas metodológicas resultam das demandas colocadas pelo objeto, a pesquisadora decidiu pelo desenvolvimento de um estudo de caso, pois esse método de realizar a pesquisa pode apreender o que é comum e o que é particular de cada contexto, além de permitir possíveis aferições a partir da análise dos dados.

Ainda qualificando as características desta investigação, conforme afirma Alonso (2016), o estudo de caso pode ser único ou múltiplo e é resultado ou da excepcionalidade do fenômeno ou dos objetivos da pesquisa. Neste trabalho, o estudo de caso é único, delineado a partir da originalidade da região italiana buscando compreendê-la enquanto unidade, mas refletindo sobre seu contexto e suas inter-relações, triangulando com seus aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, e possibilitando "uma visão profunda e ao mesmo tempo ampla e integrada de uma unidade social complexa, composta de múltiplas variáveis" (ANDRÉ, 2008, p. 33).

Assim, para que seja possível atender às finalidades do estudo de caso, é necessário que o percurso metodológico seja rigoroso com a descrição do percurso de pesquisa e das decisões tomadas com a "explicitação dos passos seguidos na realização da pesquisa, ou seja, a descrição clara e pormenorizada do caminho percorrido para alcançar os objetivos, com a justificativa de cada opção feita" (ANDRÉ, 2013, p. 96).

Será seguida essa orientação sendo o ponto inicial da descrição, a explicitação da dificuldade para realizar a pesquisa de campo em país diferente daquele de nascimento, que não se configura apenas como um empecilho relacionada à vivência pessoal em um local desconhecido. Existem obstáculos também do ponto de vista metodológico, pois o desconhecimento do "caminho das pedras" para acessar e coletar dados também interfere no tempo e no espaço de realização da investigação.

A primeira barreira já é interposta antes mesmo do início das atividades empíricas, associada às condições acadêmicas existentes que possibilitam a imersão em outro país. Entre indefinições e dificuldades para a obtenção de uma bolsa de estudos que possibilitasse a viagem à Itália, a entrada em campo só foi possível a partir de outubro de 2019. Com uma Bolsa de Doutorado Sanduíche da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), dentro do Programa Institucional de Internacionalização (CAPES – PrInt), para um período de seis meses (prorrogada por dois meses), foi possível desenvolver as atividades empíricas junto à Universidade de Verona, sob coorientação da Profa. Dra. Marcella Milana.

Em que pese a pesquisa ter como foco a região da Emilia-Romagna, a Faculdade de Educação da USP (FEUSP) mantinha convênio com a instituição de Verona, o que facilitou o contato com a universidade estrangeira e mais facilidade para entrada no campo. Em relação à língua, a pesquisadora já vinha há alguns anos estudando italiano e foi para campo com duas Certificações, de Nível B2 do Quadro Comum Europeu de Referência para Línguas (QCER): da Universidade de Siena (CILS) e do Instituto Italiano de Cultura de São Paulo. Assim, foi possível a utilização de diversos autores italianos na tese que, para melhor compreensão dos leitores, foram traduzidos para o português, sendo as versões originais registradas em notas de fim de texto.

Desde o início do projeto, já era prevista a necessidade de uma imersão na realidade italiana para desenvolver duas principais atividades: a) confirmar os dados coletados no Brasil por meio de páginas na Internet e b) aprofundar os conhecimentos que já vinham sendo adquiridos pela bibliografia e pelas viagens de curta duração realizadas anteriormente.

A chegada ao campo foi, como nas premissas definidas por Minayo (2012) para a abordagem qualitativa, com o sentido de observação de seus processos e com algumas teorias e hipóteses, mas com a abertura para questioná-las:

> É preciso ir a campo sem pretensões formais e ampliar o grau de segurança em relação à abordagem do objeto, inclusive, se possível, realizar algumas entrevistas abertas, promover o redesenho de hipóteses, pressupostos e instrumentos, buscando uma sintonia fina entre o quadro teórico e os primeiros influxos da realidade [...] Ir a campo munido de teoria e hipóteses, mas aberto para questioná-las. É preciso imergir na realidade empírica na busca de informações previstas ou não previstas no roteiro inicial (MINAYO, 2012, p. 623).

Os primeiros contatos apresentaram um caráter exploratório na busca de algumas pistas para criar dentro da metodologia um esquema mais organizado de verificação e aprofundamento de informações. As conversas iniciais foram realizadas a partir de indicações da coorientadora italiana. Neste primeiro momento foi possível perceber a diversidade italiana no que se refere à situação da educação para a primeira infância dependendo da região, considerando a autonomia regional que existe no país.

Assim, a primeira fase da pesquisa foi centralizada na busca e confirmação de dados. Nos contatos iniciais ainda em Verona, o primeiro passo foi compreender melhor a realidade que seria descrita e analisada. Conforme relata André (2008), os contatos iniciais do pesquisador são fundamentais para a determinação do rumo da pesquisa:

> Decisões sobre os métodos de coleta, sobre os locais, os sujeitos, o tempo de observação, os recursos podem ser apenas esboçados num primeiro momento, mas terão que ser repensadas, redefinidas, modificadas ao longo da pesquisa. Vão depender de como vão ser os contatos iniciais do pesquisador, de sua forma de entrada em campo, de sua aceitação ou não, de sua interação com os participantes e só então poderão ser melhor especificadas (ANDRÉ, 2008, p. 39).

Para melhor realizar os estudos empíricos, as atividades foram organizadas de duas formas. A primeira foi destinada para o aprofundamento da teoria, que seria desenvolvida junto à Universidade de Verona, com o acesso mais intenso, rigoroso e sistemático à bibliografia, por meio de participação em aulas, palestras, seminários e congressos. A segunda seria executada com encontros (entrevistas, conversas, reuniões) com algumas personalidades, como gestores públicos, professores universitários, dirigentes sindicais, dirigentes de associações, professores ou ainda alguns pais que

pudessem contribuir para configurar a educação de 0 a 6 anos italiana com diferentes visões e perspectivas. Ainda não era possível uma definição prévia de nomes, pois essa seria a função das informações obtidas no trabalho de campo.

Em relação aos locais para a coleta de informações, no início da pesquisa foram selecionadas algumas cidades considerando suas receitas fiscais ou modelos de gestão diferenciados, ou ainda o número de habitantes para que se pudesse alcançar também os pequenos *comuni* com características particulares.

No entanto, diante do pouco tempo de pesquisa de campo (esperava-se a obtenção de uma bolsa de um ano), a opção foi concentrar a atenção na coleta de informações em Verona, na região do Veneto, e em pessoas que oferecessem mais facilmente os dados necessários, pois diante de uma possível dispersão de dados entre muitos locais diferentes e o aprofundamento de informações, foi considerada esta segunda a melhor opção para a pesquisa. Posteriormente, como não poderia deixar de ser, o foco da coleta foi no contexto da Emilia-Romagna para compreender inclusive as semelhanças e diferenças e o papel de cada região dentro do sistema nacional de educação. Em busca de dados, as informações foram obtidas nas regiões do Veneto e Emilia-Romagna e na cidade de Roma.

Desde as primeiras discussões com o orientador e com a banca no Exame de Qualificação, a realização de observação de instituições educacionais era uma questão pendente de definição. A avaliação era de que, para um mergulho na realidade italiana, talvez fosse necessário visitar e observar algumas creches e pré-escolas. Ficou definido que a decisão seria da pesquisadora quando estivesse em campo. Como a pesquisa pretendia estudar o sistema de educação e não as instituições educacionais ou as práticas pedagógicas, a decisão foi de não realizar a observação de escolas, que ficaria restrita a alguma possibilidade esporádica e excepcional decorrente dos contatos em profundidade que estavam sendo realizados.

Dentro do cronograma definido do trabalho de campo, foram reservados para essas possíveis visitas os dois últimos meses. No entanto, com a pandemia da Covid-19, os últimos meses foram vividos pela pesquisadora em isolamento na Itália com *lockdown*[4], com a obrigatoriedade do fechamento de universidades, repartições públicas, comércio, etc.

---

4 O termo *lockdown* em inglês pode ser traduzido como fechamento ou confinamento. É uma estratégia adotada por vários países (geralmente em âmbito nacional) para impedir a disseminação do vírus. Na maioria dos países que o adotou existe legislação que proíbe a saída de casa e viagens entre cidades e regiões, determina o fechamento de estabelecimentos comerciais, instituições escolares e culturais, etc., permitindo o funcionamento apenas de serviços essenciais. Também são previstas penalizações como

Mas, essa dificuldade da pesquisa não impossibilitou um melhor conhecimento sobre como se organizam os estabelecimentos italianos. A percepção sobre este tema adveio das referências bibliográficas e da observação de algumas creches e pré-escolas realizadas nas duas viagens anteriores à Itália. Além da primeira jornada realizada na graduação à cidade de Parma, outra incursão ocorreu em 2018, na cidade de Palermo, na região da Sicilia, para participação no Congresso do GNNI - *Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia* (Grupo Nacional Creche e Infância)[5]. Com a programação do Congresso foi possível visitar uma creche.

Em Reggio Emilia, em 2020, também em congresso, foi possível conhecer uma instituição e, no final do *lockdown,* foi realizada uma visita à creche da Universidade de Verona. Tais contatos foram registrados e algumas imagens selecionadas são apresentadas a seguir:

---

multas em caso de descumprimento. A decretação do *lockdown,* um dos mais rigorosos do mundo, naquele momento, bem como a dificuldades das pessoas inicialmente em estabelecer contatos virtuais, em primeiro lugar pela ausência de conhecimentos sobre o funcionamento desses meios e em segundo lugar pela própria dificuldade emocional em viver sob *lockdown*, levou a um processo de isolamento não apenas da pesquisadora, mas também dos contatos que poderiam contribuir mais com a pesquisa. Portanto, a metodologia utilizada baseada em análise documental ganhou maior relevância, e se tornou o centro para apresentação dos dados e análise.

5 O GNNI tem papel relevante nas discussões sobre educação da criança pequena na Itália. Reúne professores, gestores, intelectuais em defesa da educação de 0 a 6 anos. Criado em 1980 por Loris Malaguzzi, está presente também em seções nas regiões e discute temas relacionados às condições sociais das crianças pequenas, cuidado e educação. Junto com universidades e outros setores de pesquisa, é uma referência para as discussões pedagógicas e de políticas públicas italianas, sempre aliando a pesquisa com a prática (GNNI, 2021).

Figura 2 – Instituições de educação de 0 a 6 anos na Itália

Fonte: Acervo pessoal

Os métodos e as técnicas estão vinculados às escolhas para realizar a pesquisa e o modo de fazer "depende do que o objeto demanda, e a resposta ao objeto depende das perguntas, dos instrumentos e das estratégias utilizadas na coleta dos dados" (MINAYO, 2012, p. 622). Assim, para a coleta de dados, os instrumentos, as estratégias, os métodos e as técnicas podem ser resumidos em dois grandes blocos.

O primeiro bloco se constitui pela **coleta de documentos,** que é tradicionalmente um instrumento de pesquisa qualitativa e que forneceu as principais informações da pesquisa. O material selecionado de vários tipos é em grande parte originário de fontes oficiais e legislação em âmbito federal, regional e local. Além de materiais impressos, foram utilizados outros tipos de documentos como vídeos e fotografias, folders e panfletos.

A administração da Região da Emilia-Romagna foi fundamental com o fornecimento de informação sobre a legislação, as diretrizes educacionais e os dados estatísticos. A compilação dos dados de atendimento no *Rapporto informativo sull'offerta educativa 0-6 in Emilia-Romagna. Dati dell'anno educativo e scolastico* (Relatório informativo sobre a oferta educativa na Emilia-Romagna) dos anos escolares de 2017-2018 e 2018-2019 são os documentos principais que subsidiaram a análise dos dados.

O segundo bloco é composto por dados complementares aos documentos coletados em **entrevistas, conversas informais, participação em aulas e eventos**, com

a intenção de obter o maior número de informações possíveis. Nesse sentido, os contatos, conversas e entrevistas foram realizados tendo como foco atender aos objetivos descritos da pesquisa, com pessoas do setor público, privado, terceiro setor, cooperativas e sindicatos. Outra forma de obtenção de dados ocorreu após a participação em eventos coletivos, como seminários e congressos, que proporcionou novos contatos e novas informações. Após o contato inicial nos eventos, foram enviados e-mails solicitando conversas, que geralmente eram respondidos. Assim, foram surgindo novas possibilidades para a pesquisa.

Estavam previstos novos contatos e participação em novos eventos nos últimos dois meses do campo, mas como já relatado, a emergência sanitária impossibilitou a finalização do trabalho de campo com essas atividades. Assim, a fonte documental se constitui como o principal material coletado e analisado na pesquisa, com a complementaridade das atividades relacionadas no quadro 3.

Quadro 3 – Resumo das atividades da pesquisa de campo na Itália

Entrevistas, conversas e reuniões	Eventos e visitas
• 03 professores da Universidade de Verona, além da coorientadora; • Professor da Universidade de Bologna; • Representante do Escritório do MIUR – *Ministero da Instrução e Ricerca* (Ministério da Educação e Pesquisa) da região do Veneto; • Representantes do *Comune* de Verona na área de educação para a infância e do setor de finanças; • Especialista do setor administrativo de educação de Verona; • Representante do setor de serviços e políticas sociais e educacionais da Região da Emilia-Romagna • Duas aposentadas que atuaram na consolidação da educação da criança pequena de Bologna e da Emilia-Romagna. • Representante da CGIL *Confederazione Generale Italiana Del Lavoro* (Confederação Geral Italiana do Trabalho), junto com uma professora; • Representante da Cooperselius, cooperativa que atua na gestão de creches e pré-escolas; • Presidente do GNNI; • Liderança e administradora aposentada do *Comune* de Parma, ex-presidente do GNNI.	• Congresso *Il sistema integrato da zero a sei anni: una risorsa di qualità per le bambine e i bambini* (O sistema integrado de zero a seis anos: uma medida de qualidade para as meninas e os meninos no *Comune* de Abano Terme (Veneto); • Visita ao *Museo della Resistenza* (Museu da Resistência) em Bologna; • Aula na Universidade de Verona com a presença de ex-diretora de educação de Verona e uma coordenadora pedagógica; • Evento em Roma da organização *Save The Children;* • Reunião do GNNI em Bologna; • Participação como avaliadora de defesa de tese de *Laurea* (graduação) sobre o tema do sistema integrado; • Congresso *L'occhio se salta il muro. Alla ricerca di nuovi paradigmi per l'educazione* (O olho salta o muro. Em busca de novos paradigmas para a educação) em Reggio Emilia; • Visita à creche da Universidade de Verona • Visita às cidades de Ferrara e Modena;

Não foram consideradas leituras e revisão de literatura, visitas às bibliotecas e livrarias, pesquisas bibliográficas em páginas da Internet, elaboração de textos e artigos.

1.3 A análise dos dados

A pesquisa qualitativa tem na descrição densa uma de suas técnicas para apreender o particular e o total no objeto. No entanto, para além de inclusão e explicação de dados, se faz necessário um "salto interpretativo" para além da descrição, que responda aos objetivos da pesquisa e à intenção de transformação social. É no processo de análise que se alia o conteúdo teórico com os dados obtidos do trabalho empírico e se realizam triangulações para chegar à síntese da interpretação, que acontece a "descoberta dos aspectos importantes e do que deve ser aprendido e a decisão sobre o que vai ser transmitido aos outros" (BOGDAN; BICKLEN, 1994, p. 207).

Foi utilizado um procedimento de análise concomitante (BOGDAN; BICKLEN, 1994), uma proposta caracterizada por um procedimento que ao mesmo tempo em que são coletados os dados é realizada a análise, o que leva a aprofundamentos e conclusões preliminares que orientam a continuidade da coleta. Esse processo pode ser observado ao longo da escrita deste trabalho, com a seleção dos temas e problematizações sobre o objeto. A definição sobre essa estrutura foi definida durante o trabalho de campo, sendo inclusive uma das bases para a elaboração da análise final, mais sistemática e aprofundada, apresentada no último capítulo.

Também não seria possível fazer uma análise sem mencionar recorrentemente os elementos históricos e contextuais para conversar "com o mundo e sobre o mundo de forma compreensiva e crítica" (MINAYO, 2012, p. 625).

No processo final, foi seguido o percurso sugerido por Minayo (2012) para organizar os dados e fazer a análise com duas principais fontes:

1) os textos teóricos e referências utilizadas para elaboração do projeto e que foram enriquecidas com a bibliografia acessada em campo;

2) os documentos geográficos, históricos, estatísticos e institucionais que foram pesquisados e que ajudaram na contextualização do objeto, além de fontes iconográficas, como fotografias, áudios, filmes etc.;

O contato com os dados e a necessidade de sua decodificação para alcançar uma interpretação que contemple os objetivos da pesquisa e gere possíveis conclusões, impõe uma necessidade de categorização, resultante da verificação de regularidades e padrões que indicam o caminho para essa síntese, mas que também são resultados por questões e preocupações da investigação (BOGDAN; BICKLEN, 1994).

Foram as preocupações da pesquisa aliadas às regularidades e padrões surgidos a partir da leitura dos documentos e da vivência na Itália que levaram a pesquisadora a optar por não seguir exclusivamente para a decodificação de dados e para a eleição de categorias, os "códigos" (técnicas) comumente descritos na literatura sobre metodologia de pesquisa. Na análise, tiveram grande peso as perspectivas da pesquisadora, pois

> [...] são os valores sociais e maneiras de dar sentido ao mundo que podem influenciar quais os processos, actividades, acontecimentos e perspectivas que os investigadores consideram suficientemente importantes para codificar (BOGDAN; BICKLEN, 1994, p. 229)

Assim, o teor central da análise dos dados é apresentar as informações obtidas por meio da bibliografia e análise documental que contemplam todas as necessidades do objeto. Esta é uma pesquisa qualitativa que não teve como finalidade a quantificação dos recursos envolvidos na educação, em primeiro lugar pela dificuldade de acesso a este tipo de informação na Itália, e em segundo lugar pela necessidade de um grande aprofundamento sobre aspectos metodológicos quantitativos no tratamento e análise que seria inviável com o exíguo tempo da pesquisa de campo e análise.

Finalizando, será apresentada a organização da tese, dividida em sete partes, incluindo essa Introdução.

No capítulo seguinte, é apresentada uma revisão bibliográfica com dados sobre as transformações do sistema capitalista e sua repercussão sobre os Estados de bem-estar social europeus. Conhecidos também como *Welfare States*, Estados sociais ou Estados providência, essa forma de organização do Estado e do modo de produção capitalista se tornou uma grande referência em políticas sociais e, por esse motivo, o tema tem grande relevância para o trabalho.

Em seguida, a partir de elementos da história italiana e da consolidação do país como Estado nacional no fim do século XIX, são apresentados dados sobre sua organização política, econômica e social. É destaque neste capítulo, a estruturante divisão entre o Norte e o Sul (*Mezzogiorno*) e organização do Estado italiano. É detalhada também uma parte da trajetória do Partido Comunista Italiano (PCI), que em certo período histórico se tornou um grande protagonista nas discussões políticas nacionais e na administração de diversas regiões italianas, dentre elas, a Emilia-Romagna.

O capítulo quatro responde a uma demanda necessária em textos de políticas públicas sobre educação ao apresentar as abordagens pedagógicas da Emilia-Romagna

que fundamentam suas políticas educacionais. Assim como as políticas se efetivam a partir de sua articulação com diferentes dimensões da vida social, as práticas também dialogam com a visão de mundo de seus idealizadores e daqueles que as aplicam nas instituições escolares.

No capítulo cinco, adentra-se nas especificidades da educação italiana e, em particular, na etapa de 0 a 6 anos. São mostrados dados quantitativos sobre cobertura da demanda, valores pagos pelas famílias e a organização dos serviços que varia de acordo com o horário de atendimento, o número de crianças ou a necessidade das famílias.

No último capítulo, chega-se à análise da região da Emilia-Romagna, seu contexto histórico e as condições que propiciaram o desenvolvimento de sua educação para a primeira infância. O texto ainda traz dados quantitativos e informações sobre os arranjos institucionais realizados para a oferta de vagas e novas perspectivas teóricas para interpretação dessa realidade oferecidas pela bibliografia italiana.

Na Itália, país que foi o primeiro do Ocidente a enfrentar a pandemia do coronavírus, a educação ficou paralisada, mas teve ensaios de retomada. Espera-se que a frase utilizada em cartazes nas sacadas dos prédios italianos - *andrà tutto bene* (ficará tudo bem) - e que durante o *lockdown* simbolizou mensagens de força e confiança, seja também uma mensagem de esperança para que as crianças tenham seus direitos garantidos e que a educação da criança pequena italiana siga sendo uma inspiração, mas que o país também resolva seus problemas internos, mantendo e expandindo para todas as regiões as características de qualidade e participação social.

Figura 3 – Mensagens na entrada da creche da Universidade de Verona na retomada das atividades pós *lockdown* (julho de 2020)

Fonte: Acervo pessoal

2 ENTRE MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS: POLÍTICAS SOCIAIS E *WELFARE STATE* NO CAPITALISMO EUROPEU

Nas questões relacionadas ao capitalismo e suas mudanças, é importante buscar uma aproximação com a gênese de um conjunto de políticas de proteção social que, ao longo dos anos, consolidaram-se, especificamente na Europa, como um robusto arcabouço de direitos pactuados entre as forças sociais. Para este propósito, a opção foi retomar seu percurso histórico para entender os mecanismos e as demandas por direitos que foram sendo pautadas ao longo dos anos pelas lutas de classes e sua materialização no cerne do Estado, pois os direitos sociais são imprescindíveis para melhorar as condições de vida dos menos privilegiados, dentro dos contextos sociais e históricos, nos quais as instituições, as regras, as decisões, as relações de força e de persuasão entre os grupos sociais definem sua configuração (PIKETTY, 2013).

A existência de um sistema social que amortiza momentos de dificuldades e de um "pacote" de serviços públicos de qualidade faz parte da construção da própria identidade da Europa. É um sistema que remonta à criação de políticas de assistência aos desvalidos iniciadas no século XVIII, que passa pela criação dos direitos sociais no início do século XX até a instituição de um robusto Estado de bem-estar social pós 1945, que consolidou um amplo leque de direitos que, segundo Bresser-Pereira (2012), faz parte do estilo de vida dos europeus. Ainda segundo o autor, o bem-estar social não foi destruído e se manteve, por meio da democracia, porque "os trabalhadores e as classes médias simplesmente não aceitaram a diminuição dos grandes serviços sociais e científicos prestados pelo Estado" (BRESSER-PEREIRA, 2012, n.p.).

Contam também para as dificuldades em implantar retrações nas políticas sociais as bases eleitorais que foram ampliadas principalmente em decorrência da expansão do Estado de bem-estar social, que passou a abarcar não somente pobres e categorias ocupacionais, mas principalmente as classes médias (KERSTENETZKY, 2011).

É um processo que confirma que o desenvolvimento humano não é estático e que ao longo da história muitas reivindicações dos trabalhadores foram incorporadas pelo Estado e se consolidaram socialmente, sendo de fundamental importância para aplacar os efeitos de momentos de crise econômica e social. Em um quadro de transformações, a dimensão social das políticas públicas ainda está fortemente arraigada no Velho Continente e parece confirmar a indicação de que a questão social é "uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade" (CASTEL, 1998, p. 41).

2.1 A Trajetória dos direitos sociais na Europa

A conquista de um conjunto de direitos relacionados à garantia de bem-estar alterou a configuração do capitalismo no século XX, que, em seu nascimento, além de transformar a força de trabalho em mercadoria, também tinha a predominância de relações mercantis e a dependência do bem-estar das relações de mercado.

Com a criação dos direitos sociais, essa condição é relativizada, ocorrendo um "afrouxamento do status de pura mercadoria", diminuindo a participação do mercado na promoção de padrões sociais de bem-estar. Esse processo de desmercadorização acontece "quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102).

Segundo Castel (1998), as políticas sociais e o Estado social foram uma resposta às necessidades da instituição do livre contrato de trabalho em substituição do sistema de produção anterior ao capitalismo, de trabalho forçado sem contrato regulado, por um modelo de mercado que traz em seu bojo a condição de assalariamento. Mas, neste novo modelo, ao mesmo tempo em que o trabalhador se liberta, ele descobre que "a liberdade sem proteção pode levar à pior servidão: a necessidade", pois, do outro lado, "a liberdade que favorecia as empresas era demasiado forte, demasiado selvagem para os que podiam apenas suportá-la" (CASTEL, 1998, p. 44). As ideias liberais e a revolução industrial juntas conformaram essa condição do modelo de mercado no início do século XIX.

A consolidação dos direitos sociais somente ocorrerá no século XX. De acordo com Marshall (1967), os direitos sociais modernos fazem parte de um conjunto de direitos que representariam a evolução da cidadania com vistas à igualdade social, passando por um processo histórico de consolidação de uma série de direitos. O autor apresenta a evolução e o tipo de direitos de cidadania em três blocos:

1) **Direitos Civis,** que se consolidam no século XVIII, constituindo os direitos necessários à liberdade individual: ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direitos à propriedade e direitos à justiça;

2) **Direitos Políticos**, do século XIX, que consistem em fundamentar o direito de participar do exercício do poder político, como membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo;

3) **Direitos Sociais,** sobretudo do século XX, que se constituem como o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que

prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas a ele são o sistema educacional e os serviços sociais (MARSHALL, 1967).

Tendo como base a criação dos direitos sociais na Inglaterra, o autor ainda resgata sua origem, em que a participação da comunidade e de associações locais era de suma importância, até a criação da *Poor Law* de 1834 (Lei dos Pobres), uma "caridade legal" (CASTEL, 1998) que, por sua vez, deu origem à ideia de direitos sociais. Inicialmente utilizada como lei para alívio da pobreza e de combate à vadiagem, a *Poor Law* também apresentava "um amplo programa de planejamento econômico cujo objetivo geral não era criar uma ordem social e sim preservar a existente com um mínimo de mudança essencial" (MARSHALL, 1967, p. 71). No entanto, a *Poor Law* era um instrumento que dissociava os direitos sociais do status de cidadania, pois durante muito tempo gerava um estigma causado pela dependência de assistência dos pobres. Para serem protegidos pela lei, "abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal devido ao internamento na casa de trabalho e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuíssem" (MARSHALL, 1967, p. 72).

Portanto, segundo o autor, neste primeiro momento de sua instituição, a proteção social era utilizada para eliminar o status de cidadania e quase fez com que os direitos sociais desaparecessem nos séculos seguintes. O direito à educação, então, nasceu cumprindo um papel fundamental para o ressurgimento dos direitos sociais, a partir da instituição da educação primária gratuita e pública. Sua consolidação é diferente, pois não ocorreu pela proteção aos não cidadãos ou negando outros direitos de cidadania, mas por meio do preparo para a cidadania de um futuro adulto cidadão[6], conforme afirma Marshall (1967, p. 73):

> A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente deveria ser considerado não como o direito da criança frequentar a escola, mas como direito do cidadão adulto ter sido educado.

[6]Sobre a visão de criança e infância apresentada no excerto, é preciso considerar que o autor escreve em uma época em que a visão hegemônica sobre a criança a considerava uma tábula rasa para ser preparada para o futuro. Em contraposição a esta tese, como mencionado na introdução, existem novas concepções de criança e infância que fundamentam a educação moderna e que considera a criança competente no presente, o que será aprofundado no capítulo quatro.

No entanto, as concepções de Marshall sobre a suposição de que com o estabelecimento dos direitos sociais rumar-se-ia para um mundo com igualdade social, ao que parece, não se confirmou, pois não foi alterada a dinâmica de funcionamento do sistema capitalista como criador e reprodutor de grandes níveis de desigualdades, de exploração e concentração de renda. A forma de apropriação da riqueza socialmente produzida impede a geração de uma sociedade socialmente justa.

Mas existe um parêntese, um momento específico no processo de acumulação capitalista, iniciado no fim da Segunda Guerra Mundial, em que o mundo conheceu um diferente resultado da correlação das forças sociais e testemunhou a consolidação dos direitos sociais (saúde, seguridade social, assistência social e educação) em sistemas de proteção social – atualmente em vigor na Europa e em grande parte do mundo – que melhoraram as condições de bem-estar da população. Foram os trinta anos dourados do capitalismo que edificaram os pilares dos Estados de bem-estar social ou *Welfare State.*

Entre tantas definições e denominações possíveis sobre essa forma específica de organização da sociedade, que se iniciou nos países capitalistas centrais, adota-se a definição de um especialista italiano no tema, Maurizio Ferrera (1984), traduzindo a expressão do inglês *Welfare State* (Estado de bem-estar) para o italiano *Stato del benessere*, que compreende

> [...] os programas públicos de transferência monetária para a manutenção ou a garantia de renda em caso de envelhecimento, invalidez, maternidade, morte do chefe de família (dependentes), desemprego, doença, encargos familiares, bem como as políticas para a saúde, a assistência e serviços sociais, a educação, as habitações (FERRERA, 1984, p. 18, tradução nossa). [1]

No âmbito político, social e da organização do Estado, essas sociedades, em sua grande maioria, podem ser qualificadas como regimes social-democratas e se expressam por um conjunto de políticas fiscais e sociais que as estruturam dentro do capitalismo. Algumas não são chamadas oficialmente de social-democratas, mas resguardam as mesmas características, conforme descrição de Piketty (2020, p. 431, grifos do autor):

> [...] as noções de "sociedade social-democrata" e de "social-democracia" aqui consideradas devem ser entendidas num sentido relativamente abrangente para descrever um conjunto de práticas políticas e de instituições visando proporcionar um ajuste social ao sistema de propriedade privada e ao capitalismo, tais como foram

> instituídas num grande número de sociedades não comunistas europeias e não europeias ao longo do século XX, quer essas experiências tenham ou não se autodenominado de modo explícito "social-democratas".

São anos em que a história, que já tinha presenciado em 1917 a Revolução Russa e a transformação da União Soviética em um poderoso Estado comunista, também após o final da Segunda Grande Guerra, vê crescer as forças sociais de esquerda e de organização dos trabalhadores. Do lado dos capitalistas, essa conjuntura "obrigou as elites a reverem radicalmente seus posicionamentos sobre as questões de redistribuição dos recursos e da justiça tributária, sobretudo na Europa" (PIKETTY, 2020, p. 415).

Na França, mesmo antes da guerra já existiam mobilizações sociais com ocupações de fábricas. Desde 1936 os operários já eram reconhecidos como força social determinante, como num "belo verão que ainda não teme o outono" e com vitória eleitoral da esquerda, a classe operária francesa conquistou a extensão de seus direitos trabalhistas com as férias remuneradas, semana de 40 horas de trabalho, aumento de salários, além de adquirir "uma tomada de consciência de seu poder que pode fazê-la sonhar em se tornar um dia o futuro do mundo" (CASTEL, 1998, p. 437).

A Suécia, com grande mobilização popular entre 1890 e 1930, instituiu o famoso Compromisso Político, a partir de uma ampla aliança que transformou sua sociedade num ambicioso Estado de bem-estar social e que estabeleceu o mais alto nível de tributação e de gastos sociais entre 1950 e 2000, sendo considerado um país da social-democracia por excelência, um dos mais generosos Estados de bem-estar social existentes (PIKETTY, 2020; KERSTENETZKY, 2011).

Esse país escandinavo é um exemplo do tipo de composição social e política que ascendeu ao poder em grande parte da Europa. São coalizões sociais-democratas, mais precisamente "coalizões redistributivas de tipo social-democrata":

> Eram coalizões de ideias fundadas em programas de redução das desigualdades e em alterações profundas do sistema jurídico, tributário e social, que terminaram por se impor ao conjunto das forças políticas no decorrer do período de 1930-1980, incluindo os partidos situados mais à direita no tabuleiro político da época (PIKETTY, 2020, p. 45).

As forças políticas tinham nos partidos social-democratas uma grande inserção social, mas também a mobilização da sociedade envolvia "amplas parcelas do organismo social (sindicatos, militantes, meios de comunicação e intelectuais)" (PIKETTY, 2020, p. 46).

No campo dos partidos socialistas e movimentos trabalhistas, ocorreu uma adequação "no novo capitalismo reformado, porque para fins práticos não tinham política econômica própria, a não ser os comunistas, cuja política consistia em adquirir poder e depois seguir o modelo da URSS" (HOBSBAWM, 1995, p. 267).

Nesse quadro, uma situação de crescimento econômico era fundamental para manter as bases sindicais e o eleitorado, que vivia um momento de pleno emprego, com proteção social e consumo de massa, que permitia que a "classe operária fosse ao paraíso"[7]. Diante da eliminação de dois inimigos, a extrema direita fascista vencida pela Guerra e a extrema esquerda comunista sendo neutralizada pela Guerra Fria, existia um consenso tácito ou explícito entre os empresários e as organizações de trabalhadores. O campo eleitoral também era importante, e, segundo Hobsbawm, o foco da esquerda era pensar seu eleitorado operário:

> Na verdade, a esquerda concentrava-se em melhorar as condições de seus eleitorados operários e em reformas sociais para esse fim. Como não tinham soluções alternativas a não ser exigir a abolição do capitalismo, o que nenhum governo social-democrata sabia como fazer, nem tentara fazer, tinham de depender de uma economia capitalista forte e criadora de riqueza para financiar seus objetivos (HOBSBAWM, 1995, p. 267).

No entanto, tal pacto não impedia mobilizações sociais e questionamentos da ordem vigente, como os ocorridos em 1968 em toda a Europa capitaneados principalmente por jovens e mulheres. Os grandes protagonistas não eram do movimento operário, mas isso não significa que os trabalhadores não se organizaram e se manifestaram. De acordo com Bubbico (2018), os sindicatos na Europa Ocidental aumentaram as mobilizações nos anos 1960, alcançando seu pico entre 1968-1973. As mobilizações sociais na década de 1960 foram uma tendência em vários países.

Porém, apesar dessa tendência, é preciso captar as especificidades de cada contexto para não enquadrar realidades históricas em padrões pré-formatados a partir de teorias ou de posicionamentos hegemônicos de determinado período histórico. A dinâmica social existe exatamente para problematizar e quebrar padronizações da história, que desconsideram seus contextos e seus sujeitos. No caso italiano, por exemplo, aconteceu uma explosão de mobilizações sociais que acompanha toda a década de 1970

---

[7] A frase é uma alusão ao filme italiano de 1971 "*A Classe Operária vai ao Paraíso*", dirigido por Eli Petri, ganhador da Palma de Ouro no Festival de Cannes, e que retrata o trabalho dos operários em uma fábrica italiana, a relação entre patrões e sindicatos e a cultura de massa do período.

e que resulta na conquista de novos direitos sindicais, como a criação em 1970 do *Statuto dei lavoratori* (Estatuto dos Trabalhadores), que criou e regulamentou as representações nos locais de trabalho, mecanismos de democracia sindical, participação e organização. São momentos em que sobressaem ideias de "solidariedade, de um sólido classismo, de forte impulso igualitário e da ideia-força da unidade sindical" (BUBBICO, 2018, p. 291).

A consciência política e a participação democrática nesses anos constituíram uma nova institucionalidade, que resultou num grande processo de mobilização em toda a Itália. Como parte desse processo, ocorreu em 1969 o *Autunno Caldo* (Outono Quente), momento em que os movimentos sociais atuaram questionando as formas tradicionais de exercício de poder, de distribuição de recursos e da administração da coisa pública, transformando essas movimentações em práticas coletivas de modo a ensejar a criação de creches, centros cirúrgicos, postos de saúde, clubes e associações, entre outros (MACIEL, 1996).

Do lado da produção e dos patrões, como base econômica, os 30 anos dourados da economia capitalista, ou o capitalismo reformado (HOBSBAWM, 1995), ou, ainda, as sociedades social-democratas (PIKETTY, 2020), tinham como fundamento as propostas econômicas de John Maynard Keynes, que combinavam arranjos baseados em "crescimento econômico numa economia capitalista baseada no consumo de massa de uma força de trabalho plenamente empregada e cada vez mais bem paga e protegida" (HOBSBAWM, 1995, p. 276).

O chamado keynesianismo foi a base econômica do pacto que vigorou por um tempo em que todos saíram ganhando, inclusive os movimentos de esquerda, representados pelos partidos e grandes sindicatos do período:

> Tratava-se de um pacto aceitável para todos os lados. Os patrões, que pouco se incomodavam com altos salários num longo *boom* de altos lucros, apreciavam a previsibilidade que tornava mais fácil o planejamento. A mão-de-obra recebia salários que subiam regularmente e benefícios extras, e um Estado previdenciário sempre mais abrangente e generoso. O governo conseguia estabilidade política, partidos comunistas fracos **(exceto na Itália)** e condições previsíveis para a administração macroeconômica que todos os Estados praticavam (HOBSBAWM, 1995, p. 277, grifo nosso).

Cada período histórico e a forma como o trabalho se organiza, em suas mais diferentes dimensões, determinam quais mecanismos de proteção social serão aplicados e o seu alcance. Dentro do Estado previdenciário mencionado por Hobsbawm (1995),

estão as políticas sociais de *educação, saúde, previdência e assistência social*, que, em seu conjunto, representam uma das formas de mensurar o Estado de bem-estar social, a partir da análise do gasto social de cada economia. Para ele, é neste período que surgem os Estados de bem-estar social no sentido literal da palavra, em que

> Os gastos sociais com seguridade social – manutenção de renda, assistência, educação – se tornaram a *maior parte* dos gastos públicos totais, e as pessoas envolvidas em atividades de seguridade social formavam o maior corpo de todo o funcionalismo público [...] No fim da década de 1970, todos os Estados capitalistas avançados se haviam tornado "Estados de Bem-estar" desse tipo, com seis deles gastando mais de 60% de seus orçamentos na seguridade social (Austrália, Bélgica, França, Alemanha Ocidental, Itália, Países Baixos) (HOBSBAWM, 1995, p. 278-279, grifos do autor).

Corroborando as afirmações do autor, Kerstenetzky (2012) apresenta dados que comprovam que, de 1960 a 1975, a taxa de crescimento do gasto social como percentual do PIB foi a mais alta dos anos dourados, entre 7% e 10% ao ano em termos reais, com destaque para o crescimento nas áreas de educação, saúde e aposentadorias.

A criação de um Estado social, segundo Piketty (2013), também implicava alterações no padrão de arrecadação do Estado. Para o autor, essa mudança já se inicia a partir dos anos 1920-1930 e se estabiliza nos anos 1970-1980, período em que ocorreu um grande crescimento da participação dos impostos e das despesas públicas na renda nacional de todos os países ricos. Nesses países, as receitas totais de impostos até a Primeira Guerra Mundial representavam menos de 10% da renda nacional. Esse percentual aumentou entre os anos 1970-1980 para 30% nos Estados Unidos, 40% no Reino Unido e de 45% a 55% na Alemanha, França e Suécia (PIKETTY, 2020). Os percentuais saíram "de um equilíbrio em que se destinava menos de um décimo da renda nacional aos impostos e às despesas comuns para um novo equilíbrio no qual se dedicava, no longo prazo, entre um terço e metade da renda nacional" (PIKETTY, 2013, p. 595).

Um sistema de impostos progressivo que taxava a fração da população de alta renda foi fundamental para desenvolver e fazer permanecer por muitos anos o Estado social, sendo um de seus principais pilares e induzindo a um processo vigoroso de distribuição de renda e diminuição da desigualdade. O crescimento das receitas permitiu suportar os custos com o crescimento de um conjunto de políticas sociais com o financiamento de despesas fundamentais para o desenvolvimento, que pode ser resumida da seguinte forma:

> [...] um investimento maciço e relativamente igualitário na educação e na saúde (bem mais maciço e igualitário, pelo menos, do que tudo que havia sido feito antes), assim como despesas sociais indispensáveis para enfrentar o envelhecimento (como aposentadorias) e para estabilizar a economia e a sociedade em caso de recessão (como o seguro-desemprego) (PIKETTY, 2020, p. 409).

Nesse processo, ocorreu uma transformação na maneira de atuar do Estado, que, do século XIX até 1914, focava em atividades de defesa e, posteriormente, passou a investir em sua missão social centrada em duas principais frentes de aporte de recursos. A primeira frente configura-se na forma de **despesas com serviços**, com a alocação de recursos para educação e saúde, que, no início do século XXI, representam entre 10% e 15% da renda nacional em todos os países desenvolvidos. A segunda frente é caracterizada como **renda disponível**, formada por rendimentos de substituição e transferência, estas últimas constituídas por aposentadorias, seguro-desemprego e programas de renda mínima, entre outros, e que representam de 10% a 15% (às vezes 20%) da renda nacional. As aposentadorias têm uma participação muito maior que os outros itens, com cerca de dois ou três quartos das despesas (PIKETTY, 2013).

Dependendo do contexto de cada país, cada modelo de Estado de bem-estar social assumiu diferentes configurações. Um dos principais autores que estudou sua classificação foi Esping-Andersen (1991). Ele destaca a necessidade de considerá-los a partir da análise de como as atividades estatais de provisão social se articulam na tríade *Estado, Mercado e Família*, que são os garantidores de provisão de bem-estar. A partir desta premissa, ele elenca três tipos de *welfare state*:

1) *Welfare State* **liberal**: com predominância de assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. São exemplos os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália;

2) *Welfare State* **conservador/corporativista**: os direitos estão relacionados a status e classe. Predomina o comprometimento com a preservação da família tradicional e o Estado atua mais fortemente quando a capacidade da família de servir aos seus membros exaure-se. Exemplos: Áustria, França, Alemanha e Itália;

3) *Welfare State* **social-democrata**: os direitos tendem a ser mais universais com forte desmercadorização. Um fator fundamental para sua existência é o pleno emprego, no sentido de suprir a necessidade da manutenção do custo solidário, universal e

desmercadorizante. Enquadram-se neste regime os países escandinavos, como Dinamarca, Noruega, Suécia e Finlândia.

Interessante observar no caso da Itália, incluída no modelo conservador/corporativista, o papel da família como provedora de proteção para aqueles que estão fora do mercado de trabalho, pois o viés corporativista desse modelo faz com que o Estado garanta a proteção principalmente para os inseridos no trabalho. Nestes casos, o "Estado só intervém quando a família falha" (KERSTENETZKY, 2011, n.p.), sendo muito diferente de um sistema universalista, presente nos países nórdicos.

Essa especificidade, que pode ser encontrada em diversas nações, principalmente nos Estados de bem-estar social localizados na Europa Meridional[8], apresentam algumas políticas comuns, geralmente focadas em manutenção da renda. Em sua conformação também têm alto grau de fragmentação com subsistemas e regras de acesso diferenciadas de acordo com as categorias ocupacionais (assalariados, funcionários públicos, autônomos). É o caso de França, Itália e Grécia (FERRERA, 1995).

Dentro da análise da União Europeia, Itália, Espanha, Portugal e Grécia têm políticas de renda mínima pagas a indivíduos e famílias com recursos insuficientes e um sistema de saúde universal como um direito básico do cidadão, e não apenas dos trabalhadores. No entanto, seus sistemas de proteção social apresentam alto grau de diferenciação entre os beneficiários (FERRERA, 1995).

Nos meridionais, existe uma dualidade entre os beneficiários: um primeiro grupo é muito protegido (funcionários públicos, administrativos e assalariados do setor privado de grandes e médias empresas), que recebe benefícios generosos em caso de enfermidade, maternidade, desemprego e na aposentadoria. Um segundo grupo, mais desfavorecido de benefícios, é composto por pessoas com pouca proteção que recebem ocasionalmente incentivos exíguos. São trabalhadores irregulares de setores frágeis, sem segurança no trabalho, alocados em pequenas empresas, serviços de agricultura e da economia informal. Nesse contexto, as famílias funcionam como uma compensação social (FERRERA, 1995).

A família solidária é vista como um amortizador social em momento de grandes dificuldades. Na Itália se chama *familismo all'italiana,* (familismo à italiana), com um tipo de ação em que também a família oferece bem-estar. Um exemplo é a utilização das aposentadorias dos mais velhos para manutenção dos jovens em momentos de grande

[8] A Europa Meridional ou Europa Mediterrânea engloba os países do sul europeu, como Portugal, Espanha, Itália e Grécia. Alguns autores incluem também a França.

desemprego, comumente encontrada na Itália. Nesse contexto, o trabalho não remunerado feminino (esposas, filhas, noras, avós, irmãs) é fundamental para manter o familismo, além de diminuir o dispêndio do Estado com os que não são autossuficientes (SABATINELLI, 2016).

Assim, é possível encontrar na literatura diferentes explicações e classificações sobre o *Welfare State*. Mas, segundo Fiori (1997), também existem variáveis e fatores presentes em quase todas as explicações. Ou seja, para a discussão sobre Estado de bem-estar social, é necessário considerar algumas linhas gerais que explicam sua existência:

a) a natureza, a forma e o ritmo do desenvolvimento econômico;

b) o grau, a intensidade e a organicidade da mobilização da classe operária;

c) o grau de avanço do desenvolvimento político-institucional;

d) a extensão ou impacto do efeito de difusão das inovações ocorridas nos países paradigmáticos;

e) a forma peculiar e a intensidade de como se desenvolve a luta política envolvendo os partidos que tradicionalmente representam o mundo do trabalho.

Portanto, em que pese a existência de certa uniformidade do capitalismo mundial nos anos dourados, cada nação, diante de seus diferentes processos históricos de desenvolvimento econômico e social e do grau de força e organização da classe trabalhadora, configurou seus sistemas de proteção e seguridade social, que foram fundamentais para a redução das desigualdades. Ou, visto de outra forma, para reduzir seu ímpeto, como no caso da Europa, onde as sociedades social-democratas foram mais protetoras contra a tendência de gerar desigualdade social da globalização (PIKETTY, 2020).

No entanto, a partir dos anos 1960 aconteceu uma desorganização das bases institucionais e econômicas que fomentaram esse desenvolvimento, um esgotamento do padrão de industrialização norte-americano, além de profundas mudanças no sistema financeiro internacional, a partir do rompimento das regras e controles das relações comerciais e financeiras acordadas em Bretton Woods[9]. As finanças internacionais que comandavam o processo de acumulação mundial de capital viram-se totalmente livres

[9] O Acordo foi firmado em 1944 entre os países capitalistas, na cidade de Bretton Woods, nos Estados Unidos. Ele regulou o sistema financeiro mundial, a política econômica e estabeleceu o dólar como referência monetária mundial em relação a determinada quantidade de ouro.

para circular, favorecidas por um processo de desregulamentação bancária que resultou "na valorização fictícia da riqueza" (POCHMANN, 2002, p. 27).

É um momento de crise do capitalismo, que, enquanto sistema, mantém um ritmo de desenvolvimento com ondas longas de crescimento e curvas descendentes ao longo de sua história econômica desde o século XVIII (HOBSBAWM, 1995). O Estado social, que tinha como um de seus fundamentos o crescimento econômico, passou a sofrer fortes abalos. E, mesmo tendo permanecido por 30 anos e parecer para alguns uma solução permanente de melhorias de condições de vida dentro do capitalismo, ele não pode ser desvinculado de um sistema que, quando passa por crises, precisa de um redirecionamento para recuperar as taxas de lucratividade, este sim o verdadeiro motor do capitalismo.

Assim, a base econômica dos 30 anos dourados, o keynesianismo, pode ser considerada conjuntural e se insere na lógica *stop-go* (para e vai) do capitalismo, conforme retrata Mèszaros:

> Como opera no âmbito dos parâmetros estruturais do capital, ele é forçosamente conjuntural, independentemente de as circunstâncias favorecerem uma conjuntura mais longa ou mais curta. O keynesianismo, mesmo a variedade chamada de "keynesianismo de esquerda", está necessariamente contido na "´lógica stop-go" do capital, e por ela é restringido. Mesmo no seu apogeu, o keynesianismo nada representou além da fase "go" de um ciclo de expansão, que mais cedo ou mais tarde chega ao fim, substituído pela fase "stop" (MÈSZAROS, 2003, p. 96, grifos do autor).

Nesse processo de crise e de retomada das taxas de lucro, o capitalismo também alterou profundamente os processos de trabalho. De uma produção principalmente industrial, organizada segundo a lógica do Fordismo e do Taylorismo, surgiu um novo padrão de acumulação, resultante de uma poderosa reestruturação produtiva, extremamente flexível, que remete às diferentes formas de acumulação flexibilizada. Segundo Antunes (2003), as principais características desse novo padrão são o *downsizing* (redução de equipes e processos), novas formas de gestão organizacional, avanço tecnológico, modelos alternativos ao binômio taylorismo/fordismo, em que se destaca especialmente o Toyotismo, ou modelo japonês (ANTUNES, 2003). Essas mudanças resultaram em nova configuração do mundo do trabalho, com aumento de trabalho parcial, precário, terceirizado, subcontratado etc., levando à heterogeneização,

complexificação e fragmentação do trabalho, que afetam a organização dos trabalhadores e sua capacidade de luta.

Outro aspecto que também alterou a configuração das relações sociais foi o papel desempenhado pelas corporações transnacionais na definição da produção e emprego junto com o aumento do potencial influenciador dos Estados Unidos e das finanças internacionais no comando do processo de acumulação do capital.

Concomitante a estas mudanças, retornaram de forma hegemônica as orientações políticas e ideológicas do liberalismo, de defesa do livre mercado e contrárias à intervenção do Estado na economia, com a configuração do chamado neoliberalismo, que pode ser considerado um amplo projeto político com a defesa – em alguns casos, imposição – de um conjunto de reformas que atingiram os países capitalistas centrais e periféricos, conforme apresenta Fiori (1997, p. 142, grifos do autor):

> As reformas neoliberais adquiriram várias formas e matizes, mas alguns elementos estiveram presentes em todas elas: assim foi com a "remercantilização" da força de trabalho, a contenção ou desmontagem dos sindicatos, a desregulação dos mercados de trabalho e a privatização de muitos dos serviços sociais que estiveram previamente em mãos dos Estados [...] Tudo feito com o objetivo declarado de encorajar a responsabilidade pessoal ou coletiva pela própria auto-assistência feita através do mercado. Como resultado, a tendência na maioria dos países tem sido a segmentação crescente dos esquemas de *welfare*, acompanhada de um maior papel dos grupos privados e de uma assinação de maior autonomia e poder aos setores voluntários e outros tipos de organizações privadas ou filantrópicas.

De um lado, com a hegemonia do pensamento neoliberal, e, de outro, com alterações concretas no processo de trabalho, novas relações sociais se configuraram após os 30 anos dourados. No caso da Inglaterra, com a vitória eleitoral de Margaret Thatcher com o Partido Conservador em 1979, foram implementados novos desígnios para a liberdade do mercado e a nova forma de organização da produção. As mudanças foram grandes, com um novo patamar de condições econômicas e jurídico-institucionais, com extensa privatização, redução e mesmo extinção do capital produtivo estatal, legislação fortemente desregulamentadora das condições de trabalho e flexibilizadora dos direitos sociais. Soma-se, ainda, a aprovação pelo Parlamento Conservador de um conjunto de atos fortemente coibidores da atuação sindical, visando destruir a forte base fabril dos representantes sindicais no local de trabalho, até as formas mais consolidadas do contratualismo entre capital, trabalho e Estado, como nas negociações coletivas

(ANTUNES, 2003). O exemplo da Inglaterra é importante para caracterizar a agenda de reformas para favorecer o mercado, que afetou em maior ou em menor grau grande parte das nações no mundo.

No âmbito do Estado, as políticas de vertentes neoliberais chegaram avassaladoras sob a nova governança, chamada de *New Public Management* (Nova Gestão Pública), com foco em "tornar a atividade governamental mais empresarial, por meio do transplante de técnicas de gestão e da cultura e valores empresariais do setor privado" (HALL; GUNTER, 2015, p. 747).

Contudo, é preciso considerar que, mesmo com o esgotamento do padrão de acumulação do keynesianismo, tal realidade não repercutiu imediatamente no esgotamento do sistema de proteção social. A crise do keynesianismo não pode ser automaticamente chamada de crise dos Estados de bem-estar social. São duas coisas diferenciadas que muitas vezes são igualadas para decretar o fim de determinadas políticas.

Ao observar o gasto público de 22 países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entre os anos de 1980 e 2007, Kerstenetzky (2012) concluiu que o gasto social cresceu ao longo do período em ritmo superior ao crescimento médio do Produto Interno Bruto. O gasto social em percentual do PIB passou de 10,1% em 1960 para 22,7% em 1998. Já o gasto público social sobre o gasto público total saiu de 36,1% para 52,4% no mesmo período. Os dados apresentados sustentam sua indicação em relação à situação do Estado de bem-estar social, que não estaria necessariamente em crise, mas alterando sua conformação.

Segundo a autora, as mudanças no *Welfare State* foram amparadas por um conjunto de reformas nas políticas sociais (previdência, educação e saúde) que delinearam sua atual configuração, apresentando um deslocamento de um ***welfare* de seguridade** para um ***welfare* de serviços**, em que a responsabilidade pública diminuiu enquanto provisão direta e aumentou na regulação e financiamento:

> Não se pode falar propriamente de crise, quando se observa expansão ininterrupta por toda parte, mas sim de mudança, dadas as várias reformas perpetradas nos anos 1980 e 1990. A mudança qualitativa indica a diminuição relativa da função de seguridade social e o aumento relativo dos serviços sociais (especialmente os relacionados com a conciliação da vida familiar com o trabalho), por um lado, e por outro, o avanço de políticas sociais privadas (KERSTENETZKY, 2012, p. 59-60).

Assim, não é possível afirmar que o *Welfare State* foi destruído, apesar da percepção e de uma articulação internacional em torno da necessidade de mudanças que atuem em favor do capital, que, costumeiramente, em sua trajetória para acumular lucros, metamorfoseia-se buscando novos ganhos, e, para Fiori (1997), materializa-se em formas mais atenuadas ou menos inclusivas de cobertura do *Welfare State.*

Se o capitalismo em sua fase atual não conseguiu impor reduções drásticas nos gastos e destruir os pilares do Estado de bem-estar social, por outro lado conseguiu promover diversas alterações na relação Estado, sociedade e mercado, que reconfiguraram as relações sociais no início do século XXI. E é neste aspecto que estaria o grande "salto de qualidade" do capitalismo: transferir a apropriação e destinação dos recursos públicos com gastos sociais não apenas para a classe trabalhadora, mas também para as empresas, aumentando a articulação entre o público e o privado, em que o capital "considera os serviços sociais uma área em expansão na qual lucros consideráveis podem ser obtidos" (BALL, 2004, p. 1107).

Uma interessante caracterização desse processo é apresentada por Moreno (2017), segundo a qual se pode afirmar que, após os 30 anos de ouro do capitalismo europeu, sucederam-se os anos de prata (1976-2007), e que na atualidade (pós-2008) vivencia-se a sua era de bronze. As repercussões sobre o *welfare* configurado na atual "era de bronze" decorrem das adequações realizadas após a crise bancária de 2008, com a quebra do Banco Leman Brothers. A volatilidade do sistema relacionada ao capital financeiro também é outra face das propostas neoliberais, que decorre da implementação de uma extensa desregulamentação no sistema financeiro internacional, como mencionado anteriormente. O ano de 2008 tornou-se a concretização de mais uma crise capitalista, no período em que a fração financeira exerce hegemonia dentro das classes dominantes.

As economias mundiais foram fortemente abaladas. Os dados de crescimento e desemprego da União Europeia confirmam que, a partir de 2008, deteriorou-se a economia e grande parte dos países registraram até mesmo índices negativos de crescimento econômico, conforme os dados da tabela a seguir.

Tabela 1 – Taxas de crescimento real do PIB e de Desemprego* na União Europeia (Anos selecionados)**

	Produto Interno Bruto							Taxa de desemprego						
Países	**2008**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**	**2017**	**2019**	**2008**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**	**2017**	**2019**
Alemanha	1.1	- 5.7	3,9	0.4	1.5	2,6	0,6	7.5	7.6	5.8	5.2	4.6	3.8	3.1
Áustria	1.5	- 3.8	2,9	0.0	1.0	2,4	1.4	4.1	5.3	4.6	5.4	5.7	5.5	4.5
Bélgica	0.4	- 2.0	1,7	0,5	2.0	1,6	1.7	7.0	7.8	7.2	8.4	8.5	7.1	5.4
Bulgária	6.1	- 3.4	2,4	0.9	3.2	3.5	3.7	5.6	6.8	11.3	13.0	9.2	6.2	4.2
Chipre	3.6	- 2.0	0,4	- 6.6	1.7	5.2	3.1p	3.7	5.4	7.9	15.9	15.0	11.1	7.1
Croácia	1.9	- 7.3	-0.2	- 0.4	2.4	3.4	2.9p	8.6	9.2	13.7	17.4	16.2	11.2	6.6
Dinamarca	-0.5	- 4.9	1.3	0.9	1.6	2.8	2.8	3.7	6.4	7.8	7.0	6.3	5.8b	5.0
Eslováquia	5.6	- 5.5	2.8	0.7	4.8	3.0	2.3	9.5	12.0	13.6	14.2	11.5	8.1	5.8
Eslovênia	3.5	- 7.5	0.9	- 1.0	2.2	4.8	3.2	4.4	5.9	8.2	10.1	9.0	6.6	4.5
Espanha	0.9	- 3.8	-0.8	-1.4	3.8	3.0	2.0	11.3	17.9	21.4	26.1	22.1	17.2	14.1
Estônia	-5.1	- 14.4	7.4	1.3	1.8	5.5	5.0	5.5	13.5	12.3	8.6	6.2	5.8	4.4
Finlândia	0.8	- 8.1	2.5	- 0.9	0.5	3.3	1.1	6.4	8.2	7.8	8.2	9.4	8.6	6.7
França	0.3	- 2.9	2.2	0.6	1.1	2.3	1.5p	7.4	9.2e	9.2	10.3e	10.4	9.7	8.5
Grécia	-0.3	- 4.3	-10,1	- 2.7	- 0.4	1.3	1.9p	7.8	9.6	17.9	27.5	24.9	21.5	17.3
Hungria	1.1	- 6.7	1.9	1.9	3.8	4.3	4.6p	3.7	4.4	5.0	7.3	6.9	4.9	3.4
Irlanda	-4.4	- 5.1	0.6	1.2	25.2	9.1	5.6	7.8	10.0	11.0	10.2	6.8	4.2	3.4
Itália	-1.0	- 5.3	0.7	- 1.8	0.8	1.7	0.3	6.8	12.6	15.4	13.8	10.0	6.7	5.0
Letônia	-3.3	- 14.3	6.5	2.3	4.0	3.3	2.1	6.7	7.8	8.4	12.2	11.9	11.2	10.0
Lituânia	2.6	- 14.8	6.0	3.6	2.0	4.3	4.3	7.7	17.5	16.2	11.9	9.9	8.7	6.3
Luxemburgo	-1.3	- 4.4	2.5	4.0	3.7	1.8	2.3	5.8	13.8	15.4	11.8	9.1	7.1	6.3
Malta	3.8	- 1.1	0.5	5.5	9.6	8.0	5.3	5.1	5.1	3.7	4.3	6.7b	5.5	5.6
Holanda	2.2	- 3.7	1.6	- 0.1	2.0	2.9	1.7p	6.0	6.9	6.4	6.1	5.4	4.0	3.6
Polônia	0.3	2.8	4.8	1.1	4.2	4.8	4.5	7.1	8.2	9.7	10.3	7.5	4.9	3.3
Portugal	2.5	- 3.1	-1.7	- 0.9	1.8	3.5	2.2p	7.7	9.6	12.9	16.4	12.6	9.0	6.5
Reino Unido	-0,3	- 4.1	1.3	2.2	2.4	1.7	1.3	5.6	7.6	8.1	7.5	5.3	4.3	3.8
Repúb. Checa	2.7	- 4.7	1.8	- 0.0	5.4	5.2	2.3	4.4	6.7	6.7	7.0	5.1	2.9	2.0
Romênia	9.3	- 5.5	1.9	3.8	3.0	7.3	4.2p	5.8	6.9	7.2	7.1	6.8	4.9	3.9
Suécia	-0.5	- 4.3	3.2	1.2	4.5	2.6	1.3	6.2	8.4	7.8	8.0	7.4	6.7	6.8
Média UE	1,2	-5,35	1,75	0,59	3,55	2,76	2,69	6,39	8,93	10,1	11,11	9,65	7,61	5,97

Fonte: Comissão Europeia – Eurostat (2020). Elaboração própria.
* No âmbito da UE, são consideradas desocupadas pessoas que realizaram uma procura por emprego no último mês e estão disponíveis para ocupar um posto de trabalho em até duas semanas.
** Países que compunham a União Europeia até 2020. O Reino Unido (Inglaterra, País de Gales e Escócia) deixou o bloco em 2020.
***O alto percentual do PIB da Irlanda em 2015 se refere a uma transformação em sua economia, com uma reestruturação corporativa que aumentou os ativos do país.
b. Série histórica; e. estimativa; p. provisório

Além dos países do Leste Europeu, que registraram altos índices de desemprego no período pós-crise, a Espanha e Grécia foram duas nações que passaram por profunda

crise econômica, chegando a registrar os maiores percentuais de desemprego em 2013, com 26,1% e 27,5%, respectivamente. A recuperação econômica foi lenta. A Itália, por exemplo, apresentou um breve crescimento do PIB entre 2015 e 2017, mas voltou a apresentar queda no crescimento, atingindo a taxa de 0,3% em 2019. O país também apresentou, ao longo do período, altos percentuais de desempregados, com 15,4% em 2011, enquanto a Alemanha, a grande potência da região, apresentava 5,8% no mesmo ano.

Com a crise, a Europa mergulhou em propostas de austeridade fiscal com foco no combate ao déficit público. Alguns países solicitaram empréstimos à União Europeia, que condicionou a aprovação à adoção de políticas restritivas, o que, por consequência, influencia as políticas sociais. A crise da Grécia foi um exemplo dessas negociações. Para suprir as necessidades do país que enfrentava um grande endividamento público, muitas restrições foram impostas para aprovação da ajuda da União Europeia, e o país teve que adotar um profundo pacote de medidas de austeridade que causaram uma ebulição social no país. Na Itália, a adoção das medidas de austeridade teve repercussão no setor público, com alterações de normativas que influenciaram a educação, o que será detalhado nos capítulos cinco e seis.

Segundo Moreno (2017), as consequências desta crise podem ser conjunturais, mas mostra impactos nas políticas de redução do bem-estar social, mesmo que variados. Alguns países, antes da crise, já apresentavam políticas de contenção de bem-estar social que podem ser resumidas em algumas medidas, como o endurecimento dos critérios de acesso e elegibilidade a benefícios e serviços sociais, a redução em torno de 10% dos gastos nos países nórdicos e a transferência de responsabilidade do setor público estatal para o setor privado lucrativo em setores do estado de bem-estar social britânico.

Mas, mesmo com certas políticas restritivas, ajustes e imposições, os gastos sociais nos países europeus ainda continuam representando uma fatia importante do PIB. No final de 2016, em relação aos gastos com políticas de bem-estar, os países nórdicos (como Dinamarca, Finlândia e Suécia) conseguiram manter altos percentuais, por volta de 30% do PIB. Países continentais (Alemanha, Áustria, Bélgica, França e Luxemburgo) mantiveram-nos em torno de 27%. Os países mediterrâneos (Espanha, Grécia, Itália e Portugal) permaneceram com 25% de percentual do PIB, e os países do Leste, além da Irlanda e do Reino Unido, registraram cerca de 20% de seu PIB (MORENO, 2017).

Há um desafio após a crise de 2008 para verificar se o Estado social permanece como herança e um horizonte, pois ainda existe a proteção social enredada a um

"compromisso entre a dinâmica econômica, comandada pela busca do lucro, e a preocupação de proteção, comandada pelas exigências da solidariedade" (CASTEL, 1998, p. 279-280).

Diante de uma conjuntura de crescimento econômico que não mais permitiria a presença do compromisso social do keynesianismo, pactuado entre os interesses do mercado e as reivindicações do trabalho, Castel (1998), mesmo antes da crise, sugeria a necessidade de se decidir entre conviver em uma sociedade inteiramente submetida às exigências da economia ou construir uma figura do Estado social para enfrentar os novos desafios dos novos tempos.

Para o autor, faz-se necessário no século XXI elaborar um "pacto de solidariedade, pacto de trabalho, pacto de cidadania: pensar as condições de inclusão de todos para que possam comerciar juntos, como se dizia na época do Iluminismo, isto é, "fazer sociedade" (CASTEL, 1998, p. 35, grifo do autor). Ao que tudo indica, parece que a opção dos países europeus foi por uma via intermediária, sem submissão total ao mercado ou diminuição de investimento financeiro, mas trazendo suas premissas nas relações econômicas estatais e nas políticas sociais.

Nesse contexto, apesar do crescimento e/ou manutenção dos gastos sociais, uma das áreas mais afetadas com a estagnação econômica entre 1990-2015 foi a educação, que parou de crescer em todos os países da Europa Ocidental. No século XX, os investimentos em educação em relação à renda nacional aumentaram de 1% a 2% entre 1870/1910, para algo em torno de 5,5% a 6% entre 1980/1990. Mesmo que não tenha ocorrido uma diminuição concreta nos gastos, entre 1990-2015, o investimento em educação ficou estagnado nos mesmos patamares da década anterior, entre 5,5% e 6% (PIKETTY, 2020). Neste quadro, para Piketty (2020, p. 477), a situação seria assombrosa:

> É assombroso constatar que os gastos públicos em educação – que sofreram aumento significativo ao longo do século XX, passando de menos 1%-2% da renda nacional em 1870-1910 a 5%-6% em 1980-1990 – pararam de crescer desde os anos 1980-1990.

É um momento histórico em que avançam as propostas de coparticipação dos cidadãos no financiamento da educação e incentivo à entrada do setor privado nos sistemas educacionais, ensejando uma série de reformas que, em muitos casos, transformou os sistemas nacionais de vários países, como será relatado a seguir.

2.2 A educação nas reformas capitalistas: entre Estado, mercado e sociedade

A educação, ao mesmo tempo em que pode ser considerada no século XXI um consenso em relação ao seu potencial civilizatório, também é alvo de inúmeras polêmicas, constituindo-se como um dos direitos sociais mais debatidos e problematizados por pedagogos, economistas e sociólogos, entre outros.

Retornando ao pensamento de Marshall (1967), o mais relevante para este trabalho é trazer à tona a importância que a educação assumiu no conjunto dos direitos sociais, associando-se aos direitos civis e políticos, e, principalmente, pelo fato de sua execução ser definida como responsabilidade do Estado. Essa premissa foi fundamental para alterar a conformação dos direitos de cidadania, pois o "desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX constituiu o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania no século XX" (MARSHALL, 1967, p. 74).

Assim, a educação se consolidou como direito e se transformou em sinônimo de cidadania incorporada às legislações nacionais e em documentos multilaterais. Como afirma Cury (2002, p. 246), "a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania, e tal princípio é indispensável para políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e políticos e, mesmo, para reinserção no mundo profissional". O direito à educação também está presente nas sociedades atuais como parte dos direitos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU – Organização das Nações Unidas (ONU, 1948).

As ideias convergem para ratificar a importância da educação pública e da necessidade do aporte de recursos para seu desenvolvimento. E é nesse sentido que seu financiamento, sua gestão e as estratégias ideológicas que a orientam adquirem preponderância para pensar na constituição de sistemas educacionais que garantam e efetivem o direito à educação consagrado nas legislações da grande maioria dos países capitalistas modernos, sendo o Estado o grande responsável para efetivar esse direito.

O acesso à educação também é uma condição para a igualdade e o desenvolvimento, e pode fazer parte de compromissos sociais que são permitidos pelo crescimento. De acordo com Piketty (2020), a educação pode ser fator diferencial de crescimento social e econômico. O autor desenvolve seu argumento ao comentar sobre o avanço que os Estados Unidos tiveram no século XX, como potência que cresceu mais rapidamente que a Europa, porque tinham "mais de meio século de avanço em relação à

Europa em termos de escolarização primária e depois secundária universal" (PIKETTY, 2020, p. 482). Durante os anos dourados, nos países ricos, o crescimento dos investimentos em educação foi excepcional. Mas, na atualidade, eles enfrentam grandes obstáculos para continuar sua expansão, principalmente em relação ao ensino superior. E, novamente, a conjuntura de restrição orçamentária vem determinando os investimentos.

As sociedades passam por permanente tensão entre a efetivação do direito, a disponibilidade de recursos e os setores que desenvolvem atividades na área. A destinação dos recursos em âmbito europeu envolve diversos níveis de governo, mas sem uma rigidez na determinação dos montantes que serão investidos em educação, o que pode, em períodos de crise, resultar em diminuição de recursos ou em alterações na gestão que impliquem a redução dos investimentos.

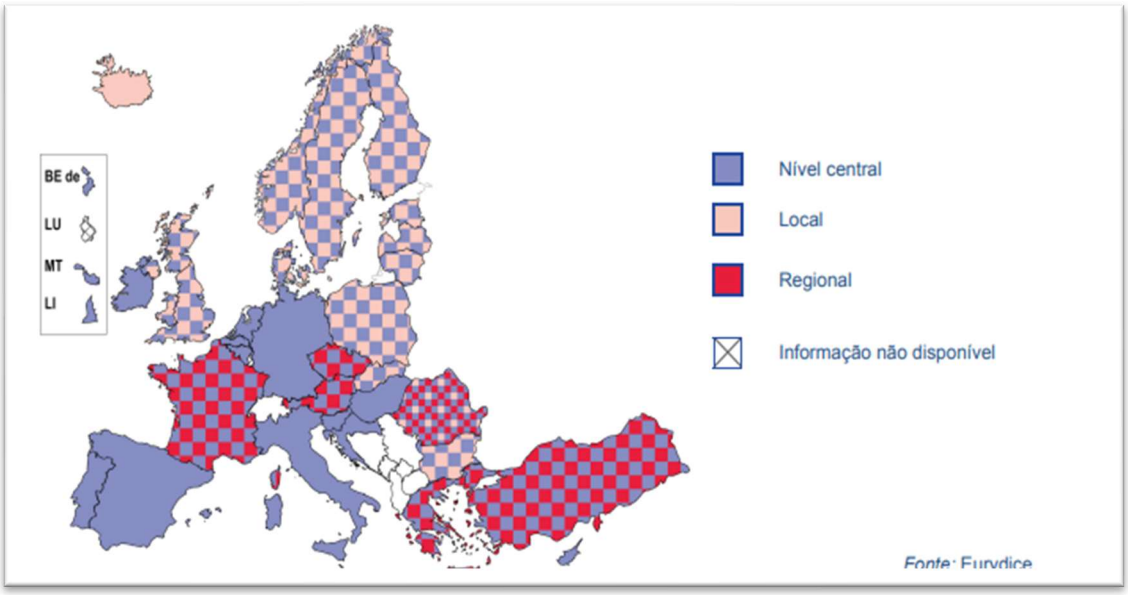
Em que pese a diversidade de realidades locais no conjunto de países da União Europeia, geralmente as despesas para funcionamento dos sistemas de ensino englobam custos com **pessoal** (docente e não docente); **bens e serviços para o seu funcionamento,** como materiais didáticos, energia elétrica, água, manutenção etc., e **bens de capital**, como móveis, imóveis, equipamentos, etc. Os grandes financiadores são os governos centrais, mas articulados com as autoridades subnacionais, que, em alguns casos, possuem determinada margem de autonomia para a alocação dos recursos. As transferências da autoridade central para as intermediárias podem ocorrer basicamente de duas formas. A primeira configura-se numa **dotação/repartição global** repassada às autoridades intermediárias para cobrir as despesas para fazer funcionar a educação. Geralmente o montante é definido pela autoridade central, que pode adotar alguns critérios para definir os valores. Em alguns países são definidas algumas obrigatoriedades da alocação dos recursos para serem cumpridas pelos entes regionais e/ou locais. A segunda forma é um **montante fixo**, que são fundos transferidos para os entes subnacionais para serviços públicos em geral, não apenas para a educação. São recursos com maior margem de manobra dos entes subnacionais, que definem a quantidade de recursos a ser investida na educação e em outros serviços públicos, considerando a legislação vigente (COMISSÃO EUROPEIA/EACEA/EURYDICE, 2014).

A massa dos recursos financeiros é utilizada no pagamento de pessoal. Na União Europeia, para a educação primária e secundária (correspondentes ao ensino fundamental e médio no Brasil), esse percentual é de 70%, e em mais de 1/3 dos países a transferência de recursos para pessoal docente envolve exclusivamente as autoridades centrais. No caso das outras despesas correntes e de capital, além do governo central geralmente estão

envolvidos outros níveis de autoridade regionais e/ou locais, que podem ser os *Länder* na Alemanha; as Comunidades Autônomas na Espanha; as *Communautés* na Bélgica; as *Regioni* e/ou *Comuni* na Itália (COMISSÃO EUROPEIA/EACEA/EURYDICE, 2014).

A Itália é um dos países em que as despesas com pessoal docente nesses níveis da educação são de responsabilidade exclusiva da administração central. Mas, para os outros dois tipos de despesas, as autoridades regionais e locais são atuantes. A figura 4 apresenta os níveis de governo envolvidos na destinação de recursos para pagamento de pessoal docente.

Figura 4 – Mapa da União Europeia: níveis de governo envolvidos na transferência de recursos para pagamento de pessoal docente - Ensino primário e secundário (Ano escolar 2013-2014)



Fonte: Comissão Europeia/Eacea/Eurydice (2014, p. 16).

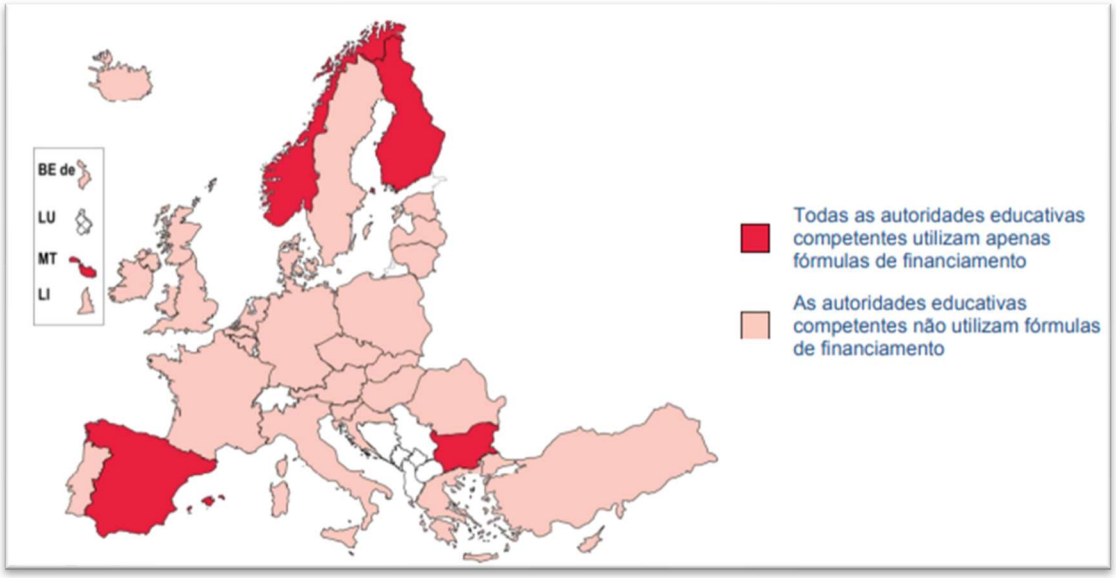
Alguns governos subnacionais podem também investir em educação a partir da criação de receitas próprias, e outros se ocupam apenas de fazer a transferência recebida pelo governo central, sem injetar recursos próprios.

O montante dos recursos necessários para a educação é calculado a partir, principalmente, de dois modelos. O primeiro modelo funciona com critérios pré-definidos para determinar o montante exato com fórmulas acordadas. É o caso da Espanha, onde o governo central atribui um montante fixo aos órgãos de cada Comunidade Autônoma, tendo como base uma fórmula. A Bulgária também utiliza uma fórmula para distribuir os recursos para as câmaras municipais ou autoridades locais. No caso de Finlândia e

Noruega, são determinados montantes fixos de recursos (não apenas para a educação) que são distribuídos para os entes locais, que, por sua vez, podem instituir fórmulas de distribuição entre os estabelecimentos de educação. O restante dos países não utiliza fórmulas de financiamento (COMISSÃO EUROPEIA/EACEA/EURYDICE, 2014).

Na figura 5, é possível verificar que a grande maioria dos países não utiliza fórmulas para calcular e distribuir recursos para a educação.

Figura 5 – Mapa da União Europeia: países que utilizam fórmulas para determinar o nível de recursos necessários para a educação - Ensino primário e secundário
(Ano escolar 2013-2014)



Fonte: Comissão Europeia/Eacea/Eurydice (2014, p. 26)

O segundo modelo tem como base a aprovação orçamentária, ou decisão discricionária da autoridade pública competente, a partir de estimativas das necessidades das escolas sem submissão a fórmulas de financiamento. São os métodos mais utilizados pelas autoridades regionais e locais. No caso das despesas com pessoal docente, o repasse dos recursos por parte da autoridade central pode ocorrer com transferências às unidades subnacionais como subvenção para pagamento de pessoal ou por meio do pagamento direto dos profissionais pelo governo central, como é o caso da Itália. Já em relação às despesas de capital, para estabelecer o nível de recursos, as decisões ocorrem caso a caso, sem uma fórmula que resulte num montante determinado (COMISSÃO EUROPEIA/EACEA/EURYDICE, 2014).

No entanto, mesmo que não existam fórmulas previamente definidas com algumas variáveis, a grande maioria utiliza o número de alunos e sua vinculação a um determinado valor. Existem outras variáveis que podem ser agregadas para a definição do montante, como as características das escolas, questões demográficas e localização geográfica (urbana ou rural ou áreas remotas, em áreas vulneráveis, em áreas com determinado tipo de clima), estudantes com deficiência etc. Por exemplo: na Dinamarca são consideradas as pequenas escolas que recebem recursos adicionais para compensar custos unitários mais elevados; na Polônia e Eslováquia são consideradas as faixas etárias e a oferta de cursos específicos, como arte, que elevam o custo. Já na Itália, Estônia, Eslováquia, Polônia, Romênia e Finlândia, são considerados os contextos linguísticos e étnicos para determinação de recursos adicionais para aulas na língua materna dos estudantes, ou a existência de não falantes da língua nativa. A Inglaterra, para o ensino secundário, considera critérios relacionados ao desempenho escolar (ensino secundário) como o indicador de reprovação dos alunos. A Holanda considera os números de abandono escolar (COMISSÃO EUROPEIA/EACEA/EURYDICE, 2014).

Neste quadro, nas últimas décadas, algumas mudanças podem ser observadas no perfil da responsabilidade pública na gestão da educação, aliadas à entrada do capital no setor para realizar novas formas de lucros, com a introdução de diferenciados mecanismos de mercado que incidem na reconfiguração do papel do Estado e que atuam, principalmente, nos campos da gestão e do financiamento.

Com o novo marco da organização do capitalismo e de novas formas de oferecimento da educação, diferentes propostas e modelos são criados, produzindo uma série de arranjos institucionais e mercadológicos que nem sempre visam em primeiro lugar ao papel social da educação, mas ao lucro.

Assim, a educação, direito social inegociável do âmbito da atuação pública, passa também a fazer parte do mundo do capital como mais um negócio lucrativo, conforme ressalta Ball (2004, p. 1108):

> Não é mais possível ver as políticas educacionais apenas do ponto de vista do Estado-Nação: a educação é um assunto de políticas regional e global e cada vez mais um assunto de comércio internacional. A educação é, em vários sentidos, uma oportunidade de negócios. Podemos pensar que essa oportunidade será maior ou menor, que virá mais cedo ou mais tarde, que está sujeita a inflexões e mediações, mas não que ela seja diferente ou excepcional.

Nesse contexto, sendo um dos pilares das propostas neoliberais, a privatização na educação acontece a partir de proposições diferentes dos processos mais tradicionais e já conhecidos, em que a posse de ativos é transferida do setor público para o setor privado de forma subordinada ao modelo de negócios do capital. Nas reformas neoliberais, ela assume novas formas, tendo como base os princípios do Estado Mínimo e do livre mercado.

Para Ball e Youdell (2007), a privatização da educação nestes novos tempos é "encoberta", pois ela não é explicitada, ou não é de conhecimento, ou, ainda, não é compreendida como tal no debate público. Para os autores, ela pode ocorrer de duas principais formas:

1) A privatização na educação pública, ou privatização **endógena**, em que se importam ideias, métodos e práticas do setor privado a fim de fazer com que o setor público atue, cada vez mais, como uma empresa comercial;

2) A privatização da educação pública, ou privatização **exógena**, caracterizada pela abertura dos serviços de educação pública à participação do setor privado, por meio de modalidades baseadas em benefícios econômicos, bem como a utilização do setor privado enquanto concepção, gestão e provisão de diferentes aspectos da educação pública.

Dentro desse processo situam-se os **quase-mercados**, baseados na introdução no sistema educacional estatal de novas formas de escolhas de instituições educacionais, por meio de diversas medidas: financiamento *per capita*, transferência de responsabilidades de gestão e orçamentos para escolas, entrega de *vouchers* escolares para uso em escolas públicas ou privadas e diminuição da regulamentação, reduzindo os controles burocráticos em relação às matrículas (BALL; YOUDELL, 2007). O quase-mercado é uma "forma bastante específica de combinar a regulação do Estado e a lógica de mercado na oferta e gerenciamento de serviços públicos, não havendo contraposição entre as duas lógicas (de público e privado)" (BAUER, 2008, p. 565).

No caso dos países da União Europeia, Cardoso (2009) explica como as funções do Estado e o papel dos governos se alteraram de um lado, com uma articulação entre provisão, gestão e governo da educação com participação de entidades privadas, e, de outro lado, com os governos criando, com ações diretas, condições de regulação mercantil, exercendo papel estratégico de incentivo à participação privada na gestão, que, junto ao financiamento, provisão, avaliação e inspeção da educação na União Europeia, seria:

> O melhor elemento caracterizador do que está a acontecer à educação, pois, através de parcerias, contratação directa ou criação de serviços paralelos, essa participação altera as funções do Estado e o papel do governo e redefine os mecanismos de financiamento e do que se entende por autonomia escolar (CARDOSO, 2009, p. 839).

A autora também destaca um processo de privatização endógena e privatização exógena, que pode acontecer de duas formas. A primeira, com a transferência de responsabilidades estatais para entidades privadas; e a segunda, com ações e processos de caráter privado implementados pela administração pública por ação governamental ou pela adoção local das instituições estatais.

Outro aspecto ressaltado é a participação de entidades privadas na formulação de políticas que podem ter força inclusive para alterar as decisões públicas:

> Nos países da UE, é variável a intensidade da influência dos princípios e mecanismos de mercado sobre as actividades e funções educacionais de Estado, mas está generalizada a preferência por sistema de inscrição escolar assentes na escolha de escola pelos pais ou pelo financiamento *per capita* e pela contratação externa. A adopção desta última importa relações contratuais de tipo comercial e os pressupostos da regulação de mercado para a direção e gestão educacionais e para as funções sociais do Estado. Ao integrar as suas regras, práticas e mecanismos na decisão pública, a sua lógica altera o ciclo e a própria decisão pública, que em muitos casos, está agora sujeita às restrições introduzidas pelo segredo comercial (CARDOSO, 2009, p. 822).

Mas não são apenas as entidades privadas que propagam necessidades de alteração no caminho da educação para "melhorar o desempenho dos alunos e das escolas". As instituições multilaterais, como o Banco Mundial, também tiveram nos últimos anos papel decisivo na aplicação de "receitas" que agregam alguns pontos, como o incentivo a parcerias público-privadas, principalmente para os países subdesenvolvidos.

No caso da Europa, esse papel também é cumprido pela União Europeia, que tem exercido um papel central na formulação de políticas para o bloco, com Parlamento próprio e com decisões que são implementadas pelos Estados membros, gerando mudanças na conformação da oferta da educação pública e de sua relação com o mercado.

Com a Diretiva[10] 2006/123/CE, foi aprovada a intensificação das atividades comerciais no mercado interno europeu. Nesta Diretiva podem ser destacados dois

[10] Diretivas são atos legislativos que determinam um objetivo a ser alcançado por todos os Estados membros da União Europeia. Cada nação deve elaborar legislação própria para cumprir com as Diretivas do Bloco.

pontos: a formação de grupos de competição e de cooperação comercial, como as fundações que atuam na formulação das políticas educacionais, e o estabelecimento de subsidiárias nacionais de empresas globais, que aplicam aos Estados Nacionais o conhecimento comercializado com atividades de consultoria, auditoria, inspeção, avaliação e diagnóstico.

Apesar de não abranger diretamente a educação, a saúde e os serviços sociais enquanto sistemas, ela abarca determinadas formas de comercialização, conforme relata Cardoso (2009, p. 820):

> [...] comercialização do conhecimento, de práticas ou sistemas de gestão, assim como a execução de actividades ou de funções educacionais ou sociais por entidades *quasi*-estatais, sem fins lucrativos, criadas pelo governo (central ou local, em parceria ou não com entidades comerciais ou não-comerciais) (grifo da autora).

Para a comercialização desses "produtos", são necessários fundos estatais, aos quais o sistema privado tem acesso. A autora menciona o caso do Fundo Social Europeu, que pode ser utilizado por escolas, instituições e governos locais e centrais, por entidades não comerciais ou ainda por empresas globais especializadas em consultoria. Além disso, a norma da União Europeia também incentiva a criação de médias e pequenas empresas que podem acessar os fundos (CARDOSO, 2009).

Em relação às barreiras e proibição de restrições às atividades comerciais em geral, também uma premissa das reformas neoliberais, a Diretiva cria a expectativa de intensificar o comércio já existente com a "participação de entidades privadas na provisão de recursos que o Estado não disponibilizou e na direção e gestão educacional e social em geral, principalmente nos países onde esses processos têm sido menos intensos" (CARDOSO, 2009, p. 826).

Outro mecanismo que incentiva a comercialização entre os países é a Agenda Social, que funciona como um marco de orientação para as políticas sociais dos países membros, voltada para o comércio no sentido de modernizar os serviços públicos (CARDOSO, 2009). Para que se aplique a Diretiva, os argumentos utilizados para o incentivo à comercialização e ao conhecimento empresarial são os resultados de desempenho obtidos pelos sistemas de educação. Um exemplo são os dados de abandono escolar, que têm exercido forte pressão sobre Bulgária, Grécia, Espanha, Itália, Chipre, Letônia, Luxemburgo, Malta, Portugal, Romênia, Turquia e Islândia. Assim, a educação

se coloca “entre a regulação formal, que é estatal e nacional, e a regulação de mercado, tradicionalmente aplicada à competição econômica” (CARDOSO, 2009, p. 825).

A União Europeia reiteradamente recomenda o financiamento da educação com base no desempenho e em eficiência condensado na ideia de “fazer mais com menos”, na “adoção de políticas inteligentes para apoiar o capital humano e melhorar a empregabilidade”, na “promoção de debates nacionais sobre mecanismos de financiamento sustentáveis e equilibrados com a participação de um grande leque de interessados”, ao mesmo tempo em que indica necessidades de reformas estruturais, principalmente considerando a crise de 2008 para a contenção do déficit público:

> O duplo desafio que os países europeus enfrentam: em primeiro lugar “dar prioridade ao investimento público no setor da educação e da formação”, na medida em que é “essencial para o aumento da produtividade e para o crescimento “econômico”; em segundo lugar “encontrar formas mais eficientes de mobilização dos recursos financeiros disponíveis, o que poderá exigir uma reforma estrutural em determinados sistemas “educativos” (CE/EACEA/EURYDICE, 2014, p. 11, grifos do documento).

Neste caso, o discurso da forma mais eficiente encontra dois tipos de financiamento: um que premia os bons resultados e outro que penaliza os maus resultados. Mas a própria União Europeia reconhece problemas que surgem dessa opção de aporte de recursos, pois

> [...] se os estabelecimentos de ensino forem recompensados pelos bons resultados, tal pode fazer com que as escolas que já são boas se tornem ainda melhores, enquanto as escolas em desvantagem podem ter mais dificuldades em obter uma melhoria (CE/EACEA/EURYDICE, 2014, p. 9)

Um dos campos mais citados pela União Europeia é a formação de professores, que no contexto de reformas capitalistas tem a regulação dos espaços de autonomia profissional incorporada por mecanismos de vigilância, com vistas a “assegurar a aderência *com convicção* dos professores aos valores propostos” (CARDOSO, 2009, p. 825, grifo da autora).

Nesse sentido, é importante considerar que as reformas não significaram simplesmente propostas de desregulação do Estado em relação à educação. Segundo Ball (2001, p. 104), essas prescrições são processos de **regulação**, pois “representam não

propriamente o abandono por parte do Estado de seus mecanismos de controle, mas sim o estabelecimento de nova forma de controle".

A OCDE é outra instituição internacional que tem forte influência na disseminação do "novo paradigma de governo educacional", em que prevalecem nas orientações os imperativos das políticas econômicas como narrativa principal em detrimento dos propósitos sociais da educação. As reformas propostas defendem a "instalação de um conjunto de tecnologias de políticas que 'produzem' ou promovem novos valores, novas relações e novas subjetividades nas arenas da prática" (BALL, 2001, p. 103, grifo do autor). Entretanto, o autor ainda alerta para a necessidade de avaliar esse processo empiricamente em cada Estado nação contemplando elementos variados. Existe, de fato, uma convergência de políticas educativas internacionais e de bem-estar dentro de uma agenda educacional global. Mas isso não significa que as políticas de cada Estado nacional representem a sua transposição, ou a perda, por parte dos Estados nacionais, do controle total sobre suas decisões políticas, pois "a educação tem um conjunto complexo de relação com e no seio dos processos de globalização" (BALL, 2001, p. 112).

Nesse sentido, o autor diferencia na Europa os locais onde os habitantes falam a língua inglesa, em que ocorreu uma maior uniformidade e determinação central, com o regresso das políticas liberais do século XIX e a abertura da educação ao lucro. Já nos países continentais, a tendência é de se observar uma maior autonomia institucional, com a introdução de novos modelos de gestão pública, criação de mecanismos de competitividade entre provedores públicos e aumento na participação do setor privado.

Assim, se de um lado foram mantidas as bases dos Estados de bem-estar social, de outro lado, as reformas capitalistas não permitem afirmar facilmente que foram mantidos os padrões de vida na Europa, que costumam receber elogios ou que os trabalhadores acumulam ganhos salariais e conseguem manter bons empregos. Ocorreram muitas transformações na organização da produção e do Estado, principalmente no que se refere às transferências de renda e ao oferecimento de serviços. Os impactos sobre a educação também foram grandes e, em certa medida, alteraram a conformação dos sistemas educacionais, que passaram a incorporar visões e parceiros direcionados para propostas comprometidas com os desígnios do mercado, com formas específicas de articulação entre Estado, mercado e sociedade e algumas maneiras diferenciadas de privatização.

Atualmente, é a pandemia do novo coronavírus o desafio colocado para os sistemas de educação e de proteção social, que, além de proporcionar tratamentos e

suporte aos doentes, também deve apresentar políticas para mitigação da desigualdade social e empobrecimento da população que atinge todo o mundo.

No atual momento histórico de 2020-2021, permeado de insegurança e perplexidade e o desafio cotidiano de conviver e buscar soluções para os vários problemas advindos da emergência sanitária, não existe a certeza de que tudo ficará bem, como pensavam as crianças italianas, pois estamos em um tempo de incertezas e medos, ou como bem caracteriza Santos (2020), um tempo de exceção excepcional.

3 A SOCIEDADE ITALIANA: DA CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO ÀS TRANSFORMAÇÕES CULTURAIS DO SÉCULO XXI

A Itália não é apenas um país que recebe muitos turistas e com grande patrimônio histórico e cultural. A sociedade italiana apresenta aspectos complexos e um processo de conformação histórica como Estado nacional, que explica grande parte da realidade atual. Com problemas antigos e novas questões em debate, como a incorporação cada vez maior de imigrantes, o país é berço de um dos mais grandiosos impérios da antiguidade – o Império Romano – e somente se criou enquanto Estado nacional no final do século XIX. No início do período histórico contemporâneo, tradicionalmente determinado a partir de 1789 (Revolução Francesa), a Itália era apenas uma "expressão geográfica e de uma cultura comum ainda admirada no Ocidente, mas sem um Estado unificado ou uma identidade nacional consolidada" (BERTONHA, 2016, p. 39). Outros países, como Inglaterra e França, já haviam se constituído como Estado nação, vinculando-se a um território e interseccionando política, tecnologia e transformação social, dentro da equação: nação = Estado = povo, e, especialmente, povo soberano (HOBSBAWM, 1990).

Foi um período que transformou o mapa político da Europa e de triunfo dos ideólogos do liberalismo do século XIX, com a visão de que a construção de nações era um processo a ser realizado com expansão e/ou unificação, colocando-se como um sentido de modernidade, em contraposição aos conservadores e tradicionalistas. A constituição de Estados independentes e soberanos dentro de um território com economias, fronteiras estatais, monopólio da moeda, finanças públicas e políticas fiscais tinha um grande papel, e nem mesmo questões étnicas, linguísticas ou históricas comuns foram critérios decisivos para impedir a formação de Estados nacionais, o que resultou na criação de nações heterogêneas. Naquele momento, "parecia claro que as nacionalidades pequenas e, especialmente as pequenas e atrasadas, só tinham a ganhar fundindo-se em nações maiores e fazendo, através destas, sua contribuição para a humanidade" (HOBSBAWM, 1990, p. 46).

No caso da Itália, o comando do processo de unificação, o *Risorgimento*, ocorreu sob a liderança da moderna região do Piemonte, ao Norte, por meio de conquistas militares ou negociações diplomáticas, anexando sete territórios e constituindo o que atualmente é chamado de Itália. Antes da unificação, a região era dividida em reinos e ducados, como o Reino da Sardegna, o Reino das Duas Sicilias e o Estado Pontifício em Roma (comandado pela Igreja). A unificação começou com a junção do Reino da

Sardegna à Lombardia, que depois anexou a Emilia-Romagna, Marche e Toscana, e, posteriormente, as Duas Sicilias[11].

Segundo Bertonha (2016), as motivações do Piemonte para a unificação eram mais ideológicas e culturais do que econômicas, seguindo a tendência do liberalismo como pensamento hegemônico do período, conforme detalhado a seguir:

> A economia do Estado piemontês estava muito mais voltada à França e aos países germânicos do que ao restante da península, e a própria economia dos outros Estados italianos, em especial os do Sul, era fraca demais para estimular a cobiça da burguesia piemontesa por um Estado unificado. Em compensação, a ideia de que a Itália devia ser unificada em torno de um Estado único, liberal e moderno era muito forte em boa parte das elites italianas e cresceu de modo acentuado no decorrer do século XIX (BERTONHA, 2016, p. 49).

A escolha de Roma como centro da administração da nova nação, segundo Putnam (2005), foi fruto do temor da monarquia piemontesa das reações da Igreja, que, naquele momento, formava o Estado pontifício, e de alguns setores do Sul contrários à unificação. A influência da Igreja Católica sempre foi muito forte na Itália, bem como a presença do papado, que, por mais de 30 anos após a unificação, por meio da política do *non expedit,* em latim "não é conveniente", proibiu todos os católicos de participarem das eleições e da vida política nacional (PUTNAM, 2005).

Mas, mesmo com a vitória da tese da unificação e centralização em um único Estado nação, a Itália continuou a ser dividida entre dois blocos completamente diferentes. Enquanto o Norte era uma região mais parecida com as grandes potências capitalistas do período, o Sul ainda conservava características agrárias e atrasadas. Esse era um aspecto importante da realidade italiana denominada por Gramsci de "questão meridional", sendo um dos principais temas tratados na obra do autor:

> Em uma parte, a tradição de uma certa autonomia criara uma burguesia audaz e cheia de iniciativas; e existia uma organização econômica similar à dos outros Estados da Europa, propícia ao ulterior desenvolvimento do capitalismo e da indústria. Na outra, as administrações paternalistas da Espanha e dos Bourbon nada criara: a

[11] O Ressurgimento aconteceu de 1815 a 1870. Em 17 de março de 1861 foi criado o Reino da Itália, ainda sem adotar o regime de República e sob a Monarquia do Rei Vittorio Emanuele II, com capital em Roma. A Itália torna-se uma República somente após a Segunda Guerra Mundial, em 1946, quando após um referendo com participação de 89% da população, foi aprovada, com 55,3%, a proposta de República. Nesse ano, também foi eleita uma Assembleia Constituinte, que em 27 de dezembro de 1947 finalizou a nova Constituição, que entrou em vigor em 01 de janeiro de 1948, tornando a Itália uma República democrática.

> burguesia não existia, a agricultura era primitiva e não era sequer suficiente para abastecer o mercado local; não havia estradas, nem portos, nem utilização das poucas águas que a região, pela sua especial conformação geológica, possuía (GRAMSCI, 1987, p. 62).

No entanto, é preciso também citar que neste processo de unificação sob predominância do Norte, aconteceu uma imposição de submissão do Sul, pois segundo Gramsci, não existia uma base de igualdade, e sim a hegemonia do Norte que era "um 'sanguessuga' que se enriquecia à custa do Sul e que seu desenvolvimento econômico-industrial estava em relação direta com o empobrecimento da economia e da agricultura meridional" (GRAMSCI, 2015, p. 73, grifo do autor). É um processo decorrente da subjugação da Itália meridional, que foi reduzida a colônia de exploração pela burguesia setentrional (GRAMSCI, 1987).

Essa caracterização diferenciada entre o desenvolvimento do Norte e do Sul permanece até os dias atuais e é estruturante para as discussões políticas, econômicas e sociais na Itália. A partir dos estudos do cientista político Robert Putnam, que analisa a experiência de criação das regiões italianas com uma longa investigação dos anos 1970 e 1980, novos aspectos e percepções foram adicionados à questão de diferenciação econômica entre as regiões italianas. Para apresentar as características, ele utiliza a história de eventos e processos que levaram a Itália a tornar-se um país contraditório entre Norte e Sul. Também alerta que não é apenas o desenvolvimento econômico que explicaria as diferenças no desempenho das regiões. Existem outros fatores, como padrões de participação cívica e solidariedade social, articulados dentro de uma comunidade cívica em que "a cidadania se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos" (PUTNAM, 2005, p. 101). Essa comunidade ainda se manifesta pela igualdade política, solidariedade, confiança e tolerância e pela presença de associações: estruturas sociais de cooperação que se expressam de forma diferenciada no território italiano.

No processo histórico italiano existem diferenças e exemplos que ajudam a entender em parte a dinâmica da economia e da política no perfil de suas regiões, como no caso do Reino da Sicilia, que no final do século XIII era o reino mais adiantado e organizado da Europa, tinha a mais organizada burocracia do mundo, mas no campo social e político era um reino autocrático, com uma estrutura hierárquica e com poder absoluto dos senhores feudais, que não podiam ser questionados. Seu governante, Frederico II, tinha "uma concepção mística e semidivina do papel da monarquia, e seu

governo era baseado no respeito aliado ao terror e, por vezes, a crueldade" (PUTNAM, 2005, p. 135). Já no Norte, as administrações eram caracterizadas por governos autônomos, uma espécie de republicanismo comunal, menos hierarquizados verticalmente e mais colaborativos horizontalmente, com a criação de unidades de governos locais, os *comuni*:

> As comunas tiveram origem nas associações voluntárias que se formaram quando grupos de vizinhos juraram auxiliar-se mutuamente com vistas à proteção comum e à cooperação econômica [...] Por volta do século XII, em Florença, Veneza, Bolonha, Gênova, Milão e praticamente todas as principais cidades da Itália setentrional e central haviam-se formado comunas cujas origens históricas remontavam a esses contratos sociais primordiais (PUTNAM, 2005, p.136).

Os c*omuni* desenvolveram uma administração pública com caráter profissional, com sistemas avançados de finanças públicas, saneamento, direito comercial, contabilidade, zoneamento, saúde pública, desenvolvimento econômico, educação pública, policiamento e comissões governamentais (PUTNAM, 2005). O desenvolvimento do comércio e do crédito no Norte também foi importante nesse processo.

Devido a essa configuração, nas regiões setentrionais surgiram algumas associações ou mecanismos de organização horizontal que se mantiveram ao longo dos séculos. O autor destaca a criação das guildas**,** também chamadas de corporações de ofício, criadas para proteger os interesses dos profissionais que dela faziam parte. Mas também existiam guildas religiosas, beneficentes ou de lazer, ou ainda aquelas criadas por artesãos e comerciantes em decorrência do desenvolvimento da vida comunal.

Outros tipos de organizações que poderiam ser encontradas são as *vicinanze*, associações comunitárias; as *populus*, organizações paroquiais que geriam os bens da igreja local e elegiam seu pároco; as confrarias, sociedades religiosas para mútua assistência; e as *consorterie*, sociedades formadas para oferecer segurança mútua. As guildas e confrarias acabaram perdendo grande parte de seu poder no século XIX, com os governos liberais que "aboliram guildas, dissolveram entidades religiosas e desencorajaram a formação de quaisquer 'combinações' sociais ou econômicas semelhantes" (PUTNAM, 2005, p. 148, grifo do autor).

Mas a Revolução Industrial nascente exigia, por outro lado, novas formas de sociabilidade para dar respostas às questões relacionadas a doença, velhice, acidentes e

desemprego. Assim, começaram a surgir novas associações em substituição às antigas. Na Itália, foram importantes as associações de mútua assistência, voltadas principalmente para os trabalhadores urbanos, que traziam benefícios a membros idosos, incapacitados ou impossibilitados de trabalhar; auxílio às famílias de membros falecidos; indenização por acidentes industriais; pagamentos a trabalhadores desempregados; ajuda financeira a membros que viajavam em busca de emprego; despesas com funerais; serviços de creche e maternidade e oportunidades de ensino para membros e suas famílias, como escolas noturnas, ensino básico, artes e ofícios e bibliotecas itinerantes. Nessa época, começam a surgir as organizações cooperativas entre produtores e consumidores que se propagaram por todos os setores: de agricultura, de trabalho, de crédito, de bancos rurais. Tinham muita força entre os camponeses analfabetos do interior. No Norte, as cooperativas também executavam programas e obras públicas (PUTNAM, 2005).

A apresentação dessas características de configuração do Norte italiano é importante para conhecer as formas de administração e como a existência ou não de uma comunidade cívica repercute em gestões mais ou menos competentes, pois as "regiões onde há muitas associações cívicas, muitos leitores de jornais, muitos eleitores politizados e menos clientelismo parecem contar com governos mais eficientes" (PUTNAM, 2005, p. 113). Segundo o autor, nas regiões menos cívicas o que prevalece são relações clientelistas, com relações verticais de dependência e autoridade e mais relacionadas às vantagens pessoais, características geralmente encontradas no Sul.

Assim, a conformação da Itália em dois blocos com perfis diferenciados foi permanecendo ao longo dos anos e se tornou também uma característica da atualidade, que pode ter se tornado até mais expressiva em decorrência de sua atual divisão política e administrativa em regiões que têm governos próprios e certa autonomia. Além da dualidade Norte e Sul, o país também apresenta outras divisões regionais que determinam grande parte de suas políticas públicas, além de processos diferenciados de desenvolvimento econômico e social.

3.1 A descentralização política, administrativa e fiscal da Itália

A atual conformação política e administrativa da República Italiana é resultado de anos de debate sobre o Estado Nacional e a necessidade de autonomia regional, diante de um quadro de grande diversidade cultural e linguística, que expressa uma realidade italiana heterogênea e muitas vezes fragmentada. Essa realidade social, cultural e, às

vezes, linguística, aliada a intensos debates e divergências políticas, levou à criação das *Regioni* (Regiões), que têm autonomia político-administrativa com estrutura, recursos financeiros e poder decisório sobre seu território.

Na constituição moderna dos Estados nacionais, os países podem se organizar de forma unitária ou federativa. Um Estado pode ser unitário e ao mesmo tempo ser descentralizado. Segundo Araujo (2013), existe uma equivocada associação direta entre federalismo e descentralização. Em sua definição,

> O federalismo pode ser caracterizado como um pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas para finalidades comuns. Trata-se de uma organização político-territorial do poder cuja base é a dupla soberania: a dos entes federados (governos subnacionais) e a do governo central (União). Os primeiros têm autonomia para gerir questões políticas e econômicas locais, e o segundo tem a finalidade de representar e fazer valer os interesses de toda a população do País (ARAUJO, 2013, p. 34)

O federalismo – *foedus*, que significa "contrato" – assume conotação própria diferente da descentralização para distribuição de competências, a partir do estabelecimento de uma contratação, pois "o federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um processo – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída" (RODDEN, 2005, p. 17).

A Itália não adotou o federalismo e se constitui como um Estado unitário, que, assim como outros, descentraliza as competências e as tomadas de decisões. O país assume a forma mais encontrada atualmente no mundo, sobretudo na Europa, e pode ser considerado um Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente em que, "após a tomada de decisão pelo governo central, os entes adquirem alguma autonomia política decidindo no caso concreto o que deve ser feito para executar as políticas públicas definidas" (ENAP, 2017, p. 8).

Araujo (2013) ilustra essa forma de organização unitária, mas com administração descentralizada, com alguns exemplos: na França, o governo central delega competências para as regiões autônomas; na Espanha, as delegações de poderes acontecem a partir da aprovação pelo parlamento nacional de estatutos para a constituição de regiões autônomas, e a própria Itália, onde existe uma descentralização controlada pelo poder central, constituindo o que a autora denomina de **Estado Regional Italiano**.

O Estado descentralizado efetiva-se com a transferência de poderes de decisão aos governos subnacionais, que envolve "aspectos de autonomia local, formas de democracia participativa, racionalização da provisão de serviços, maior liberdade e responsabilidade dos gestores públicos, combate às desigualdades regionais, dentre outros" (ENAP, 2017, p. 15). Ele pode ser mais ou menos descentralizado, e, segundo Rodden (2005, p. 10), para definir o grau de descentralização, os esforços se concentram em analisar a "autoridade fiscal e, em grau menor, na autoridade política e da gestão de políticas".

De acordo com Marigheto (2007), a Itália tem alto grau de descentralização, pois as regiões têm autonomia legislativa para criar leis específicas e setoriais no sentido de permitir a execução dos princípios estabelecidos pelas deliberações do governo central.

A organização descentralizada italiana foi uma escolha surgida logo após a Segunda Guerra Mundial, que carrega um forte sentido de oposição ao centralismo do fascismo. As divergências entre os grupos sociais que comandavam o país no período não permitiram que se assumisse oficialmente o federalismo como forma de governo, e as tensões sobre descentralizar mais ou menos a administração permaneceram ao longo dos anos, bem como as dificuldades para estabelecer uma definição precisa sobre sua organização.

Na mais recente Reforma Constitucional de 2001, precisamente no artigo 117 (ITÁLIA, 2001), que especifica as competências e os limites de autonomia de cada ente subnacional em decorrência da repartição das competências legislativas entre os territórios, a Itália criou um **ordenamento federalista, mas não um Estado federal**, segundo Marighetto (2007).

Para o autor, é decisivo para esta configuração o estabelecimento do princípio da subsidiariedade, que aumentou a importância do âmbito regional, principalmente do ponto de vista legislativo, enquanto os *comuni* executam a função administrativa. Os *comuni,* as províncias, as cidades metropolitanas e as regiões, portanto, são entes autônomos com estatutos próprios aprovados em leis constitucionais (ITÁLIA, 2021a).

Na implementação do princípio da subsidiariedade, é importante identificar as duas formas em que ela acontece:

> Em sentido vertical: a repartição hierárquica das competências deve ser deslocada para os entes mais próximos ao cidadão e, portanto, mais próximos às necessidades do território; em sentido horizontal: o cidadão, seja como pessoa física ou através de organizações intermediárias, deve ter a possibilidade de cooperar com as instituições

> para definir as intervenções que incidem sobre realidades sociais mais próximas a ele (CITTADINANZATTIVA, 2011, n.p., tradução nossa).[2]

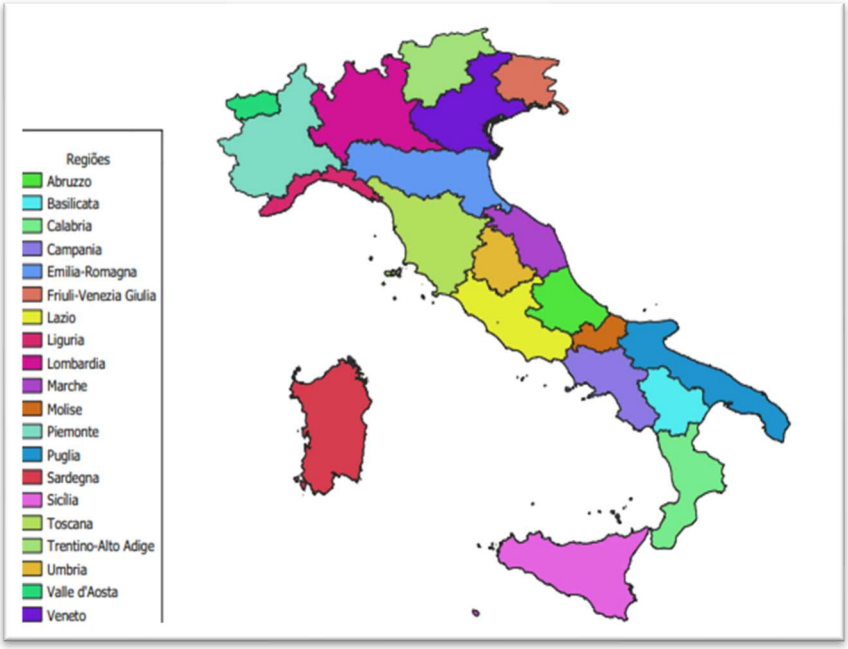
Assim, a Itália atual é dividida em vinte *Regioni* (regiões) com autonomia administrativa e estatuto próprio para a elaboração e gestão de diversas políticas públicas. As regiões, por sua vez, se dividem em *Province* (províncias), governadas por um Conselho Eleito. As províncias são unidades administrativas mais identificadas enquanto um território que abrange um conjunto de cidades. É comum entre os italianos ao mencionarem o local onde moram especificarem se estão dentro dos limites de uma cidade ou de uma província. Isso ocorre porque geralmente a capital da região tem o mesmo nome da principal província. Existe a cidade de Venezia e a província de Venezia; a cidade de Bologna (capital da Emilia-Romagna) e a província de Bologna, e assim por diante.

O*s comuni* são as menores unidades de governo, elegem um representante para o executivo e um Conselho local. Pode ser realizada uma possível comparação com os municípios brasileiros. O *Stato* é o poder central com sede em Roma.

As regiões são grandes protagonistas na administração pública italiana. Sua efetivação enquanto entidades subnacionais com autonomia demorou a ser consolidada, e elas começaram a funcionar de forma gradual a partir da década de 1970, mesmo sua criação tendo sido aprovada na Constituição de 1948. Em 1968, foi aprovada a eleição dos conselhos regionais, e em 1970 iniciaram-se as eleições dos governos regionais. No ano de 1972, o governo central, por meio de decretos, transferiu poderes, e, em 1977, foram transferidos recursos humanos para as regiões. Os recursos financeiros passaram a ser transferidos a partir de 1979, alterando profundamente o quadro regional no orçamento, que passou de US$ 1 bilhão em 1973 para US$ 22 bilhões em 1979, cerca de 1/3 dos recursos nacionais, refletindo a "vitória das regiões na luta crucial para estabelecer sua autoridade formal" (PUTNAM, 2005, p. 39).

A figura a seguir apresenta a divisão do país em regiões.

Figura 6 – Mapa da Itália: Divisão Geográfica em regiões



Fonte: QGIS (2021). Elaboração própria.

O artigo 121 da Constituição elenca três instâncias para a organização e administração das regiões: 1) um Presidente (também chamado de *Governatore*); 2) o *Consiglio Regionale* (Conselho Regional), que é o órgão legislativo de cada região; e 3) uma *Giunta Regionale*, órgão executivo composto por membros indicados pelo Presidente da região. Cada região tem um estatuto que determina as regras de funcionamento e mandato, mas geralmente as eleições para presidente e *Consiglio* são diretas (ITÁLIA, 2018a).

Os *comuni* são administrados por um *Sindaco* (que pode ser equiparado às mesmas funções de um prefeito brasileiro). As regras eleitorais podem variar de acordo com o número de habitantes de cada *comune*. A administração, também neste caso, conta com uma *Giunta Comunale* indicada pelo *Sindaco* composta de acordo com as forças políticas que o apoiam. O *Consiglio Comunale* é formado por conselheiros eleitos de acordo com o número de habitantes (ITÁLIA, 2000a).

Das 20 regiões, 15 possuem um estatuto ordinário, mas cinco delas mantêm estatutos especiais diferenciados devido às características específicas. Foi a forma encontrada para compatibilizar um sentimento de pertencimento à Itália com as singularidades de cada região, evitando, assim, um processo separatista.

Na fronteira com a Áustria, a região de **Trentino-Alto Adige/*Südtirol*** (de agora em diante somente Trentino-Alto Adige) – sendo *Südtirol* o nome da região em alemão – destaca-se por sua composição cultural e linguística vinculada ao passado austríaco. Nessa região, as línguas oficiais são o italiano e o alemão. E, mesmo com estatuto diferenciado, ela avança ainda mais na autonomia, pois as duas províncias que a compõem também são autônomas: Trento e Bolzano.

Na região Leste da Itália, **Friuli-Venezia Giulia** também faz fronteira com a Áustria e a Eslovênia, e é possível encontrar habitantes que falam italiano, alemão ou esloveno. Na parte Oeste do país, na fronteira com a França e Suíça, existe a região que fala italiano e francês, o **Valle D'Aosta/Vallée D'Aoste** (de agora em diante somente Valle D'Aosta). É uma região que se organiza administrativamente em províncias como as outras italianas, com menor população e menor densidade demográfica, e as línguas oficiais são o italiano e o francês.

As duas ilhas, **Sardegna** e **Sicilia**, também têm estatuto de autonomia diferenciada (ITÁLIA, 2018a). Elas não têm uma segunda língua oficial, mas convivem com dialetos próprios, como o *Gallo-italico* na Sicilia. Já na Sardegna, o Sardo é um dialeto muito difundido e protegido oficialmente como língua de uma minoria linguística histórica. Existem ainda algumas regiões onde a língua oficial é somente o italiano, mas que parte da população fala o dialeto local, como é o caso do dialeto do Veneto, dialeto napolitano, etc.

Na tabela 2 estão organizados os dados demográficos e a localização geográfica de cada região.

Tabela 2 – Itália: divisão administrativa, área e densidade demográfica (01/01/2020*)

Região	População residente	Províncias	*Comuni*	Área km²	Densidade Demográfica
Piemonte	4.311.217	8	1.181	25.386	169,82
Valle d'Aosta	125.034	1	74	3.260	38,35
Liguria	1.524.826	4	234	5.416	281,54
Lombardia	10.027.602	12	1.506	23.863	420,21
Noroeste	**15.988.679**	**25**	**2.995**	**57.925**	**276,01**
Trentino-Alto Adige	1.078.069	2	282	13.604	79,24
Veneto	4.879.133	7	563	18.345	265,97
Friuli-Venezia Giulia	1.206.216	4	215	7.932	152,06
Emilia-Romagna	4.464.119	9	328	22.444	198,90
Nordeste	**11.627.537**	**22**	**1.388**	**63.325**	**186,61**

Região	População residente	Províncias	*Comuni*	Área km²	Densidade Demográfica
Toscana	3.692.555	10	273	22.987	160,63
Umbria	870.165	2	92	8.464	102,80
Marche	1.512.672	5	227	9.401	160,90
Lazio	5.755.700	5	378	17.231	334,03
Centro	**11 831 092**	**22**	**970**	**58.083**	**203,69**
Abruzzo	1.293.941	4	305	10.831	119,46
Molise	300.516	2	136	4.460	67,38
Campania	5.712.143	5	550	13.670	417,85
Puglia	3.953.305	6	257	19.540	202,31
Basilicata	553.254	2	131	10.073	54,92
Calabria	1.894.110	5	404	15.221	124,44
Sul	**13.707.269**	**24**	**1.783**	**73.795**	**189,13**
Sicilia	4.875.290	9	390	25.832	188,73
Sardegna	1.611.621	5	377	24.099	68,87
Ilhas	**6.686.911**	**14**	**767**	**49.931**	**132,97**
Total Itália	**59.641.488**	**107**	**7.903**	**302.059**	**197,45**

Fonte: Istat (2021a). Elaboração própria.
*O último censo geral realizado na Itália foi o de 2010-2011. Atualmente, para elaborar os dados, o Istat utiliza os Censos Permanentes de periodicidade anual, bienal ou trienal.

Os dados demográficos são importantes na elaboração de políticas, bem como na disponibilização de recursos financeiros. O quadro nacional não é homogêneo, apresentando grande diversidade. Destaca-se a Lombardia, por ser a maior região em extensão, população e densidade demográfica, um grande polo econômico no país.

As regiões do Norte, juntas, representam 46% da população total da Itália e abrigam 55% dos *comuni* italianos. É nesta região que também estão duas das cidades mais populosas da Itália, depois da capital Roma: Milano e Torino. No Sul, destaca-se a cidade de Napoli, com quase um milhão de habitantes.

Geralmente as capitais das regiões também são as capitais das províncias, conforme dados da tabela 3.

Tabela 3 – Itália[12]: Capitais das regiões e população total

	Região	Capital	População
Noroeste	Piemonte	Torino	875.698
	Valle d'Aosta	Aosta	34.008
	Liguria	Genova	578.000
	Lombardia	Milano	1.378.689
Nordeste	Trentino-Alto Adige	Trento	541.098
	Veneto	Venezia	260.520
	Friuli-Venezia Giulia	Trieste	234.493
	Emilia-Romagna	Bologna	390.636
Centro	Toscana	Firenze	378.839
	Umbria	Perugia	165.956
	Marche	Ancona	101.043
	Lazio	Roma	2.856.133
Sul	Abruzzo	L'Aquila	69.478
	Molise	Campobasso	49.049
	Campania	Napoli	959.188
	Puglia	Bari	320.862
	Basilicata	Potenza	66.769
	Calabria	Catanzaro	89.065
Ilhas	Sicilia	Palermo	663.401
	Sardegna	Cagliari	154.267

Fonte: Istat (2021a). Elaboração própria.

Mesmo com uma organização que já prevê possibilidade de diversas tomadas de decisões regionais, algumas delas querem avançar ainda mais em sua autonomia. A Reforma Constitucional de 2001 manteve a autonomia das cinco regiões que já tinham estatuto especial e abriu a possibilidade de outras regiões poderem ter condições particulares de autonomia, é a chamada autonomia diferenciada. Em 2017, as regiões do Veneto e Lombardia fizeram referendos consultivos à população que aprovaram os pedidos de autonomia diferenciada. Já a região da Emilia-Romagna, por iniciativa de seu presidente, teve a autonomia diferenciada aprovada pela Assembleia Regional.

[12] Nas tabelas foi utilizada a divisão geográfica do *Istituto Nazionale di Statistica* (ISTAT), que organiza as regiões em quatro grupos: *Nord-Ovest*; *Nord-Est*; Centro e *Mezzogiorno*, este último composto pelo *Sud (Sul)* e as *Isole (Ilhas).* Optou-se por apresentar a mesma composição linguística com tradução para o português como Noroeste, Nordeste e Centro. O *Mezzogiorno* será apresentado de forma separada como Sul e Ilhas. Caso não existam dados desagregados, será apresentado integralmente como *Mezzogiorno*. A denominação dessa região como *Mezzogiorno* ("meio-dia" em italiano) decorre da ideia de usar os pontos cardeais para determinar o nome dos ventos, dentre eles, o vento do Sul, o *Mezzogiorno*. O vento recebia esse nome porque seria o horário em que o Sol atingiria a máxima altura no Mar Mediterrâneo.

Assim, a Itália segue a dinâmica de ampliar a descentralização, mas se mantendo como um Estado unitário, que, apesar de não adotar o federalismo, tem diversas ações com conotação federalista. Um desses casos pode ser encontrado quando se analisa o aspecto fiscal e seus desdobramentos na arrecadação e repartição de recursos.

3.1.1 Aspectos gerais da arrecadação e distribuição de recursos

A Itália mantém, do ponto de vista das finanças públicas, os moldes de um federalismo fiscal que envolve todos os entes da República, mas que apresenta ainda contornos pouco definidos, sendo os últimos 50 anos de discussão sobre as finanças públicas caracterizados por um pêndulo entre tendências à descentralização e à centralização (ARACHI; GRECO, 2019).

Segundo os autores, a estrutura normativa do federalismo fiscal tenta trazer equilíbrio aos conflitos existentes no que se refere ao tema das finanças públicas sobre dois aspectos. O primeiro busca superar um modelo de transferência de recursos do governo central para as regiões e toma como base o histórico de despesas, no qual a alocação de recursos considera como critério o gasto historicamente efetuado. O argumento utilizado seria o de que regiões que têm melhor administração e gastam menos para oferecer, por exemplo, transporte público, estariam sendo penalizadas, já que as regiões que oferecem o mesmo serviço e gastam mais, resultante de uma possível má administração, seriam detentoras de mais recursos federais. O segundo aspecto é a tentativa de manter o governo central com capacidade para regular as finanças das regiões e entes locais tendo como objetivo os interesses nacionais.

Ainda dentro das discussões sobre o federalismo fiscal, existe uma contraposição à definição de repasses a partir dos gastos passados. É o modelo de adoção de custos padronizados (*fabbisogni standard*) para cada serviço, considerando a realidade de cada região. Assim, os recursos seriam transferidos a partir da identificação de requisitos padrão para que a autoridade possa executar o financiamento.

Segundo Arachi e Greco (2019), a alteração desse modelo poderia favorecer o desenvolvimento de maior responsabilização fiscal dos entes descentralizados e reforçar os mecanismos democráticos de escolha pública. Porém, como mencionado, é um tema em permanente debate entre os italianos. Um dos grandes problemas é a falta de um desenho de coordenação nacional para modificar os espaços de autonomia das regiões no que se refere, por exemplo, às alíquotas de tributos regionais e locais.

O artigo 119 da Constituição (ITÁLIA, 2018a) regulamenta uma série de competências e aspectos de autonomia em relação às questões financeiras dos *comuni*, Províncias, Cidades Metropolitanas e regiões que:

- Têm autonomia financeira de entradas e despesas que devem respeitar o saldo dos balanços e as normativas da União Europeia. Assim, os serviços públicos sob responsabilidade de cada ente seriam financiados com seus próprios recursos. Os cidadãos pagam seus tributos aos entes locais que destinam uma cota ao governo central;
- Possuem recursos próprios, podendo estabelecê-los e aplicá-los de acordo com os princípios constitucionais de progressividade e com os princípios das finanças públicas e do sistema tributário;
- Têm coparticipação (gestão conjunta) na gestão de tributos referente ao seu território.
- Têm seu próprio patrimônio.

O governo central destina recursos adicionais e intervenções especiais a determinados entes para promover o desenvolvimento econômico, coesão e solidariedade social, no sentido de remover desequilíbrios econômicos e sociais. Também estabelece um fundo de equalização, sem vínculo de destinação dos recursos, para os territórios com baixa capacidade fiscal por habitante.

Uma última questão interessante a ser mencionada sobre o sistema tributário italiano é a progressividade**.** De acordo com o artigo 53 da Constituição, o sistema tributário é progressivo e todos devem contribuir de acordo com sua capacidade. Esse princípio constitucional é determinante na estrutura das finanças públicas, pois é a partir dele que são cobrados impostos e os valores dos serviços que serão pagos pelos cidadãos, considerando o valor de sua renda (ITÁLIA, 2018a). É um sistema utilizado para acesso aos benefícios e serviços sociais, por exemplo, para definir o valor a ser pago pelas famílias nas creches, como se discutirá nos capítulos seguintes.

Para que o sistema progressivo nas políticas sociais funcione, existe um mecanismo que mede a capacidade financeira das famílias: o **ISEE** - *Indicatore della situazione economica equivalente* (Indicador da situação econômica equivalente), que considera a renda, o patrimônio mobiliário e imobiliário, as características dos núcleos familiares em relação ao número e ao tipo, como famílias com apenas um genitor. A partir dessas características, é feito um cálculo em que se define a faixa na qual será incluída a

família. É um mecanismo utilizado em todas as esferas de governos, sendo o princípio da progressividade permanentemente considerado nas políticas sociais (ITÁLIA, 2013).

Mas, mesmo com um sistema progressivo, e independentemente das discussões sobre a distribuição de recursos, ainda continuam como fator fundamental para a definição de políticas sociais as condições de crescimento e desenvolvimento econômico do país. Somente pode ser distribuído aquilo que é arrecadado, e grande parte da arrecadação é gerada pela produção econômica, que, como será apresentado, também apresenta grandes diferenças regionais.

3.2 Desenvolvimento Econômico e Social: o Norte, o Sul e a Terceira Itália

A Itália é a terceira economia da Zona do Euro, mas nos últimos anos vem enfrentando uma séria crise econômica. Em 2019, registrou um crescimento de apenas 0,3%, abaixo do crescimento de 0,8% em 2018 e o mais baixo desde 2014. As diferenças regionais também apresentam um *gap* no crescimento econômico. Em 2019, a região Nordeste cresceu 0,5%, o dobro do *Mezzogiorno*, com 0,2%. As regiões que apresentaram os maiores crescimentos foram a Província Autônoma de Bolzano, com 1,5%, seguida pela Sardegna, com 0,8%. Lombardia, Emilia-Romagna e Puglia registraram crescimento de 0,7%. O menor percentual foi registrado em Mache e Abruzzo, com -0,3% (ISTAT, 2020a).

A renda das famílias nas regiões do Norte é também cerca de 60% mais elevada que nas regiões do Sul. Na Lombardia, o PIB *per capita* é de € 39,7 mil, em contraposição ao valor de € 17,3 mil da Calabria. Já os dados de ocupação em nível nacional demonstraram crescimento em 2019, com um incremento de 0,5%, e reproduzem a mesma realidade dos outros indicadores em relação ao Norte e ao Sul (ISTAT, 2020a).

Assim, as diferenças entre Norte e Sul continuam marcando o desenvolvimento italiano. Mas, na atual dinâmica de produção de bens e serviços, existem algumas regiões que desenvolveram um modelo próprio e que apresentam um "excepcional desenvolvimento social, político e econômico de uma região com história e características próprias, que não se encaixavam no estereótipo do norte industrializado e nem do sul agrícola" (MACIEL, 1996, p. 37). É a chamada *Tre Italia* (Terceira Itália), onde se localizam as regiões da Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Marche, Veneto e Friuli-Venezia Giulia.

Esse novo perfil de desenvolvimento econômico começou nos anos 1960, com a concentração de micro e pequenas empresas nas áreas tradicionais de produtos italianos, como calçados, mobiliário, confecção, cerâmica e couro. De acordo com Ferreira et al. (1991), não é apenas o tamanho dessas empresas que caracterizam a Terceira Itália, mas também a relação entre elas e a inserção dos produtos no mercado, fabricados em baixos volumes, de maneira especializada, com elevado conteúdo tecnológico, produção por encomenda em pequenos lotes ou produção tradicional.

São regiões que podem ser enquadradas como distritos industriais, que, de acordo com Becattini (2002), surgiram a partir do milagre econômico italiano. É o resultado de um amplo crescimento da renda concentrado nas mãos de uma grande classe média, que já tinha alcançado determinado padrão de conforto e procurou novos bens e serviços mais diferenciados e personalizados para comprar. Foi um momento entre os anos de 1950 e 1970, quando "a economia cresceu mais depressa do que nunca na história italiana e mais depressa do que em qualquer outro país ocidental" (PUTNAM, 2005, p. 35).

Nos distritos industriais dessas regiões, mantiveram-se valores, conhecimentos, instituições e comportamentos que em outros lugares haviam sido marginalizados e que se aliaram a uma estrutura produtiva formada por fábricas, oficinas de artesanato, trabalho em domicílio e autoprodução, com estrutura de crédito disposta a financiar pequenas iniciativas e pessoas a fim de utilizar o tempo livre para produzir bens estáveis a serem vendidos no mercado (BECATTINI, 2002).

Essas empresas cresceram em torno de pequenas e médias cidades. Maciel (1996) não considera esses espaços produtivos apenas como distritos industriais, mas como **um sistema social e político**, que seria

> Uma constelação de pequenas e médias empresas agrupadas no espaço territorial em torno de um centro urbano e desenvolvendo um "ofício" ou ofícios industriais relacionados entre si. Sua relação especial com o mercado, a flexibilidade criativa na adoção e adaptação de novas tecnologias e sua organização em redes regionais geograficamente concentradas são características interdependentes que ajudam a definir o DI. Mas o essencial é a afinidade entre a organização do sistema produtivo e as relações sociais dentro de uma determinada cultura local (MACIEL, 1996, p. 91, grifo da autora).

Na cultura local dessas regiões, de acordo com Negri (2002), o comportamento do setor privado também se diferencia, com o que ele qualifica de "empresários políticos", que intervêm nas trocas sociais, agindo dentro da cooperação social, de modo a gerar um

processo de dinamismo das pequenas e médias empresas. Essa governança representaria uma concertação social, pois se vive num local com grande competitividade, ao mesmo tempo em que também existe grande cooperação, informações e integração entre os agentes econômicos (BECATTINI, 2002).

Mas é importante também considerar que os distritos industriais não advêm da boa vontade do capital. Para o ex-dirigente do Partido Comunista Italiano Lucio Magri, essas regiões se inserem dentro do sistema de produção da segunda fase do processo de reestruturação produtiva pelo qual passaram os países capitalistas no final da década de 1970, relatado no capítulo anterior. Na Itália, esse processo apresentou exatamente as características que existem nesses distritos industriais:

> [...] crescimento exponencial das micro e pequenas empresas, que já tinham um papel relevante no milagre italiano, somado à emigração estável e de proximidade, sobretudo na zona rural, que possuía uma capacidade empresarial latente. Nos anos de desenvolvimento, empresas desse tipo cresceram e se diferenciaram. Ao menos parte delas, com a ajuda de um ambiente social favorável e com o apoio das administrações locais, além de se consolidar, descobriram, por assim dizer, os benefícios da especialização territorial (MAGRI, 2014, p. 297).

Interessante o destaque do autor em relação ao papel das administrações locais, pois é preciso considerar que, na relação entre economia e política, o Estado tem papel fundamental na organização e regulamentação do modelo produtivo, sendo os governos locais e regionais imprescindíveis com seu papel na elaboração e implementação de políticas públicas, considerando a fonte e a distribuição de recursos financeiros.

Assim, a forma de intervenção na economia é mais um fator a se analisar sobre as regiões italianas, que ganharam importância desde sua criação e se tornaram foco de mobilizações e pressão social por mais direitos e mais qualidade de vida. O relato de um gestor do Sul ilustra essa transformação nas décadas de 1970 e 1980, ao mencionar que "agora todas as passeatas de protesto se dirigem para a sede regional e não mais para a prefeitura" (PUTNAM, 2005, p. 61).

Neste campo de disputa por recursos e políticas públicas, em que atuam os diversos grupos, os serviços sociais tiveram grande importância na consolidação do bem-estar italiano. Em seu início, apresentou dificuldades para manter uma coordenação integrada em nível central, mas, posteriormente, acabou por se desenvolver gerando

subsistemas locais e regionais. Sobre esse tema é importante retomar a gênese das políticas sociais italianas e sua estruturação ao longo dos anos.

3.3 A questão social na Itália: gênese e desenvolvimento

Conforme mencionado no capítulo anterior, a Itália, na classificação do tipo de *welfare state* de Esping-Andersen (1991), é considerada como conservador/corporativista, com direitos que se vinculam à condição de status e classe. É um modelo que surge junto com o processo de criação do Estado nacional. No início das discussões sobre questões sociais, logo após a unificação, o monopólio sobre esta área era da Igreja, que historicamente era provedora de serviços, principalmente aqueles relacionados à assistência e à caridade. Era um momento em que já estavam sendo criadas algumas leis para assistência e proteção a grupos sociais específicos.

Em 1890 foi promulgada a Lei nº 6.972, também conhecida como Lei Crispi, que criou o sistema público de beneficência (ITÁLIA, 1890). As questões sociais ganharam importância também em decorrência do início do processo de industrialização e urbanização e com o crescimento de uma classe operária que já se organizava em grupos de ajuda mútua e se mobilizava politicamente.

Diante das diversas manifestações operárias, os grupos dirigentes italianos iniciaram um processo de criação de leis de proteção a partir de 1883. Segundo Ferrera (1984, p. 30, tradução nossa)[3], "a legislação social do final do século se movimentou sobretudo pela preocupação da classe dirigente contra a nascente mobilização operária".

Nesse contexto, observa-se na Itália a implantação de um *welfare* parecido com a experiência da Alemanha de Bismarck, que tem uma origem autoritária, conservadora e corporativista (KERSTENETZKY, 2011). A Itália segue a via *tedesca* (alemã), "pelo alto", com foco em alguns grupos sociais para integração e controle, antecipando-se inclusive a outros países com economia e democracia mais avançada no período (FERRERA, 1984). A partir do século XX, várias medidas foram adotadas com expansão da intervenção pública, com finalidades civis e sociais, ainda com a preocupação com a integração e controle, mas também como resultado às reivindicações que vêm de baixo, oriundas das organizações operárias e frequentemente apoiadas pelos católicos (FERRERA, 1984).

Com o fascismo, as possibilidades democráticas se fecham, e com a promulgação da *Carta del Lavoro* (Carta do Trabalho), as políticas sociais se expandem em importância

como um instrumento do regime, no sentido de controlar e de representar a colaboração entre capital e trabalho. O período fascista neste campo amplia a proteção contra as doenças, à maternidade e à família e a outros setores assistenciais. No entanto, um dos dados mais importantes deste período é a consolidação de um sistema social italiano que se distingue pelo aspecto *particolaristico-clientelare* (particularista-clientelista) (FERRERA, 1984).

A Constituição de 1948 não alterou substancialmente o sistema de seguridade italiano devido às grandes divergências entre os grupos políticos. Mas, a partir da década de 1970 com o milagre italiano e maior arrecadação do governo central, além do aumento da pressão social, teve início um movimento de denúncia das distorções da seguridade italiana junto com a reivindicação de reformas na área. A partir de 1968, com as mobilizações sociais, o sistema avançou consideravelmente, principalmente em relação à proteção contra o desemprego, à maternidade e às mães trabalhadoras. Os contornos do sistema de seguridade passam a se alterar com os avanços nas áreas da educação e serviços sociais, assumindo um perfil de *sicurezza sociale* (seguridade social) com assistência econômica e sanitária, em contraposição à *assicurazione sociale* (seguro social), voltada para a proteção do trabalhador (FERRERA, 1984).

Ao longo dos anos, o Estado de bem-estar social italiano manteve muitas características originárias da gênese do século XIX. Apesar das mudanças sociais e culturais dos últimos decênios, as características fundantes ainda são as mesmas, pela dificuldade de modificar com profundidade os elementos que construíram a cidadania e a cultura italianas. Segundo Bubbico (2018), é um sistema que não decorre da garantia dos direitos de cidadania, mas da vinculação a uma categoria profissional. Para entender melhor essa ideia, é importante apresentar a natureza desse sistema, que, de acordo com Ascoli (2002), tem cinco características principais:

1) O *particularismo*, pois sempre foi direcionado para alguma categoria em particular sem adquirir um caráter universalista. Os benefícios são recebidos a partir da categoria a qual o indivíduo participa, principalmente considerando sua ocupação no mercado de trabalho;

2) O *clientelismo* da política social, que funciona tendo como base a troca política, seja por meio do parlamento, seja em favores de lealdade política;

3) O *dualismo* baseado numa diferenciação territorial para a implantação da proteção social e nos tipos de intervenção, de quantidade e qualidade das políticas sociais, principalmente a partir das características do Sul e Norte;

4) A *transferência de renda*, que se refere à majoritária proporção dos recursos públicos direcionados para complementar ou proporcionar renda, em detrimento do investimento na profissionalidade e na prestação de melhores serviços com um sentido de sistema e sem clientelismo;

5) A *cultura das famílias patriarcal e paternalista*, que, com uma visão ideológica e funcionalista da família, determina para a mulher o papel de mãe dedicada aos cuidados dos filhos e que não deveria trabalhar. Foi um modelo cultural que teve longa influência na Itália e repercutiu para que a entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho ocorresse somente nos anos 1980 e 1990, enquanto em outras nações esse processo iniciou-se décadas antes. Assim, questões relacionadas ao bem-estar que poderiam ser desenvolvidas pelo Estado eram designadas às famílias, principalmente às mulheres.

Outra caracterização importante é a de Carradone (2015), que, ao analisar a forma de classificação da seguridade realizada por alguns autores, constatou que o sistema nacional italiano não é homogêneo, mas fragmentado, com diversidades no território e com uma multiplicidade de modelos regionais. Segundo o autor, as diferenças principais entre os sistemas do Norte e do Sul podem ser resumidas com as características descritas a seguir:

> Os regimes de assistência social formados pelas regiões setentrionais oferecem um elevado apoio aos cidadãos, eficiência e inovação dos serviços e envolvimento de diversos atores, além da conformidade normativa. Os modelos de assistência constituídos pelas regiões do Sul, ao contrário, se mostram atrasados com uma base normativa pouco estruturada, uma escassa inovação dos serviços além de uma ineficiente colaboração entre os atores no fornecimento de benefícios (CARRADONE, 2015, p. 177, tradução nossa).[4]

A criação de subsistemas foi favorecida pela descentralização político-administrativa, que comprometeu a disseminação e implementação de diretrizes centralizadas, bem como a criação de um sistema nacional integrado. Desta forma, convivem no território italiano sistemas regionalizados de políticas sociais e novamente com grandes diferenças entre os sistemas do Norte e do Sul. Somente no ano 2000, foi criada, para articular e reorganizar as políticas sociais italianas, a Lei nº 328, que define os princípios de funcionamento do sistema de seguridade italiano, que, apesar de ser centralizado, também teve incorporado pelas regiões vários programas (ITÁLIA, 2000b).

Nos últimos anos, com as sucessivas dificuldades econômicas da Itália, vem crescendo o número de famílias em situação de vulnerabilidade social. Para amenizar os

impactos da crescente pobreza, várias políticas, principalmente as relacionadas à proteção ao trabalho e à família, foram criadas. É o caso do novo mecanismo redistributivo, o *Reddito di Cittadinanza* (Renda de Cidadania), criado em 2019, e que é um benefício para complementar a renda de pessoas em dificuldade, como desempregados ou trabalhadores com baixos salários. É dirigido a núcleos familiares e não necessariamente a indivíduos. Para núcleos familiares que têm pessoas acima de 67 anos, o nome do benefício é *Pensione di Cittadinanzza* (Aposentadoria de cidadania).

Pode ser cumulativo com outros benefícios. A depender da renda e do tamanho da família, o valor pode variar de € 480,00 a € 9.360,00 mensais. É composto por duas partes: a primeira é paga como complementação da renda, e a segunda pode ser paga para quem tem despesa com aluguel. O prazo de recebimento é de 18 meses, mas pode ser renovado. O cálculo do valor financeiro é feito a partir de uma fórmula com uma escala de equivalência, como uma pontuação definida com base no número de componentes da família. Os recursos para seu pagamento são direcionados a partir das discussões da lei orçamentária, a *Legge Finanziaria/Legge di Bilancio*[13] (INPS, 2021).

No sistema de seguridade, vários benefícios são direcionados para incentivo à maternidade, sendo anualmente atualizados na lei orçamentária. A seguir, são descritos alguns benefícios para as famílias no ano de 2020 (ITÁLIA, 2019a; INPS, 2021):

- O *Prêmio alla nascita - Bonus mamma domani* foi criado na lei orçamentária de 2017 e mantido nos anos subsequentes. O valor de € 800,00 é pago para futuras mães a partir do 7º mês de gravidez (ou adoção) independente da renda. Em caso de gêmeos, o valor será de € 1.600,00;

- O *Bonus Bebè* (*Assegno di Natalità*) foi criado na lei orçamentária de 2015; é um valor pago mensalmente às famílias com bebês de até um ano de idade ou, no caso de adotados, por um ano da data de entrada no núcleo familiar. Foi renovado para crianças nascidas no ano de 2020. Os valores previstos de acordo com a renda para os primeiros filhos são os seguintes:

---

[13] A *Legge Finanziaria/Legge di Bilancio* (Lei orçamentária/Lei de balanço) é a lei orçamentária italiana que deve ser aprovada pelo Senado e Câmara. Nessas leis, são previstas as ações e os valores que são investidos em cada área das políticas públicas. Alguns programas e recursos podem se manter de um ano para outro ou podem ser alterados dependendo das discussões congressuais. Dentro da administração pública italiana existe a *Conferenza Unificata* (Conferência Unificada), uma reunião permanente interinstitucional entre o governo central e as regiões e que acompanha os processos decisórios que envolvem as competências de cada ente, como os critérios para alocação de recursos definidos na *Legge di Bilancio*. No âmbito da *Conferenza Unificata* acontece a *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* (Conferência permanente para a coordenação da finança pública), que acompanha e controla os recursos e os serviços que são oferecidos à população (ITÁLIA, 2021a)

€ 1.920,00 (€ 160,00 mensais) para famílias com ISEE de até € 7.000,00;

€1.440,00(€ 120,00 mensais) para famílias com ISEE de € 7.001,00 a € 40.000,00;

€ 960,00 (€ 80,00 mensais) para famílias com ISEE superior a € 40.001,00.

Em caso de nascimento de filho sucessivo ao primeiro no ano de 2020, está previsto um acréscimo de 20% nos valores. Para bebês com deficiência, é previsto um aumento no valor de no mínimo 40%;

• *Bonus Latte artificiale*: criado em 2020, essa contribuição é de até € 400,00 ao ano, até o 6º mês de vida do bebê, direcionado para aquisição de leite artificial para mães que, por algum motivo de saúde, não podem amamentar;

• *Fondo di sostegno alla natalità*, que prevê a garantia de acesso ao crédito de famílias com um ou mais filhos. O empréstimo não tem restrição de renda e pode ser de até € 10.000,00 a ser quitado em até 7 anos;

• *Congedo di maternità e paternità* (Licenças maternidade e paternidade). Existem as licenças obrigatórias remuneradas e as facultativas. Para as mães, a licença maternidade obrigatória é de 5 meses. Já a licença para os pais depende da Lei de Balanço. A lei atual aumentou de 07 para 10 dias;

• *Bonus Asilo Nido,* criado inicialmente em 2017 com o valor de €1.000,00 e, posteriormente, aumentado para € 1.500,00. Deve ser utilizado para pagamento da mensalidade de creches públicas ou privadas para crianças de 0 a 3 anos, sem limite de renda. Pode ser também pago para assistência domiciliar em caso de crianças com patologias crônicas que não podem frequentar uma creche. É importante destacar que esse subsídio não se inscreve como um direito das famílias e depende do orçamento e da aprovação a cada ano. Esse é um grave problema, pois os recursos são pré-definidos e o critério para a definição de quem vai receber é a ordem de chegada. Se todos solicitarem o bônus, não haverá orçamento para tal. Este tema será retomado no capítulo cinco.

Outro importante motivo para a criação desses benefícios, e que tem como objetivo incentivar a maternidade, está relacionado com a dramática crise demográfica que pode comprometer o sistema de seguridade italiano. Além da duradoura crise econômica, que afeta o emprego e, consequentemente, as contribuições para a previdência, a ausência de mão de obra também preocupa diante do aumento da expectativa de vida e diminuição da natalidade.

Nesse quadro, as discussões sobre a imigração assumem contornos polêmicos, pois há uma contradição entre utilizar esses trabalhadores para resolver o problema do

mercado de trabalho e a aceitação de mudanças sociais e culturais que vêm junto com os imigrantes. Nessa encruzilhada, a sociedade italiana está se transformando e talvez adquirindo novos contornos.

A necessidade de imigrantes para compor a população economicamente ativa é uma questão discutida intensamente em toda a Europa, onde 22,4% da população tem mais de 65 anos e a expectativa de vida cresce ao mesmo tempo em que diminui a taxa de natalidade, reduzindo também o número total de habitantes (VALENTI, 2020).

Este é um dado que tem preocupado os italianos e que interfere diretamente na configuração das políticas públicas. Em média, a taxa de natalidade na Itália é de 1,29 por mulher com idade média de parto de 32,1 anos. Destaca-se que 1/5 dos nascimentos são de mulheres estrangeiras, com uma taxa de natalidade de 1,89, enquanto as mulheres de nacionalidade italianas têm uma taxa de 1,22. Em 2019, para um grupo de 100 pessoas mortas nasceram 67 crianças, ou 435.000 nascimentos e 647.000 falecimentos (ISTAT, 2020b).

A baixa natalidade também influencia as políticas educacionais, principalmente, na fase de 0 a 3 anos. Entre os anos de 2011 e 2018, o número de crianças com menos de 3 anos caiu 16,70%, enquanto as outras faixas da população mantiveram-se estáveis. A partir desses dados, duas suposições começam a ser debatidas na Itália. A primeira partiria de uma ideia de que existem poucas crianças e, portanto, não seria mais necessário continuar investindo em políticas para a infância, como no caso de creches. A segunda suposição carrega um entendimento de que a falta de vagas poderia ser resolvida por inércia do poder público até o sistema se adaptar à realidade de poucas crianças (CON I BAMBINI, 2019).

Para o futuro, os especialistas esperam maior queda demográfica e econômica, caracterizada pela diminuição constante de jovens e adultos com menos de 45 anos de idade. De acordo com Ferrera (2019), existe a necessidade de aumentar o número de nascimentos. Suas estimativas apontam que uma pessoa ocupada deveria manter um idoso e meio, proporção maior do que a atual, considerando uma projeção de diminuição da população da Itália para 40 milhões. A sustentabilidade do sistema de saúde e seguridade estaria comprometida. Apesar de ser um tema polêmico, o autor alerta ainda para a necessidade de continuar com o acolhimento de imigrantes, caso contrário a população italiana já em 2050 diminuiria dos atuais quase 60 milhões para 50 milhões.

A Itália é o quinto país que mais atrai fluxos de imigrantes, atrás de Alemanha, Inglaterra, França e Espanha[14]. Devido à sua localização geográfica – mais próxima da costa africana –, é porto de chegada de uma quantidade significativa de imigrantes vindos pelo Mar Mediterrâneo que desembarcam nas ilhas de Lampedusa e Linosa, na costa siciliana (VALENTI, 2020).

Em comparação à população nativa, os imigrantes representam pouco na Itália, mas as condições econômicas e sociais do país, com diminuição da produção e dos investimentos, têm determinado nos últimos anos uma aversão ao estrangeiro, além do medo e da angústia já existentes sobre a possibilidade de perda da qualidade de vida conquistada, a expectativa de não ter uma renda no futuro, e receio da volta da pobreza, que já pode ser observada em algumas cidades.

Esses fatores levam a uma mudança de valores de solidariedade social que caracterizaram a Europa e que tem sido um terreno fértil para o crescimento de sentimentos nacionalistas e xenofóbicos (VALENTI, 2020). Um dos maiores mitos seria a ideia de que a população europeia estaria sendo substituída por estrangeiros, quando na realidade o maior percentual de população estrangeira em relação à população total é na Áustria, com 15,2%. Na Alemanha, que tem o maior número de habitantes estrangeiros, 9.219.989, o percentual é de 11,2%; na Itália, esse número representa somente 8,3% (VALENTI, 2020).

Nesse contexto, para Valenti (2020), o sistema de educação cumpriria um papel fundamental a partir de um processo bem gerido de interação entre estrangeiros e nativos, com oportunidades de aprendizagem da língua italiana, aprofundamento de conhecimentos sobre as instituições democráticas do país, acompanhadas de maior atenção à formação de uma cultura cívica orientada para a convivência com a pluralidade cultural e religiosa. Para atingir esses objetivos, o autor propõe a criação de uma *cittadinanza di prossimità* (cidadania de proximidade), com um projeto de uma rede cívica em que todos os cidadãos serão "depositários de uma nova memória coletiva, em grau de estruturar uma base de compartilhamento solidário de presente e futuro" (VALENTI, 2020, p. 270, tradução nossa).[5]

---

[14] Os fenômenos migratórios contemporâneos em direção à Europa e aos países mais desenvolvidos, como Estados Unidos ou até mesmo Austrália, vêm ocorrendo por dois motivos principais: a procura de melhores oportunidades de trabalho e a busca de ajuda humanitária em decorrência das crises causadas por guerras que geram a emigração forçada. São conflitos na África: Tunísia, Egito e Líbia. Esta última, assolada por guerras de facções, acabou também se transformando numa das principais rotas de escravidão e exploração moderna. Na África Subsaariana: Sudão do Sul, Somália, Eritreia; na África Ocidental: Senegal, Guiné, Burkina Faso. A regulamentação da imigração é tema sempre conflituoso nas discussões internacionais.

O tema da imigração também assume fortes contornos políticos na Itália. Ainda sem grande consenso social, a incorporação de imigrantes na sociedade italiana é polêmica, e o tratamento dado a ela varia de acordo com a coalizão política que assume o governo, que nos últimos anos se notabilizou pela constante instabilidade, marca registrada das administrações centrais. A Itália apresenta um amálgama de tendências e agremiações que, se durante os anos 1970 era representado por dois polos opostos, o Partido Comunista Italiano e a Democracia cristã, na atualidade subdivide-se em novas e antigas forças sociais.

3.4 Sistema de governo, partidos políticos e movimentos sociais

A promulgação da Constituição de 1948 e a criação da República são consideradas pelos italianos marcos históricos para a conformação do país pós-Segunda Guerra Mundial e que organizaram o sistema de governo de forma parlamentarista.[15]

Inicialmente, para se referir à política italiana, é importante considerar que existe um profundo grau de instabilidade decorrente da dificuldade em formar governos estáveis que se mantenham por muito tempo no poder, resultado das disputas entre diversas forças políticas. No ano de 2021, apresentavam-se como principais partidos políticos: o Partido Democrático **(PD)**, de centro-esquerda; o Partido ***Lega*** (antiga Lega Norte), conduzido pelo líder de extrema-direita Matteo Salvini; e o Partido ***Movimento Cinque Stelle (M5S)***, fundado pelo comediante Peppe Grilo e que tem no jovem político Luigi di Maio sua atual liderança. Também convivem na política Italiana o ***Forza Italia***, do ex-premiê Silvio Berlusconi, e o partido de centro ***Italia Viva***, comandado pelo também ex-premiê Matteo Renzi.

Para ilustrar o funcionamento político da Itália, basta acompanhar o processo de composição do atual governo (maio/2021). Até fevereiro de 2021, o cargo de Primeiro-Ministro era exercido por Giuseppe Conte, que ocupava o *Palazzo Chigi* (sede do governo) desde 2018. Neste período, ele participou de duas coalizões com apoios diferentes: no primeiro mandato, de 2018 a 2019, com uma coalizão formada pela *Lega*

[15] O sistema parlamentarista na Itália é bicameral, com a *Camera dei Deputadi* (Câmara dos Deputados) e *Senato dell Repubblica* (Senado da República). A eleição ocorre a cada cinco anos. É prevista a eleição de um presidente e um Presidente do Conselho de Ministros, que funciona com poderes de um Primeiro-Ministro, que, para governar, precisa ter maioria nas duas casas parlamentares. A delegação do poder de formar governos é do Presidente, eleito pelo Parlamento para um mandato de sete anos. É uma figura de fundamental importância na criação de governos e na resolução das crises políticas. Para a formação ou dissolução de governos, são utilizados os votos de confiança/desconfiança ou voto/moção de censura.

+ M5S, desfeita em agosto de 2019 porque a *Lega* apresentou uma moção de desconfiança, rompendo a aliança até aquele momento. O Presidente concedeu novamente o poder a Conte para formar um novo governo.

No segundo mandato, ele montou um governo com o PD e o M5S. Mas, em fevereiro de 2021, o governo foi novamente desfeito porque o Partido Itália Viva deixou o governo alegando divergências sobre a condução das ações de combate à pandemia e por questões econômicas. Conte perdeu a maioria no Senado, e a tentativa de formar um novo governo com outros partidos fracassou. Desta vez, o Presidente Sergio Matarella nomeou um nome técnico e "neutro", o economista Mario Daghi, ex-presidente do Banco Central Europeu, que conseguiu formar um governo de unidade com quase todos os partidos e assumiu a presidência do Conselho de Ministros como o 30º Primeiro-Ministro desde o final da Segunda Guerra Mundial.

Mas, mesmo com essa atual conjuntura política e social, a história italiana é marcada por grandes partidos e importantes movimentos e mobilizações sociais. De acordo com Putnam (2005), os movimentos políticos, sociais e sindicais na Itália têm uma trajetória de se vincular a determinada tendência política desde os primórdios de criação das associações de mútua assistência, que eram apartidárias, mas com vertente radical e republicana ou de matriz liberal, socialista ou católica.

No início do século XX, existiam movimentos políticos de massa que apresentavam origem sociológica comum baseada na tradição de solidariedade coletiva e colaboração horizontal, como o anarquismo. Mas o socialista era o maior e mais ativo, com inserção nas áreas industrializadas, ao redor de Milão, Turim e Genova. Já o movimento católico progressista concentrava-se no Nordeste, onde as associações leigas do Catolicismo Social tinham sido mais atuantes, chegando em 1919 a constituir o *Partito Popolare* (Partido Popular), com influência principalmente nas áreas rurais. Os dois grupos formavam oposição ao regime tradicional, mas não tinham forte atuação em regiões de perfil conservador e clientelista. Nestes locais, também existiram movimentos de resistência do campesinato sulista, mas que não criaram uma organização permanente e não produziram uma organização horizontal (PUTNAM, 2005).

Após anos de fascismo, duas grandes vertentes ideológicas irão disputar a hegemonia na sociedade italiana. Os dois grupos vermelho socialista/comunista e branco católico vão caracterizar a política italiana pós-Segunda Guerra Mundial (PUTNAM, 2005). Essas disputas não se expressavam apenas nos processos eleitorais; elas também estavam presentes na discussão de temas e propostas para a sociedade italiana. Além da

participação nas eleições de representantes políticos, o exercício da democracia direta na Itália também acontece por meio de consultas que são tradição, como os referendos, utilizados para reafirmar ou cancelar leis já aprovadas pelo Parlamento. Também podem ser convocados plebiscitos em que a população pode opinar sobre grandes temas. Ao longo da história italiana, aconteceram algumas consultas: em 1974 houve referendo sobre a legalização do divórcio; em 1985, acerca da escala móvel de salários; em 1981, a respeito das leis antiterrorismo; em 1987, referente à energia nuclear, e a última grande consulta ocorrida em 2016 discorreu sobre a reforma da administração pública.

Assim, a consolidação de uma República com democracia, após anos de autoritarismo fascista, ensejou um processo de participação social que, em grande medida, determina a implantação das políticas públicas, seja por votação direta, seja por processos de pressão e mobilização de movimentos sociais e sindical ou partidos políticos, pois os italianos também têm um forte vínculo com participação coletiva. E, neste caso, não seria possível deixar de mencionar o papel que o movimento sindical teve na resistência às formas de opressão do capital e do fascismo em suas mais diversas manifestações e que resultaram em importantes conquistas sociais.

A atual estrutura sindical italiana é caracteriza por um pluralismo sindical, que em sua configuração é composta por três principais confederações de trabalhadores: a *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (Confederação geral italiana do trabalho)* (**CGIL**); *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (Confederação italiana de sindicatos de trabalhadores)* (**CISL**) e a *Unione Italiana del Lavoro (União italiana do trabalho)* (**UIL**). Apesar das divergências entre as três confederações, no período entre 1972-1984, existiu certa unidade sindical, principalmente nas categorias dos metalúrgicos e químicos (BUBBICO, 2018). As estruturas também se aliam a determinada vertente política e ideológica. Após o final da Segunda Guerra, existia apenas a CGIL, mais alinhada com as ideias comunistas e socialistas. Logo em seguida, a parte alinhada com a Democracia Cristã saiu e criou outra central. A UIL também foi formada a partir de uma dissidência alinhada ao Partido Social-Democrático Italiano.

Os trabalhadores podem escolher a qual entidade sindical irão se filiar, e a representatividade de cada central é avaliada de acordo com o número de filiados. Como existe o já citado pluralismo sindical, nos últimos anos surgiram agremiações vinculadas às novas tendências ideológicas e políticas: a *Unione Generela del Lavoro* (União Geral do Trabalho) (**UGL**) e a *Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori* (**CISNAL**) (Confederação italiana dos sindicatos de trabalhadores autônomos), que,

segundo Bubbico (2018), é vinculada ao Movimento Social Italiano que é herdeiro do fascismo.

Uma característica diferencial que faz parte da cultura é a contratação de Convenções coletivas, os *Contratti Collettivi Nazionali di lavoro* (Contratos coletivos nacionais de trabalho) (CCNL). Geralmente as categorias profissionais assinam os CCNL após negociações e discussões com os trabalhadores de cada categoria. Na Itália não existe um salário-mínimo estabelecido por lei, e a definição dos mínimos salariais ocorre por meio de contratação coletiva por categoria. De forma residual, podem ocorrer acordos por empresas e territórios, mas a cultura hegemônica italiana é de assinar contratos coletivos nacionais. Isso significa que os salários de cada categoria profissional são pactuados entre patrões e empregados e devem ser a referência para qualquer lugar do país.

Entretanto, como aconteceu em grande parte do mundo a partir da década de 1980, os sindicatos começam a perder força, representatividade, poder e associados. Com esta crise, e mesmo sem crescer em número de filiados, os sindicatos italianos têm aumentado a oferta de serviços, o que faz com que também cresça "sua capacidade de responder a demandas de tipo 'assistencial' provenientes dos trabalhadores, assim como dos aposentados, e em parte, dos desempregados" (BUBBICO, 2018, p. 312, grifo do autor).

Nos últimos anos surgiram alguns grupos organizados, principalmente nas grandes cidades, que funcionam como coletivos e unificam as lutas sociais, aproximando-se das práticas de luta dos sindicatos autônomos de esquerda. São organizados em torno de trabalhadores estrangeiros e das áreas mais precarizadas do mercado de trabalho (BUBBICO, 2018).

Sem a intenção de menosprezar os momentos históricos da classe operária italiana que antecedem a organização atual, como a história do movimento anarquista, a opção temporal e metodológica neste trabalho foi de apreciar este tema a partir do recorte histórico pós-Segunda Guerra Mundial e das novas configurações que a sociedade italiana assumiu a partir deste marco histórico. E, neste recorte, o Partido Comunista Italiano foi de fundamental importância tanto no movimento sindical como em outros movimentos organizados em lutas em defesa e conquistas de direitos sociais, bem como na administração de diversas regiões. São as marcas daquele que chegou a ser considerado o maior partido de esquerda do mundo.

3.4.1 O protagonismo do Partido Comunista na política italiana

Desde a criação da autonomia regional na Constituição de 1948, e de várias novas leis dos anos 1970, que consolidaram a perspectiva de gestões regionalizadas, muitas administrações foram eleitas com perspectivas progressistas, principalmente pela grande inserção social do Partido Comunista.

Logo após a Segunda Guerra Mundial, a Itália conviveu com três grandes forças políticas: o Partido Comunista Italiano (PCI), a Democracia Cristã (DC) e o Partido Socialista Italiano (PSI). A DC governou o país durante muitos anos, tendo se coligado ao PSI de 1963 a 1976, dando início a uma política caracterizada como de centro-esquerda. Já o PCI, apesar de não ter entrado no governo central, em 1976 fez parte da base de apoio do governo da DC, nos chamados governos de solidariedade nacional (MATOS, 2017).

Mas o antagonismo de fato acontecia entre as duas grandes forças: Democracia Cristã e Partido Comunista, principalmente no período denominado de Primeira República, que vai de 1948 a 1994.

Fundado em 1921, o Partido Comunista Italiano (PCI) foi uma organização política decisiva na história do país, mas foi dissolvido em 1991, dividindo-se em Partido Democrático da Esquerda (PDS) (*Partito Democratico della Sinistra*) e em Refundação Comunista (*Partito della Rifondazione Comunista*). Seu final insere-se no contexto internacional de Queda do Muro de Berlim e da crise dos outros partidos italianos, no caso a Democracia Cristã e o Partido Socialista, envolvidos em escândalos de corrupção.

O sistema político italiano começou a sofrer desgastes no final da década de 1980 em relação a todos os partidos, com um esgotamento, diante da agitação do tecido social, com crise econômica, corrupção, terrorismo e violência política. Também ocorria uma perda de autoridade do Estado, que vinha sendo atingido por esquemas de corrupção, do clientelismo, pelo predomínio dos interesses privados e pelos chefes políticos locais, e uma crise de representatividade dos partidos tradicionais em decorrência dos escândalos e da operação anticorrupção *Mani Pulite* (Mãos Limpas). A dimensão do escândalo foi enorme, e os partidos envolvidos acabaram por se dissolver: a DC em 1993 e o Partido Socialista em 1994 (BERTONHA, 2016).

Contudo, a história do PCI continua sendo revisitada para entender a Itália de hoje. Aliando a resistência ao fascismo a uma perspectiva de gestão democrática, os comunistas e o movimento operário foram fundamentais para a criação de uma nova forma de fazer

política, principalmente no Norte, com consciência crítica e organização, conforme relata Maciel (1996):

> A ocupação pela Resistência das fábricas do Norte nos três últimos anos da Segunda Guerra Mundial tinha gerado as primeiras sementes de participação e gestão dos trabalhadores no processo produtivo. Essa experiência, como também a da administração municipal de algumas cidades da região naquele pequeno período, contribuiu para a capacidade de organização e para o alto grau de consciência política que é a marca característica do movimento operário italiano (MACIEL, 1996, p. 62).

Segundo Bernardinis (2013), a estratégia do Partido Comunista de 1943 a 1947 foi de ampla colaboração com outras forças antifascistas. Mas, do ponto de vista eleitoral, a Democracia Cristã era a grande vencedora, o que fazia com que socialistas e comunistas ficassem na oposição (BERNARDINIS, 2013). Também não se pode desconsiderar a conjuntura da Guerra Fria, com a Itália sendo zona de influência dos países capitalistas, que atuavam também na ocupação dos espaços de poder e na política italiana, com o objetivo de aumentar a oposição a partidos ideologicamente vinculadas ao comunismo e à antiga União Soviética.

Porém, mesmo sendo oposição no parlamento, o PCI tornou-se um instrumento democratizante da sociedade italiana com êxito, pois "introduziu elementos ausentes na cultura política italiana, e, sobretudo, quebrou a histórica passividade das massas, tornando-as protagonistas de grandes lutas coletivas" (BERNARDINIS, 2013, p. 73-74). Para a autora, o PCI cumpriu a tarefa que em outros países europeus coube aos sociais-democratas, radicalizando a democracia e ampliando os direitos na Itália:

> Na impossibilidade de realizar de imediato o socialismo, e sem abrir mão de sua identidade comunista e de seu vínculo com a União Soviética, em ausência de propostas econômicas alternativas ao reformismo, restava-lhe, como partido de oposição, defender as conquistas democráticas realizadas e organizar grandes campanhas pela promoção de direitos trabalhistas, civis e sociais no quadro de uma democracia burguesa (BERNARDINIS, 2013, p. 75).

A partir de duas importantes vitórias na década de 1970, o referendo da Lei do Divórcio de 1974 e o avanço das eleições regionais de 1975, o PCI adotou como estratégia o chamado *Compromesso Storico* (Compromisso Histórico), sob o comando de outro grande líder comunista, Enrique Berlinguer, então seu Secretário-Geral, que liderou uma política de acordos com a DC e o PSI que durou até 1978, quando as Brigadas Vermelhas,

um grupo de luta armada, sequestrou e matou o então Primeiro-Ministro líder da DC, Aldo Moro.

Em síntese, a proposta do compromisso histórico prevê uma política de alianças. Conforme afirma Gomes (2017), o Secretário-Geral Berlinguer:

> Propõe uma nova aliança entre as forças que representam a maioria do povo italiano, do proletariado aos camponeses, dos católicos aos laicos. Um propósito extraído da unidade popular e democrática apregoado por Palmiro Togliatti. O projeto revela uma matriz nacional, reformadora. Visa mobilizar o tecido unitário no sentido de renovamento e progresso democrático do edifício social, das estruturas do Estado. E preconiza um caminho seguro de desenvolvimento econômico. Trata-se, no fundo, no pensamento de Berlinguer, da necessária e progressiva transformação subjacente à *via democrática para o socialismo* (GOMES, 2017, p. 185, grifo do autor).

Considerando as especificidades do comunismo italiano, Magri (2014), apresenta uma importante definição da atuação do PCI, que não se alia à visão de que o partido seria social-democrata ou, em outro extremo, a visões que o qualificam como um braço da política stalinista soviética. Para o autor,

> O PCI foi, de modo intermitente e sem levá-la plenamente a cabo, a tentativa mais séria, em certa fase histórica, de abrir caminho para uma 'terceira via', ou seja, de conjugar reformas parciais, de buscar amplas alianças sociais e políticas, de empregar com firmeza a democracia parlamentar, com duras lutas sociais, com uma crítica explícita e compartilhada da sociedade capitalista, de construir um partido fortemente coeso, militante, rico de quadros ideologicamente formados, e ao mesmo tempo um partido de massas, capaz de reafirmar sua filiação a um campo revolucionário mundial, pagando o preço, mas também conquistando uma autonomia relativa (MAGRI, 2014, p. 29, grifo do autor).

Assim, a opção do PCI como proposta de organização para a sociedade italiana não era de ruptura ou de criação de uma nova forma de sociedade baseada na expropriação da propriedade privada. Comandado por seu histórico líder Palmiro Togliatti, o partido abandonou "a ideia de ser a vanguarda operária da revolução em favor de um programa mais moderado e reformista, pela transformação do partido em uma organização de massas e pela manutenção de sua legalidade" (BERTONHA, 2016, p. 209).

Foi com essa proposta que o PCI passou a disputar, ganhar e ocupar as administrações de várias regiões. No entanto, com as crises das décadas de 1980 e 1990, começam a surgir novos partidos, enquanto outros ganharam mais relevância no cenário

político nacional. Na atualidade, existe um movimento de crescimento dos partidos de direita e extrema direita, em detrimento dos partidos identificados como esquerda. Nas eleições de março de 2018, segundo o *Istituto Cattaneo*, nas quatro regiões com forte influência de partidos de esquerda e centro-esquerda (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche) entre 1948 e 2018, esses partidos perderam quase 30 pontos percentuais nas votações, passando de 59,2% a 30,1% (ISTITUTO CATTANEO, 2018).

Apesar da perda de representatividade dos partidos de esquerda, da extinção do PCI e da alteração na conformação das forças políticas, a marca de administrações locais vinculadas às propostas de esquerda permanece até os dias atuais. Existe uma herança que se modernizou com outros nomes ou siglas, mas que foi construída sob as bases principalmente da democracia participativa, que em muitos locais ainda se mantém. Uma dessas heranças é a abordagem de educação da criança pequena de Reggio Emilia, à qual faz referência este trabalho e que tem dentre seus princípios vários aspectos de visões progressistas de mundo e de participação de intelectuais vinculados aos partidos de esquerda.

A reflexão sobre as políticas para as crianças pequenas na Itália é um desafio não apenas sob o ponto de vista da elaboração e implementação de políticas, mas também sob o aspecto das concepções filosóficas que a fundamentam. Nesse sentido, é importante retomar as questões históricas que fizeram da Itália uma referência em educação de 0 a 6 anos para o século XXI. Existem várias possibilidades para apresentação das abordagens pedagógicas, mas o foco da análise do próximo capítulo é uma visão macro da pedagogia inserida no contexto sociopolítico e histórico, pois nenhuma proposta pedagógica articula-se a partir de seres neutros e a-históricos. As concepções de infância, de criança e de educação da Emilia-Romagna são resultado de seu tempo e do espaço em que se desenvolveram e de sua continuidade, construindo um presente que tem consciência no passado e que não representa apenas um projeto de educação para a primeira infância, mas de humanidade (RINALDI, 2018).

4 AS PEDAGOGIAS DAS INFÂNCIAS NA ITÁLIA: PROJETOS ÉTICOS, ESTÉTICOS E POLÍTICOS

No campo das políticas públicas, as abordagens educacionais e a forma de conceber a criança fundamentam as ações econômicas e sociais em relação à infância. Elas também são incorporadas nas legislações, direcionando a elaboração de políticas públicas e a atuação das instituições de educação. De acordo com Rosemberg e Mariano (2010, p. 697), a "forma pela qual a infância adentra a esfera pública é crucial para a posição que ocupa na arena de negociação das políticas públicas – inclusive dos marcos legais nacionais e internacionais".

Nesse aspecto, também é necessário revisitar o percurso que as concepções de criança tiveram ao longo dos anos, pois as imagens sociais construídas historicamente sobre infância e criança direcionaram comportamentos e normas de atuação e justificaram a ação dos adultos com as crianças (SARMENTO, 2007).

Os olhares sobre determinado problema e a elaboração de propostas para sua solução, como aconteceu em Reggio Emilia, não estão descolados de seu tempo nem dos elementos de sua realidade. É preciso considerar que seu desenvolvimento ocorreu porque, desde seu nascimento, existiram condições objetivas singulares advindas da política, da economia e da cultura das sociedades local e regional, que não são as mesmas encontradas em outras regiões da Itália e, principalmente, em outras partes do mundo. As relações sociais de cada contexto estão também presentes nas concepções filosóficas sobre educação e nas ações pedagógicas.

Nem mesmo com a apresentação de todas as possibilidades e experiências de Educação de 0 a 6 anos da atualidade na Itália seria possível alcançar um denominador comum sobre as pedagogias de suas creches e pré-escolas. Pelo contrário, é necessário romper com um certo "mito da educação infantil italiana de qualidade", que a concebe de maneira uniforme, como se houvesse em todo o país a mesma estrutura e abordagem. São experiências que não mantêm uma orientação nacional única, ou um único pensamento pedagógico. No caso de Reggio Emilia, foi desenvolvida uma proposta de educação considerada exemplar pela sua qualidade, que alia as mais inovadoras propostas pedagógicas com políticas públicas que garantem às crianças espaços de socialização fundamentais para o seu desenvolvimento.

No contexto italiano, outras possibilidades de educação infantil também se notabilizaram pelo mundo, mantendo diálogos e trocas com outras realidades. Existe um

amálgama de abordagens e visões pedagógicas oriundo de cada realidade regional. A região da Toscana, por exemplo, desenvolveu o Toscana *Approach*. Ainda existem outras experiências de cidades do Norte que também apresentaram em determinado momento histórico condições políticas e culturais favoráveis para inovar na educação da criança pequena, como Milão, na região da Lombardia, Torino, no Piemonte, Genova, na Liguria, e outras cidades da região da Umbria, no Centro da Itália (FARIA, 2007).

As contribuições italianas para a pedagogia internacional são do início do século XX. Um grande nome dessa pedagogia é Maria Montessori, a médica italiana que, com uma visão científica, desenvolveu uma perspectiva para a educação da criança, que a coloca no centro do processo educativo, reconhecendo seu potencial para também se autoeducar. São formulações que inserem a criança de forma ativa no processo educativo.

Mais recentemente, grande parte do prestígio da Itália no campo da educação advém da região da Emilia-Romagna, especificamente da cidade de Reggio Emilia, sua principal referência, que motiva e inspira profissionais e pesquisadores de todo o mundo e que mais recentemente vem sendo chamado de *Reggio approach*[16].

A cidade de Reggio Emilia e sua educação inserem-se exatamente no que o termo em inglês define: uma abordagem. Essa abordagem desdobra-se numa experiência (teoria e práxis) que não deve necessariamente ser adotada automaticamente como modelo em sistemas ou instituições educacionais de contextos diferenciados, pois, no bojo de sua própria definição, o *Reggio Approach* resulta de uma experiência prática com base na realidade histórica, social e política de Reggio Emilia, que concebe suas instituições educacionais, na forma mencionada por Mantovani (2020, p. 17, tradução nossa)[6], como "um laboratório e não uma enciclopédia; melhor ainda, são um atelier em que muitos aprendizes são bem-vindos não para copiar, mas para estudar, para entender e colocar em prática a própria arte". É a forma de ver as crianças que orienta as práticas e políticas de Reggio Emilia. Conforme afirma Rinaldi (2018, p. 156), "aquilo que pensamos sobre as crianças se torna, então, um fator determinante na definição de sua identidade ética e social, de seus direitos e dos contextos educacionais que lhes são oferecidos".

Existem crianças e infâncias diferenciadas, não sendo possível "tratar de modo monolítico as representações sociais relativas à etapa da vida infantil. São infâncias designadas de valor, crenças e significados em tempo e espaços históricos determinados"

---

[16] O dicionário Houaiss define a palavra inglesa *approach* como visão, um enfoque sobre determinada prática, situação problema ou atitude (HOUAISS, 2001).

(SOUZA, 2006, p. 392). Portanto, neste trabalho, a ideia de infância é ressignificada no plural, para sair de certa padronização sobre a necessidade de uma infância única em que podem ser realizadas análises descontextualizadas que tentam enquadrar as infâncias em um único modo de existir. É importante buscar a singularidade e complexidade de cada infância.

Nas concepções mais modernas sobre as crianças, elas são consideradas sujeitos de direitos e atores sociais que devem gozar a plenitude de seus direitos. Essa visão está presente na Convenção dos Direitos da Criança de 1989 da Organização das Nações Unidas (ONU, 1989). De acordo com Sarmento (2007), é uma concepção jurídica renovada, resultado da redefinição da cidadania e de uma mudança paradigmática na concepção de infância. Essa mudança de paradigma decorre de uma transformação e substituição de distintas representações de infância que anteriormente caracterizavam as crianças por traços de negatividade, geralmente relacionados às supostas ausências de características adultas. Sarmento (2007) refuta essas concepções, reafirmando os potenciais infantis:

> Assim sendo, a infância não é a idade da não-fala: todas as crianças, desde bebês, têm múltiplas linguagens (gestuais, corporais, plásticas e verbais) porque se expressam. A infância não é a idade da não-razão: para além da racionalidade técnico-instrumental, hegemônica na sociedade industrial, outras racionalidades se constroem, designadamente, nas interações de crianças, com a incorporação de afetos, da fantasia e da vinculação ao real. A infância não é a idade do não-trabalho: todas as crianças trabalham, nas múltiplas tarefas que preenchem os seus quotidianos, na escola, no espaço doméstico e, para muitas, também nos campos, nas oficinas ou na rua. A infância não vive a idade da não-infância: está aí presente nas múltiplas dimensões que a vida das crianças (na sua heterogeneidade) continuamente preenche (SARMENTO, 2007, p. 35-36).

No campo das teorias pedagógicas, desde o início do século XX, já tinham surgido novos pensamentos e ideias sobre a criança, concebendo-a como um ser rico, competente e participativo. A desconstrução de um modo de pensar as crianças como *tábula rasa*, como uma espécie de esponja apenas receptora de conhecimentos e saberes a serem incorporados, e que está presente na chamada educação tradicional, inicia-se com um movimento de renovação pedagógica a partir do final do século XIX e presente em todo o século XX e XXI. Dentre seus representantes, estão autores como John Dewey nos Estados Unidos, Celestin Freinet na França, Loris Malaguzzi na Itália, Paulo Freire no

Brasil (no campo da educação de adultos), e Sergio Niza em Portugal (OLIVEIRA-FORMOSINHO, 2007).

Assim como a sociedade se transforma e se adéqua às necessidades de cada momento histórico, a imagem da criança oscilou entre aquela que precisa ser protegida, ou aquela perigosa, que ameaça a si mesma, a outras crianças e à sociedade, o que ensejaria maior controle por parte da sociedade. Um exemplo foi o caso brasileiro do início do século XX, em que as elites apresentavam um projeto de construção da nação unindo médicos e juristas com visões eugenistas e higienistas que consideravam a infância pobre sob três aspectos: a) médico-higienistas, com ideias de assistência e preocupação com a mortalidade infantil; b) jurídico-policial, que entende a infância como moralmente abandonada, sendo necessário um atendimento que evite a criminalidade; e c) religiosa, protagonizada pela Igreja Católica para manter a ordem natural da sociedade dividida entre ricos e pobres através da caridade (KUJLMANN JR, 1998).

No século XXI, as concepções de criança em vários países podem estar vinculadas às necessidades econômicas futuras, no sentido de formação de uma força de trabalho qualificada, o que leva à intensificação da regulação das crianças e a modelar o resultado de suas atividades. A educação dos Tigres Asiáticos, por exemplo, foi considerada na Europa como um modelo de produção de eficiência econômica, influenciando alterações nos sistemas europeus (PROUT, 2010). Não por acaso, os testes padronizados de avaliação de aprendizagem ganham cada vez mais adeptos nos governos de diversos países do capitalismo ocidental, regulando o quê e como as crianças aprendem.

É exatamente neste quadro que é possível considerar extremamente avançada uma proposta educacional que não seja apenas instrumental para a conquista de objetivos econômicos. Essa é a proposta da *Pedagogia da Infância*, decorrente de um pensamento que entende a criança no presente como um ser participativo e ativo, e não como uma promessa à espera de participação; que concebe a criança como ser com direitos, com competência, e escuta sua voz para transformar a ação pedagógica (OLIVEIRA-FORMOSINHO, 2007).

Tendo como base essa concepção, o papel do educador passa a ser o de criar um contexto de participação em que "a estrutura, a organização, os recursos e as interações são pensados para criar possibilidades múltiplas a fim de que a escuta ativa da criança tenha reais consequências nos resultados de aprendizagem pedagógica" (OLIVEIRA-FORMOSINHO, 2007, p. 26). A autora ainda destaca que o contexto de participação apresenta alguns aspectos processuais: a observação, a escuta e a negociação.

A *observação* como processo contínuo requer uma "simbiose entre teoria e prática expressa pela observação da 'criança-em-ação', não a observação do indivíduo solitário, mas um indivíduo que se situa em vários contextos – familiar, profissional, comunitário e social" (OLIVEIRA-FORMOSINHO, 2007, p. 28, grifo da autora).

No processo de *escuta*, além da documentação, a autora o destaca como um

> Um processo contínuo no cotidiano educativo, um processo de procura de conhecimento sobre as crianças (aprendentes), seus interesses, suas motivações, suas relações, seus saberes, suas intenções, seus desejos, seus modos de vida (OLIVEIRA-FORMOSINHO, 2007, p. 26).

A *negociação* é o passo seguinte, que tem o objetivo de debater e buscar o consenso com as crianças, os processos, os conteúdos curriculares, os ritmos e os modos de aprendizagem. A parte final desse processo resulta na diferenciação pedagógica, na busca por uma pedagogia que contemple a diversidade e a heterogeneidade como aspectos ricos do processo de aprendizagem e com modos alternativos de organizar os espaços educativos.

Pensando na concepção de uma pedagogia da infância, os diversos contextos são pontos fundamentais na aprendizagem da criança e na interação: contexto da sala de atividades, contexto da escola, o contexto familiar, o contexto comunitário (OLIVEIRA-FORMOSINHO, 2007).

A abordagem de Reggio também pode ser inserida nas premissas da Pedagogia da Escuta, que, segundo Rinaldi (2018), estaria baseada no diálogo e na comunicação. O ato de escutar pode ser considerado um princípio para qualquer processo de aprendizado. Ele dá valor ao outro, abre-se às diferenças, aos valores e a pontos de vista diferentes. A pedagogia da escuta ocorre no encontro com o outro e nas relações. É uma pedagogia relacional e da escuta, que se "origina precisamente da ideia de que as crianças são os mais ávidos investigadores do significado e da significância e produzem teorias interpretativas" (RINALDI, 2018, p. 206-207).

No contexto de Reggio Emilia, não apenas as crianças são escutadas. Toda a sociedade envolveu-se na criação e consolidação de uma proposta educacional democrática e participativa, uma experiência que, ao longo dos anos, desde o final da Segunda Guerra Mundial, segue sendo uma inspiração não apenas por sua experiência concreta, mas também por suas concepções de criança e infância que se efetivaram em belíssimas instituições visitadas por pesquisadores de todo o mundo.

A construção histórica da educação da criança pequena de Reggio Emilia é sustentada por pessoas, algumas mais conhecidas e que se tornaram ícones da pedagogia mundial, como Loris Malaguzzi e Bruno Ciari, ou ainda o colaborador e grande escritor infantil Gianni Rodari. No entanto, a abordagem permaneceu ao longo do tempo como inspiração também devido aos profissionais e apoiadores, mantendo-se como uma generosa proposta de educação dentro de uma comunidade didática criada junto com pais, membros da comunidade e crianças e que formaram um sistema de qualidade que persiste (GARDNER, 2016a). É um projeto político e comunitário.

4.1 Pontos de partida do *Reggio Approach*

Reggio Emilia tornou-se muito conhecida no mundo com a publicação da *Revista Newsweek* de 1991 que, dentre as 10 melhores escolas de educação infantil no mundo, elegeu a escola Diana como a melhor. A partir desse momento, descortinou-se diante do mundo a história e a experiência *Reggiana* e seus personagens, sendo sua principal referência Loris Malaguzzi (1920-1994), quem, ao longo de sua vida, mostrou-se sempre aberto a novas possibilidades e experiências no campo da educação e dos direitos das crianças.

Suas primeiras inspirações originam-se em uma bela e rica experiência na comunidade de Villa Cella, logo após o final da Segunda Guerra Mundial, que influenciou e mudou sua visão sobre a educação. A Itália após a *liberazione* (libertação) do nazifascismo, em 25 de abril de 1945, iniciou um processo intenso de reconstrução, criando outro governo nas áreas antes ocupadas[17].

As batalhas tinham sido são transferidas para dentro do território italiano entre aliados e alemães, e entre os próprios italianos (BERTONHA, 2016).

Nas batalhas internas, uma verdadeira guerra civil. De um lado, fascistas ligados a Mussolini, e, de outro lado, a resistência antifascista, sem a qual não seria possível

[17] A Itália entrou na Segunda Guerra Mundial em 1940 ao lado da Alemanha e de outros países do Eixo. Nas batalhas, não acumulou grandes vitórias, e em várias ocasiões precisou de ajuda alemã, como na invasão da Grécia em 1940, e na defesa de suas colônias na África, que vinham sendo atacadas pelos ingleses. A partir de 1943, a situação italiana se deteriora e Mussolini é deposto por um grupo que antes o apoiava: o rei, a alta burguesia, os militares e a igreja, sendo formado um governo provisório, que assinou um armistício em 08 de setembro de 1943. A ilha da Sicília, no Sul, nesse momento, já estava sendo ocupada pelos Aliados. Com estes acontecimentos, os alemães decidem invadir a Itália e ocupam principalmente o Norte, libertando Mussolini. É um momento em que se inicia a Resistência dos italianos contra a ocupação alemã e contra os fascistas.

entender a história italiana durante e após a Segunda Guerra Mundial, os *partigiani*. Eles englobavam combatentes de diferentes matizes e grupos sociais, mas que acumulavam grande força entre comunistas e socialistas. A partir da organização *partigiana*, foram criados os *Comitati di Liberazione Nazionale* (Comitês de Libertação Nacional), que, de forma mais ampla, agregavam partidos, sindicatos, organizações de jovens, de mulheres e culturais, de perfil católico, republicano ou independente, o que representou a superação dos limites da ação isolada de outros grupos, na maioria das vezes formados somente por comunistas e socialistas (BERGONZINI, 1974). Na Emilia-Romagna, a ofensiva final dos *partigiani* aconteceu em abril de 1945, com a libertação de várias cidades da região: Bologna, Modena, Ferrara, Parma, Piacenza e Reggio Emilia.

Nesse contexto, na análise da proposta educacional de Reggio Emilia, um dos aspectos a serem considerados é a luta e a organização dos combatentes *partigiani*, que deixaram um caldo de cultura progressista na região, pois as ideias de libertação também têm repercussão nas vivências e propostas para a educação nas décadas seguintes.

Em Villa Cella, uma comunidade do *Comune* de Reggio Emilia, a grande maioria das crianças de três a seis anos não tinha acesso às escolas. Seus habitantes, mesmo cansados e chocados com a guerra, iniciaram a construção de uma escola com contribuições do Comitê de Libertação e com dinheiro arrecadado com a venda de um tanque de guerra e de cavalos que foram abandonados pelos alemães, além de tijolos e outros materiais recuperados das casas e edifícios bombardeados na guerra. Para arrecadar fundos, as crianças vendiam ovos e as mulheres cozinhavam e vendiam a "pasta", o macarrão (PLANILLO, 2020).

Malaguzzi, que há cinco anos era um professor de educação elementar (Ensino Fundamental), toma conhecimento dessa experiência que futuramente se transformou no *Asilo del Popolo di Villa Cella* (Creche do povo de Villa Cella)[18]. Depois de uma visita ao local, ele retorna impressionado e relata as sensações e sentimentos que o marcaram, neste excerto em entrevista a Gandini (2016a, p. 45-46):

> Fui para casa. Minha sensação era de espanto, meus sentimentos de assombro eram mais fortes do que a minha felicidade. Eu era um professor de nível fundamental. Havia dado aulas por cinco anos e passado três estudando na universidade. Talvez fosse a minha profissão

[18] Posteriormente, a creche de Villa Cella passou a ser gerida pelo *Comune* de Reggio Emilia e ganhou um novo nome: *XXV Aprile* (25 de abril), o dia da libertação. Infelizmente, com um terremoto em 2012, uma parte do edifício histórico foi destruído. Com organização da comunidade, foi reconstruída e reaberta em 2014.

> que atrapalhasse. Todos os meus pequenos modelos foram comicamente revirados: que a construção de uma escola se desse por meio do povo, de mulheres, de fazendeiros, de funcionários era em si traumático. Mas que essas mesmas pessoas, sem um centavo em seus nomes, sem conhecimentos técnicos, alvarás de construção, engenheiros, inspetores do Ministério da Educação ou do Partido, pudessem realmente construir uma escola com as suas próprias forças, tijolo por tijolo, era o segundo paradoxo.

A escola ficou pronta em 1946 e teve autorizado seu funcionamento em 13 de janeiro de 1947. Outras escolas foram criadas em áreas pobres ao redor da cidade, todas geridas pelos pais.

Figura 7 – Imagens da construção da creche do povo de Villa Cella

Fonte: Barazzoni (2018). Tradução da placa: "Homens e mulheres juntos construímos os muros desta escola porque a queríamos nova e diferente para os nossos filhos".

Naquele momento, as escolas italianas ainda não conseguiam superar a tradição fascista e religiosa. Malaguzzi, a partir de sua experiência como educador, percebia a educação italiana como "fortemente governativa, com uma conotação cultural rígida, centralizada, alheia às diversas realidades" (PLANILLO, 2020, p. 57)[7]. Após conhecer Villa Cella, passou a refletir sobre suas novas impressões, extraídas da experiência popular com a qual teve contato. Ele passou a acreditar, com aquela experiência, que as pessoas poderiam construir e gerir uma escola de forma diferente e melhor para seus filhos, fora dos padrões institucionais e que a escola, especialmente para as crianças

pequenas, é uma experiência forte e indissoluvelmente ligada ao mundo relacional das crianças, das famílias e das comunidades. Além disso, configura-se como uma experiência de democracia, de livre circulação de ideias para os adultos, partindo dos professores e pais (PLANILLO, 2020).

A herança de Villa Cella repercutirá nas primeiras escolas *comunali* de Reggio Emilia, que se destacarão pela grande valorização da participação social, uma marca da origem popular dessas escolas. Conforme afirma Planillo (2020, p. 58-59):

> Já na abertura das primeiras escolas *comunali* é clara a intenção de manter forte este espírito participativo que encontrará um espaço formal tanto no estatuto como na organização interna das escolas, onde são previstas atualizações, tempo para se dedicar a gestão social, envolvendo as famílias, os cidadãos e as forças políticas e sociais. Uma experiência, portanto, que valoriza sua origem popular, desenvolvendo-a inclusive em nível pedagógico e didático (tradução e grifo nosso)[8].

Ao longo de sua vida, Malaguzzi desenvolveu muitos projetos de inspiração social e participativa. Era uma realidade com diversas experiências comunitárias e cooperativas, com escolas autogeridas. Exemplos são as escolas da União de Mulheres Italiana, ou ainda a escola *partigiana*, chamada Luciano Fornaciari, subsidiada pelo Ministério do Trabalho e direcionada aos jovens sem formação em busca de trabalho, onde foi diretor (PLANILLO, 2020).

Nosso personagem é também um homem comprometido politicamente com os princípios e valores da esquerda, tendo sido filiado ao Partido Comunista Italiano, fato que muitas vezes é desconsiderado nos estudos sobre suas concepções de educação, o que leva muitas vezes à descontextualização de seus ideais, como se o pensamento pedagógico de Malaguzzi não fizesse parte de um único ser, que atua segundo uma práxis.

Sua filiação ao PCI, de acordo com Planillo (2020), mesmo que fosse mais por uma opção emotiva do que ideológica, demarca seu campo de atuação política na defesa dos direitos das crianças e de uma educação de qualidade, mesmo que em diversos momentos dessa trajetória tenha mantido divergências com a direção partidária ou com a central sindical CGIL, pois muitas vezes percebia que no sindicato de esquerda os interesses corporativos se sobrepujavam aos interesses dos direitos da infância (PLANILLO, 2020).

Ele encontra um aliado e uma grande influência no escritor de histórias infantis Gianni Rodari, outro comunista crítico da burocracia partidária, que naquele período não

reconhecia as crianças como sujeitos de direito. Rodari é o autor do clássico livro *Gramática da Fantasia*, e foi uma grande inspiração para Malaguzzi, proporcionando-lhe a oportunidade de viajar com a fantasia, transgredindo a razão por meio da imaginação. A fantasia e a imaginação são as armas que Malaguzzi carrega para encarar o futuro com otimismo. De seu lado, Rodari procura, sem pré-determinismos nem excessos ideológicos, sem simplificações ou irracionalidades desnecessárias, um confronto sobre a educação e o sentido atual e futuro que o homem quer dar à própria vida (PLANILLO, 2020).

Malaguzzi também manteve contato com diversos autores do campo da psicologia, filosofia, da cultura, dentre os quais o pensador brasileiro Paulo Freire, que participou, em 1990, em Reggio Emilia, do Congresso "Então quem sou eu? (*Chi sono dunque io*?). Após sua participação, Freire escreve a Malaguzzi sobre as crianças italianas

> Bom amigo Malaguzzi, sempre criança, me demanda antes de partir para o Brasil, que escreva algumas palavras dedicadas às meninas e aos meninos italianos. Não saberia como dizer muita coisa a uma demanda como esta. O que posso dizer aos meninos e meninas deste final de século? Em primeiro lugar, aquilo que posso dizer em função de minha longa experiência neste mundo é que devemos fazê-lo sempre mais belo. E é com base nesta experiência que volto a dizer: não deixem morrer a voz dos meninos e das meninas que estão crescendo (PLANILLO, 2020, p. 223, tradução nossa). [9]

É possível encontrar similaridades no pensamento de Malaguzzi e Freire no que se refere à alfabetização e à necessidade de uma educação contextualizada, quando o italiano menciona esse tema principalmente em suas intervenções em congressos:

> Também aborda a falência dos programas de alfabetização, leitura e escrita na escola, identificando a responsabilidade pela incapacidade de contextualizar e dar sentido às palavras que a criança rica de potencialidade encontra para aprender e que a escola não pode e não deve derrubar (PLANILLO, 2020, p. 199, tradução nossa).[10]

As palavras de Freire sobre um Malaguzzi "sempre criança" apontam para o que pode ser entendido como um adubo para a criação de seu pensamento pedagógico e social: a opção pelas crianças. É um defensor da participação das crianças na construção da sociedade. Dizia ele que seu ideal de vida era continuar sendo uma criança até a morte com a ideia de "*stare coi bambini e di starci tutta una vita*" (estar com as crianças e estar lá por toda a vida) (PLANILLO, 2020, p. 69).

Malaguzzi também pode ser considerado um militante da educação de qualidade na Itália, além da defesa da ampliação do acesso escolar para as crianças. Foi um homem também de ação, participando de diversas discussões e manifestações para a conquista de legislações voltadas para o tema, como, por exemplo, a criação de creches na década de 1960/70, ou contra os cortes orçamentários da década de 1980, que serão melhor discutidos no próximo capítulo.

Nos anos 1960 não existiam instituições pré-escolares públicas na Itália, e a maioria era gerida por entidades religiosas, ou pelas associações *partigiane,* mais progressistas, no Norte. No contexto das mobilizações desse período, a possibilidade de criar uma inovadora proposta de educação relacionada com as lutas políticas e sociais nas ruas e no Parlamento foi decisiva para a institucionalização das políticas de educação para a primeira infância.

Em 1963 foi criada a primeira escola *comunale*, e, em 1967, todas as escolas geridas pelos pais passaram para a gestão do *Comune* de Reggio Emilia, sendo um marco na história da educação da criança pequena italiana, por representar a possibilidade de se criarem escolas laicas, como relata Malaguzzi em entrevista a Gandini (2016a, p. 50).

> Havíamos lutado por oito anos, de 1960 a 1968. Como parte da batalha política na Itália por escolas infantis públicas disponíveis a todas as crianças dos 3 aos 6 anos, havíamos debatido o direito do Estado e dos municípios de estabelecer tais escolas. No confronto dentro do parlamento nacional, forças seculares obtiveram êxito sobre o lado que defendia uma educação católica. A nossa cidade estava no front: em 1968, havia 12 turmas para crianças pequenas administradas pelo distrito. Haveria 24 em 1970, 34 em 1972, 43 em 1973, 54 em 1974 e 58 em 1980, localizadas em 22 prédios escolares.

No pensamento e ação de Malaguzzi sempre esteve presente a ideia de gerir as escolas com democracia e participação social, que a escola, principalmente a escola para as crianças, poderia ser considerada como uma academia para uma experiência democrática com livre circulação de ideias (PLANILLO, 2020). Não se pode esquecer que a democracia se tornou um grande valor após anos de totalitarismo fascista, sendo base para a fermentação política e social daquele período.

A democracia também é a base da fundamentação do pensamento de outro importante nome da educação da criança pequena na região, mas que é pouco mencionado no Brasil: Bruno Ciari, que manteve parceria com Malaguzzi desenvolvendo suas próprias ideias, principalmente na cidade de Bologna. Ciari acredita que a democracia é

um fundamento importante para o desenvolvimento de uma proposta educacional em que o sentido implícito e completo do termo democracia é "o poder do povo, poder ao povo, libertação das condições de subserviência que a sociedade clássica impõe a tão grande parte de sua população" (ALBERTI, 1997, p. 10).

Bruno Ciari viveu apenas até os 47 anos de idade (1923-1970) e teve uma formação marxista com leituras de Marx, Gramsci e Lenin. Suas escolhas políticas também o levaram para o *front* da luta *partigiana* e à militância no Partido Comunista.

Sua proposta pedagógica apresenta um conjunto de técnicas a serem desenvolvidas nas escolas que devem envolver o exercício das faculdades do raciocínio lógico e crítico, sem ser meramente instrumental, pois são valores, são meio e fim. São processos didáticos sobre como ensinar, ou como ele observa como "ajudar o aluno a formar suas próprias atitudes intelectuais e morais, a conquistar para si uma primeira visão orgânica do mundo e determinadas aptidões instrumentais" (CIARI, 1997, p. 15). Para melhor entendimento sobre as técnicas didáticas, ele esclarece uma diferença fundamental entre método e técnica que ajuda na compreensão de seu pensamento:

> O método designa geralmente um procedimento articulado, definitivo, acabado como se a finalidade pedagógica não se pudesse realizar a não ser por meio desses processos determinados (como sucede com o método Montessori e outros), com esses materiais determinados. Ora, dissemos que um fim, digamos o de formar atitudes de raciocínio crítico, não se alcança senão por uma técnica, ou melhor, por algumas técnicas (que podem consistir, com veremos, no texto livre, no cálculo vivo, na busca científica corretamente ordenada). Não dissemos de modo nenhum que outras técnicas além daquelas que nós consideramos experimentalmente válidas não possam dar origem à atitude crítica. É por isso que falarmos de 'técnicas' no plural e não de método. Por isso falamos de 'abertura' perante todas as outras novas experiências possíveis (CIARI, 1997, p. 17, grifo do autor).

Sua concepção buscava uma renovação social cultural para classes populares, resultante de um forte impulso ideológico, político e pedagógico com o objetivo de criar uma escola de base democrática, aberta e promotora de cultura (CORRADI et al., 2018; ALBERTI, 1997). Ainda do ponto de vista pedagógico, suas principais influências são Dewey e Freinet, a partir dos quais desenvolve não apenas sua concepção sobre educação, mas também um conjunto de propostas e técnicas didáticas em contraposição à pedagogia tradicionalista, que, em seu entendimento, aprofundava as diferenças sociais quando valorizava apenas algumas capacidades, como as de caráter verbal, de abstração e memorização em detrimento das capacidades construtivas e lúdicas. Tendo como base

essas premissas, ele constrói sua crítica à escola tradicional, conforme afirmam Corradi et al. (2018, p. 105, tradução nossa)[11].

> A crítica à escola tradicional e à pedagógica do individualismo competitivo, destinada a formar uma classe dirigente em contraposição a uma classe subalterna, o direciona para a utopia de uma escola baseada na pedagogia da promoção cultural e social de todos. No seu pensamento ganha forma a convicção de que a organização escolar de tempo integral, instaurada a partir de relações colaborativas, a oferta de estímulos diferenciados segundo as carências culturais de partida, a valorização de múltiplos meios de expressão pode iniciar uma transformação democrática da escola.

Para finalizar, não se poderia discorrer sobre a abordagem de Reggio Emilia sem apresentar os fundamentos do Atelier, uma proposta didática central que foi desenvolvida dentro das instituições escolares da Emilia-Romagna, como um espaço presente em cada unidade educacional para o desenvolvimento de arte, na dimensão estética que integra a criança em seus múltiplos aspectos. De acordo com Faria (2007, p. 280), o aspecto integrador, junto com as estratégias educacionais que se baseiam em projetos, "faz nascer uma pedagogia de educação infantil com uma concepção de criança portadora de história, capaz de múltiplas relações, construtora de culturas infantis, sujeito de direitos".

Nessas múltiplas relações está a necessidade do que pode ser considerado um espaço para garantir e apoiar todos os processos criativos na escola, pois a "criatividade é um processo interativo, relacional e social. Exige um contexto que lhe permita existir, se expressar, se tornar visível" (RINALDI, 2018, p. 216).

Assim, Reggio Emilia combina a expressividade e a visibilidade das crianças dentro do processo pedagógico, concebendo-as como centro do aprendizado e parte de um laboratório que experiencia novas possibilidades a cada momento. Um dos principais instrumentos de disseminação das experiências da região é o Centro Internacional Loris Malaguzzi, inaugurado em 2009, voltado à pesquisa e à formação, mas que também tem uma vertente cultural e de participação das crianças e famílias. Mantém uma pré-escola e algumas salas dos anos iniciais da educação primária.

As ideias principais deste capítulo ajudam a pensar as políticas públicas dentro de determinado percurso, considerando que nos sistemas de educação as visões de sociedade, incluindo as concepções de criança e infância, bem como os elementos de contexto, determinam os caminhos adotados pelas autoridades, seja no âmbito macro, com a política educacional, seja no âmbito micro, nas instituições.

A partir dessas premissas, o próximo passo será apresentar a estruturação da educação da criança pequena na Itália, que assim como a sociedade em geral, é atravessada por disputas e contradições.

5 CRECHES E PRÉ-ESCOLAS NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: DIREITOS A AMPLIAR

Na Europa, a educação que antecede a escola primária é tradicionalmente conhecida pela sigla ECEC – *Early childhood education and care* –; em italiano, *L'educazione e cura della prima infanzia*; e em português "Educação e cuidado na primeira infância", uma denominação da literatura internacional utilizada para especificar a educação de 0 a 6 anos, que é "oferecida para crianças do nascimento até educação primária, obrigatória, abrangida por um quadro normativo nacional, que atende uma série de regras e padrões mínimos e/ou submetida a procedimentos de credenciamento" (COMMISSIONE EUROPEA/EACEA/EURYDICE, 2019, p. 34, tradução nossa)[12].

Em janeiro de 2017, cerca de 31 milhões de crianças com idade inferior a 5 anos viviam na União Europeia, o que representa cerca de 6,1% da população total do bloco. A média da União Europeia (28 países) de crianças que frequentam a creche até 3 anos é de 34,2%. A Dinamarca destaca-se porque apresenta o elevadíssimo percentual de 72%. No caso da pré-escola, em média, 95,4% das crianças a partir dos 4 anos de idade estavam matriculadas em instituições escolares (COMISSIONE EUROPEA/EACE/EURYDICE, 2019).

Diante de algumas fragilidades das redes de educação para as crianças, nos últimos anos, a União Europeia vem adotando estratégias e objetivos neste tema. Desde a divulgação da Estratégia de Lisboa, a ECEC faz parte da agenda dos países membros, que devem alcançar um nível mínimo de oferta de vagas de 33% para crianças abaixo de 3 anos e de 96% das crianças de 3 anos até a idade de início da educação obrigatória[19]. Ainda se recomenda que os países procurem assegurar financiamento adequado e um enquadramento jurídico para a oferta de vagas e acolhimento na primeira infância, com aumento do investimento na educação sob a tônica da disponibilidade, qualidade e acessibilidade dos serviços e recorrendo, sempre que necessário, às possibilidades de financiamento oferecidas pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimentos sobre a infância, que financiam os países membros na implementação as estratégias aprovadas pelo Conselho.

---

[19] No Conselho Europeu de Lisboa de 2000, foi aprovada a Agenda Lisboa, estabelecendo as estratégias e objetivos políticos para a União Europeia para os 10 anos seguintes. Em 2002, o Conselho reuniu-se em Barcelona e estabeleceu os percentuais de atendimento – um primeiro parâmetro concreto a ser atingido pelos Estados membros. A meta da pré-escola foi alterada para 95%. Em 2021, o percentual aumentou para 96% na resolução do Conselho para o período de 2021-2030 (COMISSÃO EUROPEIA, 2021).

Tomando como base o mais recente relatório da Comissão Europeia/Eacea/Eurydice de 2019, *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe* (Dados importantes sobre educação e cuidados na primeira infância na Europa), serão apresentadas informações sobre a educação de 0 a 6 anos na União Europeia que descrevem seu funcionamento ao mesmo tempo em que indicam alguns problemas estruturais ainda presentes, como a ausência de vaga e/ou gratuidade, que interferem no acesso das crianças às estruturas de educação para a primeira infância.

A média europeia, de 34,2%, indica que o objetivo de 33% foi atingido. No entanto, o quadro é muito diferenciado entre os países do bloco, conforme os dados apresentados no quadro 4, com os percentuais de atendimento na faixa de 0 a 3 anos para o ano de 2017.

Quadro 4 – Atendimento em instituições formais* de educação 0 a 3 anos União Europeia (2017)

Percentuais de atendimento	Países da UE
Acima de 70%	Dinamarca
60-70%	Luxemburgo e Holanda
50-60%	Bélgica, França, Suécia
40-50%	Espanha, Portugal, Eslovênia,
30-40%	Alemanha, Irlanda, Malta, Finlândia, Reino Unido
20-30%	Estônia, Grécia, Itália, Chipre, Letônia, Lituânia,
10-20%	Croácia, Hungria, Áustria, Polônia, Romênia,
Menos de 10%	Bulgária, República Checa, Eslováquia

Fonte: Comissão Europeia/Eacea/Eurydice (2019). Elaboração própria.

*São ofertas em diversos tipos de estruturas (com declarada intencionalidade educativa ou não) excluindo o atendimento domiciliar que constitui parte significativa do atendimento na Europa. Em quase metade dos países da UE, o setor responsável pela ECEC de 0 a 3 anos não é o da educação, mas o de bem-estar social ou ainda algum direcionado para a família.
O Reino Unido (Inglaterra, País de Gales e Escócia) deixou a União Europeia.

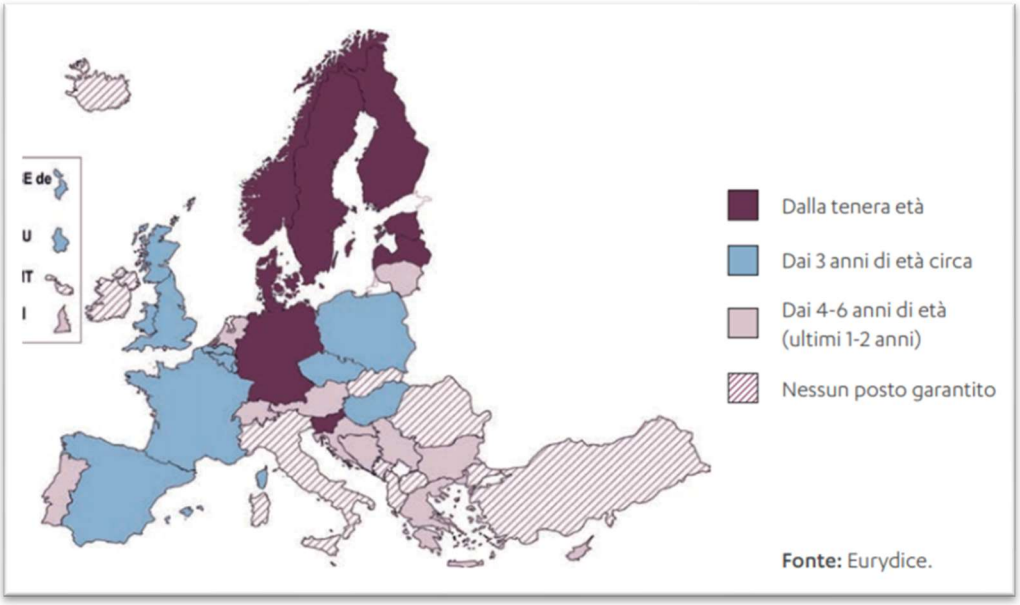
A educação escolar primária obrigatória geralmente se inicia em torno dos 6 anos de idade, mas pode variar de 4-5 anos, como em Malta e no Reino Unido, ou aos 7 anos na Bulgária, Estônia, Croácia, Letônia, Lituânia, Polonia, Finlândia e Suécia. A referência europeia para apresentar os dados de atendimento para a etapa da pré-escola é a faixa de idade que se inicia aos 4 anos até o começo da educação obrigatória, no qual se constata que a França e a Irlanda atingiram 100% de atendimento de crianças. Já os países com

percentuais mais baixos são Eslováquia (78,2%), Grécia (81,5%) e Croácia (82,8%) (COMMISSIONE EUROPEA /EACEA/EURYDICE, 2019).

Existe grande diversidade sobre a configuração do atendimento nos países da União Europeia. Nas legislações dos Estados membros, a garantia de acesso pode ocorrer a partir do reconhecimento do direito da criança à vaga, como uma obrigação legal proporcionada com recursos públicos, que deve ser disponibilizada a partir da solicitação dos pais. Esse direito pode ser universal ou focalizado para apenas determinado grupo, como crianças em situação de vulnerabilidade social ou que têm pais trabalhadores. Outros países instituem a obrigatoriedade da frequência, e as autoridades devem garantir número suficiente de vagas para todas as crianças daquela faixa etária.

Na figura 8 é apresentado como os países organizam a etapa de educação de 0 a 6 anos em relação à garantia de vaga.

Figura 8 – Mapa da União Europeia: garantia de vagas na Educação de 0 a 6 anos 2018/2019[20]



Fonte: Comissão Europeia/Eacea/Eurydice (2019, p. 67).
Tradução das legendas:
Dalla tenera età (Desde a tenra idade); *Dai 3 anni di etá circa* (A partir de cerca de 3 anos de idade); *Dai 4-6 anni di età - ultimi 1-2 anni* (A partir de 4-6 anos de idade (últimos 1-2 anos)*;*
Nessun posto garantito (Nenhuma vaga garantida).

[20] Tradicionalmente, os dados apresentados nos documentos oficiais dos países europeus referem-se ao ano escolar, considerando que o ano letivo se inicia em setembro e geralmente termina em junho do ano seguinte.

Os países nórdicos são os que mais garantem vaga desde os primeiros anos de vida. Já nos países do Leste Europeu, grande parte não garante nenhuma vaga. Neste segundo grupo também está a Itália. Mas, ainda que alguns países garantam a vaga, no caso das creches, é preciso considerar que não são disponibilizadas vagas para todas as crianças. Um dos fatores que interfere no acesso às vagas são os valores cobrados das famílias. Muitas vezes a educação é pública, mas não é gratuita. O Estado fornece a vaga – mesmo em instituições totalmente públicas –, mas ainda assim existe a cobrança de mensalidades.

Em grande parte dos países, as famílias arcam com custos para manter seus filhos em instituições escolares. O acesso gratuito é ampliado para crianças a partir dos 3 anos, e quase universal a partir dos 6 anos. Novamente, um caso a ser ressaltado é a Dinamarca, que garante vagas em creches e pré-escolas, mas que não prevê gratuidade em nenhuma dessas etapas. Porém, como vimos anteriormente, tem uma alta taxa de escolarização nessa idade.

Segundo Jensen e Haddad (2018), a Dinamarca tem um sistema unificado de educação para crianças de 6 meses aos 6 anos, e o acesso universal acontece "graças a extensos compromissos públicos com financiamento, regulamentação e gestão dos serviços. Algo que deve ser compreendido no contexto do sistema de bem-estar escandinavo" (JENSEN; HADDAD, 2018, p. 12).

O relatório da União Europeia também destaca um avanço na Finlândia, em que a educação primária inicia-se aos sete anos com previsão de gratuidade apenas no último ano pré-escolar. Recentemente, o país criou um fundo para proporcionar 20 horas semanais de educação gratuita para crianças de 5 anos, além de oferecer nos anos de gratuidade uma refeição ao dia. De maneira geral, na faixa de 0 a 3 anos, a demanda é maior que a oferta, e somente Dinamarca, Estônia, Malta, Holanda, Finlândia e Suécia conseguem satisfazer a demanda por vagas de até 3 anos. Já a partir dos 3 anos a demanda é frequentemente satisfeita na maioria dos países (COMMISSIONE EUROPEA/EACEA/EURYDICE, 2019).

No quadro 5 são apresentados dados de acesso nos países da União Europeia em relação à legislação e gratuidade:

Quadro 5 – Garantia de vagas* na educação de 0 a 6 anos na União Europeia (2018/2019)

Países	Vagas garantidas 0 a 3 anos	Vagas garantidas a partir de 3 anos	Obrigatoriedade no último ano de ECEC (4, 5 ou 6 anos)	Oferta de vagas gratuitas		
				Primeira Infância Inferior a 2 anos	A partir de 3 anos (mais de 2 e menos de 4 anos)	Último ano da etapa pré-escolar (4, 5 ou 6 anos)
Alemanha**	■	■				■
Áustria			■			■
Bélgica		■			■	■
Bulgária			■			■
Chipre			■			■
Croácia			■			
Dinamarca	■	■				
Eslováquia						■
Eslovênia	■	■				
Espanha		■			■	■
Estônia	■	■				
Finlândia	■	■	■			■
França		■			■	■
Grécia			■			■
Holanda			■			■
Hungria		■	■		■	■
Irlanda					■	■
Itália					■	■
Letônia	■	■		■	■	■
Lituânia			■	■	■	■
Luxemburgo		■	■	■	■	■
Malta					■	■
Polônia		■	■		■	■
Portugal					■	■
Reino Unido		■			■	■
República Checa		■	■			■
Romênia		■		■	■	■
Suécia	■	■			■	■

Fonte: Comissão Europeia/Eacea/Eurydice (2019). Elaboração própria

* Vagas garantidas podem ser gratuitas ou pagas e são especificadas nas últimas colunas

**Refere-se ao quadro nacional. As cidades de Berlim e Hamburgo garantem vagas gratuitas durante toda faixa a 0 a 6 anos. Sete dos dezesseis *Länder* (Estados alemães) não garantem a gratuidade em toda a ECEC.

***Reino Unido (Inglaterra, País de Gales e Escócia) deixou a União Europeia.

Existe uma tendência de crescimento de atendimento domiciliar em que as crianças com idade inferior a 3 anos são acolhidas em residências em grupos de 4 ou 5. Geralmente, estão sob responsabilidade de setores sociais, e não educacionais, o que leva a uma ausência de diretrizes educativas para este serviço. Mas, em alguns países, é regulamentado pela autoridade responsável pela educação, como em Luxemburgo, Malta, Eslovênia, Finlândia, Suécia, Reino Unido (COMMISSIONE EUROPEA/EACEA/EURYDICE, 2019).

Em relação à participação deste tipo de serviço no conjunto da educação de 0 a 6 anos, a França é um país onde o atendimento domiciliar tem grande importância, chegando a oferecer, em 2016, 33,4% das vagas para crianças com menos de 3 anos. Na Bélgica, 30% das crianças em idade inferior a 3 anos estão em atendimento domiciliar; na Holanda, o percentual é de 18%, e na Dinamarca, 33,8% das crianças abaixo de dois anos são atendidas em domicílio (COMMISSIONE EUROPEA /EACEA/EURYDICE, 2019).

Como apresentado, a União Europeia criou algumas normativas que orientam o desenvolvimento das políticas de educação para a primeira infância em seus países membros. Elas impulsionam os governos, inclusive o italiano, a se alinharem às diretrizes europeias e atuar para ampliar o investimento, criando novas legislações e alocando fundos (SABATINELLI, 2016; CON I BAMBINI, 2019).

Os dados de oferta de vagas também apresentam substanciais diferenças entre a estruturação de cada sistema de educação, inclusive com diferentes tipologias de atendimento, como o domiciliar. De certa forma, é um quadro presente na educação italiana e nas escolhas que estão sendo realizadas no país.

Contudo, também é importante, antes de aprofundar sobre a educação de 0 a 6 anos na Itália, apresentar um quadro geral de como funciona seu sistema escolar, pois é a partir dele que se estruturam os vários níveis de educação, as formas de gestão e o financiamento.

5.1 O sistema nacional de educação na Itália: competências, organização e recursos

A evolução do sistema de educação italiano também está fundamentalmente relacionada ao seu desenvolvimento econômico, político e social. Diante da construção do Estado italiano no final do século XIX, o sistema criado era centralizado, indo ao encontro da necessidade de consolidação da unificação para evitar riscos de fragmentação

(DEI, 2012). Sua criação iniciou-se em 1859, com a Lei nº 3.725, de 13 de novembro de 1859, que organizou a educação pública, conhecida como Lei Casati, que regulamentou a escolaridade obrigatória a partir dos 6 anos de idade (ITÁLIA, 1859). Em 1911, o governo central italiano passou a assumir a responsabilidade sobre a escola elementar, até então gerida pelos *comuni* ou sujeitos privados.

Em 1923, a Reforma Gentile, considerada um dos marcos da educação italiana, conduzida pelo então ministro da Educação Giovanni Gentile, já no regime fascista, realizou uma ampla mudança no sistema educacional no que se refere à administração e às questões pedagógicas. A reforma previa a educação primária (instrução elementar) dividida em três graus: grau preparatório (ensino maternal), com a duração de três anos; grau inferior, também com a duração de três anos; e grau superior, com a duração de dois anos (HORTA, 2008).

Durante o regime fascista, além da manutenção da centralização da educação, adequando-se às características gerais do totalitarismo, aconteceu um processo que pretendeu colocar a escola a serviço do fascismo. Dentre várias ações deste processo, destacam-se a fascistização da associação de professores a partir da criação de uma legislação sindical, em 1926, proibindo filiação aos sindicatos e associações, com perseguição aos não alinhados com o regime; a obrigatoriedade da saudação fascista; o aumento da pressão sobre os professores, principalmente nas escolas de nível médio e superior; a adoção obrigatória de livro didático único preparado pelo Estado; a eliminação das bibliotecas escolares de livros não alinhados com os ideais fascistas; a seleção de somente inscritos no partido fascista para o corpo docente e para a direção da escolas; e a exigência de juramento de fidelidade dos professores universitários ao regime. As escolas ainda passaram por um processo de militarização, a partir de 1934, com a introdução de práticas e valores militares, e, a partir de 1938, foram adotadas leis racistas, com a demissão de professores, proibição de livros e exclusão de alunos judeus (HORTA, 2009)

Após esse período de forte centralização da educação, depois da Segunda Guerra Mundial, a partir do final dos anos 1950, os serviços educacionais foram progressivamente descentralizados com a transferência de várias competências em termos de educação para os governos subnacionais (DEI, 2012). Este processo ampliou-se a partir da década de 1970, junto com a dinâmica geral de descentralização administrativa, relatado no capítulo três.

Entre os anos 1970 e 2000, foram implementadas várias reformas, fortemente influenciadas pela instabilidade política no país e pelas várias coalizões que o governaram com diferentes perfis políticos, e que configuraram o atual sistema de educação italiano (DEI, 2012). Em 1997, teve início um processo de reforma de caráter gerencialista, que se concentrou em três principais aspectos: 1) alteração de um sistema centralizado para um processo descentralizado com autonomia das escolas; 2) criação de profissionais de educação com o novo perfil gerencialista e empresarial; e 3) estabelecimento de mecanismos de avaliação para medir o sistema, a escola e a eficácia individual (GRIMALDI; SERPIERI, 2013).

De acordo com os autores, com as reformas, começa a adentrar na sociedade italiana um discurso na educação sobre mérito, melhoria, desempenho e inovação, ao mesmo tempo em que a caracteriza como ineficaz e resistente à mudança e à inovação, com um sutil ataque aos princípios fundamentais do profissionalismo dos professores (autonomia, *ethos* público, autoavaliação), além de uma denúncia de preguiça dos professores e falta de responsabilidade.

Nesse quadro, além da descentralização do ponto de vista das competências de cada ente da administração pública, as escolas também assumiram novas funções com autonomia, principalmente a didática, mas sem liberdade financeira, com os recursos continuando sob responsabilidade do governo central (DEI, 2012).

De acordo com Barro (1999), a Itália adere a uma organização de sistema de financiamento da educação (primária e secundária) que ele denomina de Modelo centralizado da Europa Continental, que teria como principal tarefa o processo de alocação de fundos, a distribuição de professores e demais pessoal que contrata entre as escolas de todo o país. As características estruturais desse modelo são:

> Em primeiro lugar, a predominância do governo central seja na geração de fundos para a educação, e, em segundo, o papel importante exercido pelo governo central seja na aquisição direta dos recursos educacionais – particularmente a contratação e o pagamento do pessoal docente –, seja no controle da destinação e uso dos fundos para o ensino. Essas características do sistema de financiamento da educação estão associadas, na maioria dos casos, a um alto grau de controle central sobre aspectos técnicos importantes da educação (currículos, requisitos para a graduação, qualificação dos professores, etc.) e de sua administração (BARRO, 1999, p. 42).

Apesar das discussões sobre autonomia e descentralização, o sistema educacional italiano apresenta uma aparente contradição, pois ao mesmo tempo em que tem

financiamento e determinações dos programas e currículos de cada etapa da educação centralizados no governo central, a administração apresenta vários aspectos da gestão descentralizada (CRUZ et al., 2018).

Atualmente, na repartição de competências, o governo central legisla exclusivamente sobre normas gerais acerca da educação e na determinação dos níveis essenciais dos serviços que devem ser garantidos em todo o território. As regiões têm poder concorrente em matéria de educação e exclusiva no que se refere à formação profissional, no planejamento, gestão e oferta dos percursos formativos. Essas regiões operam em colaboração com o governo central, que é o definidor dos princípios fundamentais que cada região deve respeitar no exercício de suas competências específicas. A educação superior é de responsabilidade do governo central (ITÁLIA, 2021b).

As regiões também aportam recursos financeiros, mais frequentemente direcionados ao fornecimento de serviços de assistência, como alimentação, transporte, livros didáticos e subsídios a estudantes carentes. As províncias e os *comuni* também podem atuar na área de assistência. Os *comuni* podem cobrar pelo transporte e alimentação, mesmo na faixa obrigatória e gratuita. A depender da etapa da educação, o sistema funciona da seguinte forma, excluindo a contratação de profissionais, que é realizada pelo governo central (COMISSÃO EUROPEIA/EACEA/EURYDICE, 2014; 2018):

a) Educação primária

- Através dos governos regionais, os *comuni* recebem alguns fundos especiais do Ministério do Interior de forma a manter a gratuidade (total ou parcial) dos materiais didáticos dos níveis de educação obrigatórios;
- No ensino primário, os materiais didáticos são totalmente gratuitos. Os fundos recebidos pelos *comuni* são transferidos para as escolas sob a forma de cupons escolares para comprar materiais didáticos. As escolas dão os cupons para as famílias e os *comuni* reembolsam as livrarias;
- Quanto à manutenção geral, o Ministério da Educação atribui fundos a todas as escolas que não têm recursos humanos suficientes para trabalhos de limpeza, permitindo assim a aquisição deste serviço. Os outros custos de manutenção são cobertos por transferências em espécie a partir das administrações locais (conselhos provinciais para o nível secundário superior) e a partir dos *comuni* (para os níveis primário e secundário inferior) que pagam as faturas para as despesas de manutenção.

b) Educação secundária

• Através dos governos regionais, os *comuni* recebem fundos especiais do Ministério do Interior, de forma a manter a gratuidade (total ou parcial) dos materiais didáticos nos primeiros dois anos do nível secundário superior (escolaridade obrigatória) para famílias cujos rendimentos situam-se abaixo de determinada média estabelecida;

• Quanto à manutenção geral, o Ministério da Educação atribui fundos a todas as escolas que não têm recursos humanos suficientes para trabalhos de limpeza, permitindo, assim, a aquisição desses serviços. Os outros custos de manutenção são cobertos por transferências em espécie a partir das administrações locais (conselhos provinciais para o nível secundário superior) e a partir dos entes locais (para os níveis primário e secundário inferior), que pagam as faturas para despesas de manutenção.

Essa distribuição de funções é determinada pela Constituição, que regulamenta todo o sistema. Os principais artigos da educação italiana são os de números 33 e 34. No artigo 33, está previsto que a "República dita as normas gerais sobre a instrução e institui escolas públicas para todos os níveis e graus" (ITÁLIA, 2018, p. 17). São dois princípios fundamentais: a obrigação pelo governo central de oferecer um sistema escolar a todos os jovens e o direito de pessoas físicas e jurídicas de criar escolas e institutos de educação sem ônus para o governo central.

Já o artigo 34 estabelece o período da educação obrigatória e gratuita:

> A escola é aberta a todos. A instrução de primeiro grau, ministrada durante pelo menos oito anos, é obrigatória e gratuita. Os alunos capazes e aplicados, mesmo se carentes de meios econômicos, têm direito de atingir os graus mais altos de estudo. A República torna efetivo esse direito mediante bolsas de estudo, subsídios às famílias e outras medidas, que devem ser concedidas por concurso (ITÁLIA, 2018, p. 18).

A duração total da educação obrigatória na Itália foi alterada para dez anos, dos 6 aos 16 anos. Apesar de não estar prevista na Constituição, a obrigatoriedade e gratuidade foi estendida por mais dois anos com a Lei Orçamentária de 2007 e pelo de Decreto Ministerial nº 139, de 22 de agosto de 2007 (ITÁLIA, 2006; 2007).

No quadro 6 é apresentada a organização atual da educação italiana.

Quadro 6 – Organização do sistema nacional de educação italiano[21]

Sistema Integrado zero a seis anos Não obrigatório		Primeiro ciclo de educação Obrigatório (8 anos)		Segundo ciclo de educação Dois percursos Obrigatório (2 primeiros anos)		Educação Superior
Creche Serviços integrados/ complementares para a primeira infância	Pré-escola	Escola Primária Duração de 5 anos	Escola secundária de 1º grau Duração de 3 anos	1º percurso Escola secundária de 2 grau Duração quinquenal Liceus Instituto técnico e profissional	2º percurso Instrução e Formação Profissional Duração trienal e quadrienal (competência regional)	Universidade/Politécnico/Alta Formação Artística e musical Instituto Técnico Superior
0 a 3 anos*	3 a 6 anos	6 a 11 anos	11 a 14 anos	14 a 19 anos		
		Obrigatoriedade dos 6 aos 16 anos - 8 anos do primeiro ciclo e dois primeiros anos do segundo ciclo				

Fonte: Itália (2021b); Dei (2012)

A divisão da Educação de 0 a 6 anos entre creches e pré-escolas previa uma repartição entre as responsabilidades de diferentes setores da administração pública até 2017. Enquanto as primeiras estavam subordinadas à área de assistência social, as segundas já faziam parte do sistema de educação. Mas uma grande reforma, em 2017, propôs alterar profundamente essa realidade, com a criação do **Sistema Integrado de Educação de 0 a 6 anos (Sistema Zerosei).**

Esse processo de alteração iniciou-se a partir da publicação da Lei nº 107, de 13 de julho de 2015, que prevê a reforma do sistema nacional de educação e formação para o reordenamento das disposições legislativas vigentes (ITÁLIA, 2015). Mas foi o **Decreto nº 65, de 13 de abril de 2017**, "Instituição do sistema integrado de educação do nascimento até seis anos" (ITÁLIA, 2017a), que regulamentou a organização da educação de 0 a 6 anos italiana. Com a proposta, a pretensão é incluir as creches no sistema nacional

[21] Para apresentação das idades de cada fase, foi utilizada a forma descrita pelo Ministério da Educação italiano, que indica a mesma idade no fim de uma etapa e no início da etapa seguinte. No caso do Sistema Integrado de 0 a 6 anos, em todos os documentos mais atualizados o recorte utilizado é de 0-3 e de 3-6 anos de idade. Para o ano escolar de (2021/2022), por solicitação dos pais, podem se inscrever nas pré-escolas crianças entre 3 e 5 anos completos até 31 de dezembro do ano escolar (31/12/2021). Mas, a critério dos pais, também é possível matricular crianças que completam 3 anos de idade até 30 de abril do ano escolar subsequente de referência (30/04/2022). Na escola primária podem se inscrever crianças que completam seis anos até 31/12/2021. Os pais podem decidir matricular crianças que completam 6 anos de idade até 30 de abril do ano escolar subsequente de referência (30/04/2022). Nas etapas seguintes, o acesso acontece a partir da conclusão das etapas anteriores à pretendida.

de educação para superar a fragmentação da educação em duas etapas que não se relacionam, construindo um único percurso educativo com creches, serviços complementares e pré-escolas.

A participação do governo central dentro do Sistema Nacional de Educação é grande. As unidades escolares dividem-se em *statali* (*de gestão do Stato* – governo central) *e non-statali* (*de qualquer gestor diferente do Stato*).[22]

As escolas de gestão não central podem ser **paritárias** ou simplesmente privadas. As escolas paritárias foram criadas com a promulgação da Lei nº 62, de 02 de março de 2000 (ITÁLIA, 2000c), "Normas para a paridade escolar e disposições sobre o direito ao estudo e à instrução", também conhecida como reforma da paridade. Elas desenvolvem uma funçao pública e podem ser geridas por pessoas físicas ou jurídicas, como ente público, província ou *comune*, congregação religiosa, cooperativa ou outras associações sem fins lucrativos.

Uma das grandes diferenças entre uma escola reconhecida como paritária e uma não paritária é a possibilidade de emitir as certificações legais. Os alunos que estudam em escolas não paritárias, ao final de cada percurso, devem se submeter a uma prova chamada de *esame di idoneità* (exame de elegibilidade) ou transferir-se para uma escola de administração central ou paritária (ITÁLIA, 2021b).

Para que a escola possa ser considerada paritária ela deve apresentar um conjunto de requisitos:

1) Ter um projeto educacional de acordo com os princípios constitucionais;

2) Manter locais e móveis adequados;

3) Criar órgãos colegiados democráticos;

4) Garantir o acesso a quem solicitar na faixa de ensino, desde que tenha posse de qualificação válida;

5) Aceitar alunos com deficiência;

6) Garantir cursos escolares completos;

7) Manter professores com posse de habilitação, para os quais deve aplicar contratos coletivos nacionais de trabalho;

8) Aceitar o acompanhamento do serviço nacional de avaliação do sistema de educação (ITÁLIA, 2021b).

---

[22] A opção foi traduzir como "*escolas de gestão do governo central* e *escolas de gestão não central*".

As escolas paritárias (pré-escolas, primárias e secundárias de primeiro e segundo grau) podem receber contribuições do governo central, tendo como base critérios estabelecidos anualmente pelo Ministério da Educação, mas também podem cobrar mensalidades dos pais.

Desde sua criação, as escolas paritárias privadas são alvo de polêmica. Uma delas está relacionada ao reconhecimento jurídico de sua existência, já que a Constituição vedaria o repasse de recursos públicos a escolas privadas, conforme artigo nº 33:

> Entidades e particulares têm o direito de fundar escolas e institutos de educação, *sem ônus* para o Estado. A lei, ao fixar os direitos e obrigações das escolas particulares que requerem a equiparação, deve assegurar plena liberdade a elas e aos seus alunos um tratamento escolar equivalente àquele dos alunos das escolas públicas (ITÁLIA, 2018, p. 17-18, grifo nosso).

No artigo, está presente a liberdade do setor privado para abrir escolas, mas sem ônus para o Estado. Todavia, com as alterações nas conformações da relação entre o Estado e o setor privado nos últimos anos na Itália, essa figura jurídica paritária aumentou sua inserção no campo da educação. Segundo Dei (2012), existe um discurso, principalmente por parte das escolas de entidades religiosas (que têm grande força entre os gestores das escolas paritárias), de que o governo central não deve, mas pode financiar escolas em lugares onde tradicionalmente existem instituições religiosas ou em locais onde o setor público é carente. Defensores das escolas paritárias também utilizam o argumento de que, ao não contribuir com valores que cubram todos os custos das escolas paritárias, o governo central estaria tirando das famílias o direito de livre escolha de como os alunos querem aprender.

A gratuidade nas escolas paritárias é outra grande polêmica. A frequência nas escolas de gestão central, inclusive pré-escolas, é gratuita, e as famílias arcam apenas com alimentação, eventual transporte ou prolongamento de horário (ITÁLIA, 2021b). Mas, no caso das paritárias, apesar de receberem recursos públicos (prioritariamente as sem fins lucrativos), nem todas deixam de cobrar mensalidades, inclusive nas faixas que englobam os 10 anos de escolarização obrigatória e gratuita, pois alegam que os recursos recebidos não são suficientes para cobrir os custos de cada aluno matriculado (GRECO, 2017). Além das contribuições do governo central, as escolas paritárias também podem receber contribuições dos *comuni* e das administrações regionais, principalmente para as pré-escolas, o que também gera alguns conflitos sobre o tema.

Em 2013, foi realizado um referendo consultivo em Bologna sobre a destinação de fundos às pré-escolas paritárias, no qual 59% da população votou para abolir o financiamento *comunale* para as escolas paritárias privadas e disponibilizar os recursos somente para as escolas de gestão *comunale* e do governo central (CIRELLI; MARESCOTTI, 2014). Como era de caráter consultivo, o plebiscito não alterou o processo de continuidade de destinação de recursos públicos para financiar as escolas privadas, mas foi um sinal sobre o que pensavam os moradores de Bologna sobre o tema (NERI, 2015).

Em relação ao atendimento, apesar da regulamentação e financiamento das instituições paritárias, as escolas geridas diretamente pelo governo central continuam sendo hegemônicas no número de matrículas. No ano escolar de 2017/2018, as escolas geridas pelo governo central atendiam o total de 7.757.849 alunos, dos quais 948.900 na pré-escola (MIUR, 2017). As escolas paritárias, para o mesmo ano escolar, atendiam 879.158, 11,34% do total, dos quais 541.447 da pré-escola; 168.434 da escola primária; 64.150 da escola secundária de 1º grau e 105.127 da escola secundária de 2º grau (MIUR, 2018). Nestes números, sobressai a forte presença das escolas paritárias no atendimento na pré-escola.

Nos últimos anos, a educação também sofre com as restrições no orçamento público. A Itália vem seguindo a tendência de estagnação de crescimento dos investimentos na educação descrita anteriormente. Segundo Dei (2012), de 1995 a 2007, os percentuais do PIB destinados à educação estagnaram, oscilando entre 4,5% e 4,6%, inclusive no triênio seguinte. Em 2010, o percentual foi de 4,5%, e no ano de 2015, o investimento da Itália em educação em relação ao PIB foi de 4,1%. Com esses percentuais, a Itália distancia-se das principais economias da União Europeia, que, no ano de 2016, apresentaram média de 4,7%, enquanto a Itália apresentou o percentual de 3,9% (OPENPOLIS, 2018). Em relação ao gasto por aluno, para todos os níveis (excluindo a pré-escola), o valor foi de € 5.895,30 em 2014. No mesmo ano, o valor destinado somente para a pré-escola foi de € 4.081,90 (excluindo creches) (EUROSTAT, 2018).

A exclusão das creches dos dados financeiros é mais um aspecto que reflete o período de ausência desta faixa etária do sistema de educação e de recursos permanentes alocados pelo governo central para a educação de 0 a 3 anos. As novas normativas relacionadas ao Sistema Integrado de 0 a 6 anos trouxeram a expectativa de transformar a primeira etapa do sistema educacional italiano. No entanto, é preciso considerar que se trata de lei e decreto ainda sem amparo na Constituição vigente. Portanto,

constitucionalmente ainda não existe a previsão do direito à educação para crianças de 0 a 6 anos.

Foi um longo processo para a criação de um sistema nacional público de educação, que inclui a faixa etária dos 0 aos 6 anos, que se iniciou principalmente durante os anos 1970, com influência das grandes transformações da sociedade italiana e por pressão de movimentos sociais organizados. No entanto, a instituição de creches e pré-escolas públicas teve percursos históricos diferenciados. Enquanto a pré-escola está há mais tempo dentro do sistema educacional, com diretrizes e financiamento centralizados no Ministério da Educação, a creche ficou vinculada aos setores de políticas sociais, muitas vezes sem fundos pré-definidos para investimento e sofrendo com a falta de regulamentação nacional.

Assim, para compreender a situação atual, é necessário retroceder no tempo, com a apresentação da história de cada etapa e sua atual conformação, que será organizada em dois blocos, iniciando-se com a trajetória das creches.

5.2 O percurso histórico da educação de 0 a 3 anos na Itália

A trajetória da criação das creches na Itália tem início, principalmente, com a fundação, em 10 de dezembro 1925, durante o governo fascista, da *Opera Nazionale Maternità e Infanzia* (Obra Nacional Maternidade e Infância) – ONMI –, que mantinha objetivos assistenciais, como a proteção moral e assistência material às mães e crianças necessitadas. Apresentava um grande campo de atuação como atendimento à gestante, lar para crianças abandonadas ou órfãs, crianças nascidas fora do casamento, adolescentes em cárcere, fornecimento de refeição para outras escolas para crianças, prevenção da tuberculose, combate às doenças infantis. Do ponto de vista da relação com as crianças, mantinha um perfil higiênico sanitário sem nenhuma proposta de atendimento baseada em aspectos cognitivos ou educacionais (CAMPIONI, 2019).

Segundo Lodi (2014a), a ONMI respondia a uma necessidade do fascismo de manter controles centralizados nesse tipo de atividade, que até então era muito descentralizado. A partir de 1934, a ONMI, além do sanitarismo, também intervinha na difusão da ideologia fascista, por meio de seu periódico *Maternità e Infanzia* e pela presença de representantes do partido fascista na administração. Nas palavras do primeiro presidente da ONMI, o deputado Gian Alberto Blanc: “A ONMI deve, num curto espaço de tempo, ter um completo desenvolvimento e uma plena atuação para alcançar as

finalidades que têm por base o potencial intelectual e físico da nossa raça" (LODI, 2014a, p. 24, tradução nossa).[13]

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a instituição passa a viver um período de indefinição de suas funções e, com o tempo, passará a ser apenas operativa, ainda mantendo uma postura assistencial, com a garantia apenas do cuidado. Porém, não acompanhava as transformações da sociedade, que já identificava a necessidade de instituições que aliassem cuidado e educação (CAMPIONI, 2019).

Mesmo sendo uma grande instituição italiana e com a garantia de financiamento, a ONMI perderá espaço na sociedade principalmente por dois motivos. O primeiro são os problemas e escândalos que surgiram devido a sua forma de gestão, que indignaram a opinião pública, com omissões não só administrativas, mas também denúncias graves de maus-tratos em crianças com deficiência, privação de água e comida, punições corporais frequentes, espancamentos, separação em ambientes fechados (LODI, 2014a).

O segundo motivo foi o início de um processo na sociedade italiana que fazia mais exigências para funcionamento das instituições de atendimento à criança. Aliado à entrada das mulheres no mercado de trabalho, a partir dos anos 1950, elevou o tom das críticas à ONMI, que não era capaz de acompanhar as mudanças na sociedade.

Com a consolidação da descentralização administrativa e da estruturação das regiões e dos c*omuni* na década de 1970, a ONMI perderá ainda mais espaço na implementação de políticas para a infância, que passará a ser ocupado pelos ministérios, regiões e entes locais. De outro lado, também era um momento histórico em que algumas regiões já começavam a desenvolver experiências educacionais para as crianças pequenas que impressionavam pela qualidade e inovação, conforme relatado no capítulo anterior.

Durante algum tempo, as creches da ONMI e as creches *comunali* coexistiram. Mas, em 1975, a ONMI encerrará suas atividades com a gestão de suas creches transferida para os *comuni* (LODI, 2014a; CAMPIONI, 2019). A sociedade italiana passava por um momento de transformações com grande mobilização social de sindicatos, estudantes e mulheres, estas a propulsora da luta pelo desenvolvimento da educação da criança pequena fora das ideias assistenciais da ONMI.

Uma das organizações mais representativas do período foi a *Unione delle donne italiane* (União das mulheres italianas) (UDI), uma entidade decisiva na organização de luta das mulheres, tendo como uma de suas principais pautas a necessidade de criação de creches *comunali,* com a perspectiva de superar a ONMI. As palavras de ordem em

panfleto de convocação para assembleia popular expressavam a aversão à OMNI e a busca de novas políticas públicas:

> Basta com a O.N.M.I! Basta com a especulação sobre as crianças! Os serviços sociais são indispensáveis e urgentes para os nossos filhos, as mulheres, as famílias italianas. Para obtê-los é necessária a vontade, o compromisso de todos e um forte movimento organizativo (LODI, 2014a, p. 29, tradução nossa).[14]

A luta das mulheres na Itália já vinha sendo organizada desde a Segunda Guerra Mundial, com os grupos de resistência que também mantinham em suas fileiras muitas combatentes. Em 1943, em Milão, já existiam grupos clandestinos chamados de "Grupos de defesa da mulher e para a assistência aos combatentes da liberdade". Eram grupos de luta contra o fascismo, mas que também defendiam a renovação social e propunham a inserção da mulher na vida ativa do país (CAMPIONI, 2019). Essa luta ganhou mais força a partir da organização das mulheres em duas principais entidades: a citada UDI e o *Centro italiano femminile* (Centro Italiano Feminino) (CFI), com grande repercussão na transformação e conquistas na área das políticas sociais, e em especial no campo dos direitos da infância.

5.2.1 Os movimentos de mulheres na Itália e a luta por creches: um projeto político

Segundo Marchesi e Vassuri (2019), as creches fazem parte do espírito do tempo italiano iniciado na década de 1960, marcado por um contexto de conquista de direitos e serviços dedicados à saúde, à maternidade, ao nascimento, à família. Elas integram um projeto político daquela sociedade, não sendo consideradas questões intrafamiliares, mas fenômenos sociais, transversais e fontes de outros direitos.

Entre 1945 e 1960, as lutas que precederam o nascimento do bem-estar para a infância, com a conquista de creches e pré-escolas, são precursoras, preparatórias e fundantes das conquistas dos direitos civis do fim dos anos 1960, e que têm uma forte referência no movimento de mulheres, organizadas na UDI e o no CFI.

Desde a libertação de algumas regiões da ocupação nazifascista, surgiram vários grupos com diferentes denominações que se agregaram no *Comitato provvisorio di iniziativa dell'Unione donne italiane* (Comitê provisório por iniciativa da União de mulheres italianas), um movimento unitário feminino que mais tarde se transformou na UDI. Criada em Roma, em 1944, a UDI defendia reivindicações de caráter emancipatório,

como o direito ao voto – as mulheres na Itália somente puderam votar a partir de 1945 –, direito à igualdade salarial entre homens e mulheres, compromisso com a infância e escola, entre outros. Assim, nesse período, as mulheres tinham marcada atuação na sociedade italiana, pegando ou não em armas e legitimando sua presença na direção dos primeiros anos da UDI (CAMPIONI, 2019).

Figura 9 – Mulheres da UDI

Fonte: Apresentação do Centro Reggio Children. Acervo pessoal.

Mesmo sendo uma associação autônoma e apartidária, muitas mulheres que participavam eram do partido comunista ou socialista ou de outras vertentes ideológicas. Em seu primeiro Congresso, em 1945, não contou com a participação das católicas e liberais. No caso das mulheres católicas, estas já tinham constituído em 1944 seu próprio grupo, o CIF. Apesar de lutarem juntas em muitas causas, como pela igualdade salarial e por mais serviços sociais, os dois grupos travaram fortes embates em outros temas, como na questão do divórcio.

De acordo com Campioni (2019), as mulheres de esquerda da UDI mantinham como palavra de ordem a *emancipação* como uma conquista das mulheres, mas também relacionada à transformação da sociedade, sendo a paridade entre homens e mulheres um ponto inicial para superar os problemas de uma economia desordenada. Para elas, a emancipação feminina era válida se tivesse consequências no terreno social, jurídico, cultural e educativo e se incidisse sobre os costumes da sociedade. Já as mulheres católicas preferiam falar em promoção social.

Era um contexto em que as questões relacionadas aos direitos das mulheres já vinham ganhando relevância desde os anos 1950, quando fora criada a Lei 860, de 26 de agosto de 1950, que previa a proteção física e econômica para as mães trabalhadoras (ITÁLIA, 1950). A lei estabelecia a obrigação de criar para as mães trabalhadoras "salas de amamentação" e creches adjacentes aos locais de trabalho.

A UDI entendia o trabalho feminino como uma grande força emancipatória que daria um salto nas tradicionais relações homens-mulheres. É uma associação que acreditava no ativismo, na luta, na ação política, na emancipação das mulheres por elas mesmas. E, nesse contexto, foi uma grande instituição, que extrapolou a luta pelo trabalho e que se envolveu em outras questões na sociedade italiana, conforme afirma Campioni (2019):

> Um desejo presente em todos os encontros da UDI é a participação em massa das mulheres na solução dos problemas históricos e a necessidade de uma organização central e periférica compartilhada que elabore, promova e apoie culturalmente as várias conquistas, a consolidação das posições obtidas na implementação dos direitos e a abertura de novas fronteiras de civilidade. De fato, a presença de mulheres nas associações é vista como conquista de novos direitos democráticos não apenas nos locais de trabalho e na família, mas em toda a sociedade (CAMPIONI, 2019, p. 26, tradução nossa).[15]

Dentre esses direitos, estão as instituições de educação para as crianças pequenas. Creches e pré-escolas seguiram dois diferentes percursos: enquanto as pré-escolas nasceram a partir de novas experiências didáticas e pedagógicas em direção à construção de uma nova escola, as creches têm seu desenvolvimento no interior da questão feminina, na qual o tema central é o trabalho para as mulheres, para as mães trabalhadoras e as reivindicações de direitos. Será a partir da criação de creches e de sua experiência concreta que posteriormente serão discutidas questões pedagógicas:

> Não é a pedagogia, como um campo de pesquisa e do conhecimento, que dá origem às creches, mas a longa jornada de emancipação feminina que começou no período pós-guerra com o voto para as mulheres em 1945 (MARCHESI; VASSURI, 2019, p. 122, tradução nossa). [16]

Junto com a mobilização social será acrescida a luta parlamentar, que levará às primeiras conquistas nacionais em relação às creches públicas a partir da década de 1970, representadas principalmente pela criação das primeiras instituições e pela promulgação

da primeira lei nacional sobre educação para crianças de zero a três anos na Itália. E, no encontro com as organizações sindicais, será criada uma forte aliança na luta pela conquista de direitos fundamentais (MARCHESI; VASSURI, 2019).

5.2.2 As lutas nas ruas e no parlamento que impulsionaram a criação da legislação e das creches públicas

No final dos anos 1960, no parlamento italiano eram debatidas propostas de lei no sentido de reformar os serviços para a primeira infância oferecidos pela ONMI. O protagonismo da UDI estará novamente exposto em 1966, quando apresentou um projeto de lei de iniciativa popular que coletou mais de 50.000 assinaturas. O texto do projeto havia sido apresentado ao Senado em 1965, e, nessa nova configuração, tornou-se o projeto nº 1.043, para a instituição do serviço social de creches para as crianças de até três anos, que comprometia o poder público central com a criação de creches públicas.

Os Sindicatos também se envolveram nos debates e, em 1968-69, os secretários das três principais centrais sindicais italianas, CGIL, CISL e UIL, apresentaram propostas de lei. Cada texto era um projeto de lei diferente, que posteriormente se transformaram em texto base para todas as discussões sobre o tema (LODI, 2014b).

Ao mesmo tempo em que é desenvolvida uma luta em âmbito parlamentar, o movimento de mulheres organizou uma grande manifestação em defesa da creche *comunale*, que aconteceu em Roma no dia 31 de março de 1971, com o slogan "fora ONMI e creches *comunali* já!" (LODI, 2014b).

Finalmente, depois de dois anos de discussões, o texto foi aprovado na Câmara dos Deputados e o Senado aprovou definitivamente a **Lei nº 1.044,** promulgada em 06 de dezembro de 1971, que criou o "Plano quinquenal para o estabelecimento de creches municipais com a participação do Governo Central" (ITÁLIA, 1971). É um marco na história da educação italiana.

Na lei, o então denominado *asili-nido* é considerado serviço social de interesse público, sob responsabilidade dos *comuni*, com o objetivo de assegurar uma adequada assistência à família e para facilitar o acesso da mulher ao trabalho. A lei instituiu um fundo dentro do orçamento do Ministério da Saúde.

No entanto, a Itália vivia uma dicotomia entre os que defendiam os cuidados com as crianças fora de casa e aqueles que entendiam que a família deveria ser a responsável pelo cuidado. Assim, ao mesmo tempo em que foi aprovada a Lei nº 1.044/1971, também

foi aprovada legislação que assegurava licença-maternidade de cinco meses, com remuneração integral, podendo se expandir por três meses com 50% do salário e mais cinco meses sem remuneração (MANTOVANI, 2002).

De acordo com a autora, devido ao confronto dessas duas perspectivas sobre o cuidado das crianças, a concepção dos serviços para a primeira infância era de direito das famílias em que ambos os pais trabalhavam, mas não um programa de educação para as crianças, devendo ser utilizado somente quando não houvesse outra solução. Por conta disso, a responsabilidade de sua efetivação ficou com os departamentos de saúde e bem-estar social.

De outro lado, o cumprimento da lei também dependia de financiamento disponível. E, assim como em outros países, a carência de recursos permanentes para a construção e gestão de creches esteve presente nos anos seguintes. Ocorreram alguns avanços, mas, como será apresentado a seguir, a criação das creches não teve homogeneidade em todas as regiões, não conseguindo suprir as necessidades de todas as crianças e famílias, ficando fora do sistema de educação e com alocação de recursos de forma intermitente.

5.2.3 Recursos para as creches: planos e fundos (1972-2007)

Inicialmente, para discorrer sobre recursos para a educação de 0 a 3 anos na Itália, é importante retomar a organização do Estado italiano e sua descentralização administrativa, pois, ao mesmo tempo em que surgiu a primeira lei nacional de regulamentação das creches, também surgiram as leis relacionadas à criação das regiões.

Mesmo que tenha sido implementada de forma gradual, a organização descentralizada que funciona até os dias atuais tem repercussão não apenas na destinação dos recursos, mas também sobre as concepções que cada ente público adota em relação ao atendimento para a primeira infância, conforme afirmam Antonelli e Grembi (2008, p. 1, tradução nossa):

> O financiamento das creches, de fato, é definido dentro do processo de descentralização: diversos níveis de governo são envolvidos tanto no planejamento quanto nas despesas de gestão. A uma pluralidade de entes envolvidos corresponde também uma pluralidade de interpretações da finalidade do serviço: às vezes entendido como serviço puramente social e direto, portanto, relacionado à gestão, por vezes, em situações de dificuldade, de inclusão/integração social ou de

> conciliação entre trabalho e família, às vezes, ao contrário, é apresentado como serviço educativo.[17]

Dentro do quadro geral das normativas italianas, as autoras destacam que, em nível nacional e de acordo com a visão da União Europeia, as creches são vistas como serviço educativo. No entanto, nas regiões, a tendência geral é de tratar as creches como serviços sociais, e, nesse sentido, teriam como principal função solucionar dificuldades e promover a integração social.

Já o financiamento que se iniciou com planos e fundos passou por dificuldades, apresentando diversos embates legais e às vezes sendo declarados inconstitucionais, principalmente em função de a autonomia das regiões ser matéria legislativa de grande relevância dentro das finanças públicas (ANTONELLI; GREMBI, 2008).

Na Lei 1.044/71, o fundo especial do Ministério da Saúde previa contribuições com dois tipos de vinculação: 1) uma quantia fixa única de £ 40 milhões para despesas relacionadas à construção, instalação e mobiliário das creches; 2) uma quantia fixa anual de £ 20 milhões como uma contribuição para os custos de gerenciamento, operação e manutenção.

Segundo os artigos 8º e 9º da Lei, a fonte para o financiamento do plano de construção seria aportada metade pelo governo central e a outra metade por uma tributação dos empresários. A origem dos recursos dos empresários seria o aumento de 0,10% nas contribuições para a seguridade social, geridas em contabilidade separada pelo Instituto de Previdência Social. Os valores iniciais previstos de aporte do governo central seriam de £ 70 bilhões distribuídos de 1972 a 1976 (ITÁLIA, 1971).

Apesar de ser um avanço, a criação da lei, com o comprometimento do governo central no desenvolvimento das creches, o plano quinquenal aprovado, que deveria financiar a construção e gestão de estruturas no território nacional em cinco anos (1972-1976), teve pouca implementação (LODI, 2014b).

De acordo com Putnam (2005, p. 84, grifo do autor), a forma como as regiões administraram os recursos determinou em grande parte a ampliação ou a estagnação da rede de creches:

> Uma das primeiras e mais bem-sucedidas iniciativas dos novos governos regionais foi a criação de creches públicas. Em 1977, o governo central liberou um considerável montante de verbas para esse fim, de modo que o "custo de oportunidade" do programa foi insignificante para as regiões. Até 1983, isto é, seis anos depois,

> algumas regiões haviam criado uma ampla rede de creches, enquanto outras não tinham feito praticamente nenhum progresso.

Entretanto, outra questão adiciona-se a esta para determinar o crescimento ou estagnação das creches: a ausência de aportes sistemáticos de recursos do governo central, pois, de 1979 a 2001, não ocorreu repasse de recursos para creches nas regiões. A sustentabilidade era garantida pelas contribuições dos governos subnacionais e pela tributação dos empresários.

Segundo Lodi (2014b), depois de 30 anos da aprovação da lei 1.044/71, as creches eram a metade do que havia sido previsto. Desde o início, o encargo maior foi dos empregadores e dos *comuni*. Em 27 anos, de 1972 a 1998, o governo central investiu nessa área £ 90 bilhões, e os empregadores do setor privado contribuíram com £ 4,170 trilhões, 46 vezes mais que o governo central, e ainda sendo possível que os valores alocados pelas regiões e c*omuni* tenham também sido superiores.

Foram anos de inércia, e a oferta tornou-se dependente da iniciativa dos governos locais e da combinação de medidas como a sensibilidade política das administrações seguintes. Nas regiões nas quais foi mais rápido e mais forte o investimento político, mais se desenvolveram os sistemas locais (SABATINELLI, 2016).

De acordo com Lodi (2014b), outras normativas também contribuíram para o pouco desenvolvimento das creches, seja pela falta de reconhecimento de seu perfil educacional, seja pela ausência de mais recursos, agravada pelas restrições orçamentárias decorrentes do quadro econômico e dos ajustes nas administrações públicas que se iniciou na década de 1980.

Um dos graves problemas foi a promulgação da Lei nº 131, de 26 de abril de 1983, que estabeleceu que as creches são **serviços de demanda individual**, assim como estacionamentos, banheiros públicos, mercados, matadouros, serviços funerários e cemitérios, teatros, instalações esportivas etc. (ITÁLIA, 1983). De acordo com Sabatinelli (2016), com essa lei, os entes públicos ficaram livres para oferecer, ou não, vagas a partir da existência de orçamento, e na quantidade e na forma que decidirem, além de requerer pagamentos de tarifas, ou contribuições aos cidadãos que utilizam os serviços.

Na avaliação de Lodi (2014b, p. 45, tradução nossa), a lei:

> É uma norma punitiva e cega que arriscou a fechar a porta precisamente para aquelas crianças que mais se beneficiariam de uma vida comunitária e de um ambiente projetado e organizado para elas, talvez a única possibilidade de prevenir situações familiares disfuncionais e

> criar essa miscelânea social que é a base de qualquer sociedade que queira ser responsável e solidária.[18]

Outro problema destacado pela autora aconteceu em 1989, com uma mudança nos critérios de divisão dos fundos das contribuições dos empregadores para as regiões que repercutiu sobre os *comuni*. Com a intenção alegada de maior racionalização, foi criado um único fundo para gerir todas as políticas sociais, como habitação, transporte, creches etc. O fundo exclusivo para creches com financiamento dos empregadores foi incluído em fundo único das regiões, o que fez com que os recursos não fossem mais necessariamente distribuídos para as creches, objetivo de sua criação. As alterações na forma de financiamento das creches geraram dois efeitos negativos. No primeiro, as regiões que já tinham menos creches não foram incentivadas com vinculação de recursos para ampliar a oferta. O segundo efeito negativo ocorreu nas regiões com maior oferta, com redução dos recursos, ou, no melhor dos casos, apenas com a preservação do mesmo valor nominal, apesar da inflação.

No final dos anos 1990, aconteceram novas mudanças na forma de constituição das creches, estimuladas pelo contexto social, que se caracterizava pelo aumento da ocupação feminina no mercado de trabalho e pela insuficiência dos serviços disponíveis; pela pressão exercida sobre os níveis institucionais legislativos e culturais das políticas de igualdade de oportunidades, que têm forte apoio da União Europeia; pela crescente pressão para maior presença feminina na vida política, social e cultural; e pela procura no casamento por parceiros com novas formas de liberdade e responsabilidade com maior paridade entre os sexos (GHEDINI, 2002).

Com este quadro, surgiu a necessidade de novas normativas para organizar os novos tempos. E, em 1997, foi promulgada a Lei nº 285, de 28 de agosto de 1997, "Disposições para a promoção dos direitos e oportunidades para a infância e adolescência". Na lei, foi criado o Fundo Nacional para a Infância e Adolescência, com a finalidade de realizar intervenções em âmbito nacional, regional e local para favorecer a promoção dos direitos, da qualidade de vida, o desenvolvimento, a realização individual e a socialização da infância e adolescência, privilegiando um ambiente mais apropriado para a família. É a primeira lei que regulamenta a criação de novos serviços, os *integrativi* (integrados/complementares) (ITÁLIA, 1997).

O fundo, que incluía também adolescentes, era dividido entre todas as regiões. Uma primeira cota de 30% foi para os *comuni* de Venezia, Milano, Torino, Genova,

Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari. O restante foi repartido em 50% de acordo com o número da população jovem de zero a quatorze anos, e os outros 50% segundo alguns critérios relacionados à falta de instalações ou à situação social das famílias (ITÁLIA, 1997).

No artigo 3º da lei, estão previstas as finalidades dos projetos que serão desenvolvidos. Sobre os serviços para a infância, destacam-se: 1) inovação e experimentação dos serviços socioeducativos para a primeira infância; e 2) realização de serviços recreativos e educativos para o tempo livre, inclusive nos períodos de suspensão de atividades didáticas (ITÁLIA, 1997).

No ano 2000, com a promulgação da citada Lei 328/2000, que criou o sistema integrado de políticas sociais, foi criado o Fundo para as Políticas Sociais, que incorporou todos os fundos de todas as políticas sociais, inclusive o Fundo Nacional para a Infância e Adolescência, criando um sistema integrado de serviços sociais geridos pelas regiões, c*omuni* e governo central (ITÁLIA, 2000b; ANTONELLI; GREMBI, 2008).

É um momento em que são retomados os aportes financeiros do governo central para as regiões, mas que foram barrados por questões legais relacionadas às prerrogativas presentes na Constituição sobre transferências para as regiões.

Nesse contexto, foram criados dois fundos que, posteriormente, foram declarados inconstitucionais. O primeiro, criado em 2001, foi o *Fondo per gli asili nido* (Fundo para as creches), vinculado ao Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais, com previsão de investimento de € 300 milhões entre 2002 e 2004 (ANTONELLI; GREMBI, 2008).

O segundo, criado na lei orçamentária de 2002, era o Fundo rotativo para financiamento de empregadores com crédito facilitado para a criação de creches em empresas, por meio do qual os empregadores teriam acesso a financiamento a partir de solicitação ao Ministério do Trabalho e das Políticas sociais. Este fundo também posteriormente foi declarado inconstitucional, com as mesmas justificativas do fundo de 2001. Uma solução encontrada foi aumentar os recursos direcionados para a ampliação da rede de creches que, em 2004, teve um aporte de € 67 milhões (ANTONELLI; GREMBI, 2008).

Tal situação somente será amenizada a partir de 2006, quando será criado um novo plano de investimento com recursos do governo central e das regiões que finalmente dará impulso à criação de creches na Itália.

5.2.4 Novos fundos: expansão de oferta de vagas e integração à educação (2007-2017)

Nos anos 2000, com as deliberações da União Europeia sobre o compromisso de atendimento mínimo de 33% na educação de 0 a 3 anos, a criação de mais creches entrará na agenda política do governo italiano, que passa a incrementar as políticas de investimentos para cumprir as determinações do bloco.

A lei financeira de 2007, válida para o triênio 2007-2009, criou o Plano extraordinário de investimento para desenvolvimento do sistema territorial dos serviços socioeducativos. O Plano objetivava aumentar a cobertura em 3% a respeito da demanda potencial, criando 65 mil novas vagas em três anos e era vinculado ao Departamento de Política para as famílias. O valor total a ser alocado seria de € 446.000.000,00 pelo governo central e de € 281.000.000 pelas regiões que se comprometeram a contribuir com no mínimo 30% dos recursos recebidos (ITÁLIA, 2006).

Mas, se os valores iniciais para o triênio 2007-2009 foram substanciais, nos anos seguintes, diante da crise econômica, os valores caíram sensivelmente. A alocação de recursos do Fundo para as políticas para a família, do governo central, em 2010, foi de €100.000.000,00; em 2012, €, 70.000.000,00; em 2014, €5.000.000,00; 2015 também € 5.000.000,00; e, em 2016, € 7.500.000,00 (ITÁLIA, 2018b).

Cabe ressaltar que nos anos de 2011 e 2013 não ocorreram transferências, o que revela a instabilidade na política e falta de uma definição ordinária sobre os fundos que são destinados para a educação de 0 a 3 anos (SABATINELLI, 2016).

Na tabela a seguir, são apresentados os recursos investidos pelas regiões e governo central no Plano Extraordinário e anos subsequentes.

Tabela 4 – Recursos do Plano extraordinário de investimento para desenvolvimento do sistema territorial dos serviços socioeducativos (2007-2009)

	Plano Extraordinário 2007 a 2009		
Regiões	**Governo Central**	**Regiões**	**Contribuição das regiões**
Piemonte	22.995.625,00	6.898.688,00	30%
Valle D'Aosta	1.068.908,00	320.673,00	30%
Lombardia	55.855.537,00	16.756.661,00	30%

	Plano Extraordinário 2007 a 2009		
Regiões	**Governo Central**	**Regiões**	**Governo Central**
Trentino Alto-Adige	5.947.809,00	1.784.342,00	30%
Veneto	29.463.558,00	74.734.840,00	254%
Friuli-Venezia Giulia	7.404.902,00	2.221.471,00	30%
Liguria	7.846.797,00	3.915.171,00	50%
Emilia Romagna	26.792.444,00	30.008.827,00	112%
Toscana	21.956.060,00	6.586.818,00	30%
Umbria	4.797.045,00	1.439.114,00	30%
Marche	9.223.638,00	2.767.091,00	30%
Lazio	38.672.019,00	11.601.606,00	30%
Abruzzo	10.072.699,00	7.800.480,00	77%
Molise	3.015.991,00	3.028.860,00	100%
Campania	76.347.156,00	58.212.317,00	76%
Puglia	39.913.093,00	37.677.960,00	94%
Basilicata	5.359.309,00	8.396.088,00	157%
Calabria	22.214.316,00	24.812.820,00	112%
Sicilia	47.379.026,00	41.194.581,00	87%
Sardegna	10.136.065,00	5.537.699,00	55%
Total	**446.461.887,00**	**345.696.107,00**	**63%**

Fonte: Itália (2017b; 2018b). Adaptada.
Foram somados os valores das províncias autônomas de Bolzano e Trento, constituindo a região de Trentino Alto-Adige.

Um dos pontos interessantes do Plano, possível de verificar na tabela, é a distribuição dos recursos com uma visão equitativa, considerando que muitas regiões apresentavam taxas de cobertura abaixo da média nacional, sendo necessário maior aporte financeiro no sentido de superar o desequilíbrio entre o Norte e o Sul. Assim, em que pesem regiões do Norte como Piemonte, Lombardia e Emilia-Romagna terem recebido quantias altas de recursos, as três regiões do Sul, Campania, Sicilia e Puglia, foram favorecidas com robustos investimentos. São regiões que também aportaram mais do que os 30% estipulados pelo plano, o que representa uma possibilidade de maior investimento e expansão na rede de atendimento, que, como será apresentado adiante, tem uma grande defasagem entre o número de crianças e a quantidade de vagas nas regiões do Sul.

Mesmo com algumas dificuldades para implementar o plano, as medidas causaram grande impacto na área porque também foram criados planos regionais que

atuaram para aumentar quantitativamente o número de vagas e de qualidade do sistema (ITÁLIA, 2017b).

De acordo com Fortunati (2017), nesse período as políticas para os serviços para a primeira infância registraram um impulso como nunca visto antes no país. Do ano de 2008 para o ano de 2015, o número de vagas nos serviços educativos para a faixa de 0 a 3 anos cresceu de 234.703 para 331.500, aumentando a cobertura de 14,8% para 22,3%.

Dada sua autonomia, cada região determinou os critérios para distribuição dos recursos aos *comuni*. A Campania considerou o número de residentes com menos de 3 anos e a população feminina em idade fértil entre 15 e 49 anos. A Liguria utilizou o número de residentes de até de 3 anos. Em Marche, o sistema é de cota fixa: € 1.550,00 por criança para *comuni* com população inferior a 5.000 habitantes; € 1.500,00 se a população está compreendida entre 5.000 e 15.000 habitantes; e €1.400,00 por criança se a população fosse superior a 15.000 habitantes. A região do Lazio também utiliza cota fixa, mas que é atribuída com base no número de vagas disponíveis: são transferidos até € 15.000,00 para os entes locais com número de vagas menor ou igual a 40; € 20.000,00 se o número de vagas for entre 40 e 50 e € 25.000,00 para *comuni* com mais de 50 vagas (ANTONELLI; GREMBI, 2008).

Mas a expansão manteve as disparidades entre as regiões, e, segundo Fortunati (2007), essa disparidade existe também pela ausência por longos anos de uma política nacional para organizar um sistema educacional de 0 a 6 anos na Itália, mesmo que localmente já existissem algumas normas em vigor. Tal situação já era detectada pelo autor 10 anos antes da promulgação do Decreto de 65/2017:

> A mesma noção de "sistema integrado de serviços educacionais" para a infância pertencente às situações locais e às normativas regionais mais avançadas já há mais de um decênio é totalmente ausente dos escassos e fragmentados regulamentos nacionais e das medidas de incentivo ao desenvolvimento determinado a partir do nível central depois da metade dos anos 90 e até os dias de hoje (trata-se apenas da Lei 285/97, referência para serviços suplementares para a creche, e a lei financiaria a de 2002, com especial atenção aos serviços corporativos) (FORTUNATI, 2007, p. 24, grifo do autor, tradução nossa)[19].

Com a criação do Sistema Integrado de 0 a 6 anos, pode ocorrer uma mudança substancial na política educativa italiana, que, além de incorporar as creches ao sistema educacional (inclusive criando diretrizes pedagógicas nacionais para esta faixa), também criou um Plano de Ações Nacionais Plurianual. Contudo, o decreto 65/2017 destaca que

os objetivos serão atingidos **dentro dos limites de recursos financeiros, humanos e instrumentais disponíveis**, o que representa um limitador, que de certa forma estabelece um "teto", pois continua não comprometendo o sistema como uma prioridade.

Em consonância com as diretrizes europeias, o plano estipula os objetivos de atingir de forma progressiva ao menos 33% de cobertura da população abaixo dos três anos de idade em âmbito nacional, com a gradual difusão territorial dos serviços educativos para a infância, com o objetivo de estar presente em 75% dos *comuni* de forma única ou associada, e a universalização progressiva quantitativa e qualitativa das pré-escolas para crianças dos 3 aos 6 anos de idade. A responsabilidade pela coordenação e promoção do Sistema Integrado de Educação e Instrução sobre todo o território nacional é do Ministério da Educação, e nos artigos 5º, 6º e 7º são especificadas as competências do governo central, das regiões e províncias e dos entes locais.

O governo central dirige, programa e coordena a progressiva extensão do Sistema Integrado em todo o território nacional; aloca recursos de seu orçamento; promove ações destinadas a capacitar os profissionais do sistema integrado; define os critérios e monitoramento e avaliação da oferta educativa e didática do Sistema Integrado em acordo com as regiões, províncias e entes locais; cria um sistema de informações em coordenação com os outros entes e assegura a continuidade educacional com base nas linhas pedagógicas definidas para os serviços educativos para a infância e do currículo nacional da pré-escola e do primeiro ciclo de instrução.

As regiões e províncias, "dentro dos limites dos recursos financeiros disponíveis em seus orçamentos", planejam e desenvolvem o Sistema Integrado; definem as linhas de intervenção regional para apoio profissional ao pessoal do sistema integrado; promovem a coordenação territorial em comum acordo com os escritórios escolares regionais e com os representantes dos entes locais; desenvolvem o sistema de informação regional em coerência com o sistema de informação nacional; contribuem com o monitoramento e avaliação do Sistema Integrado; definem os padrões estruturais, organizacionais e qualitativos dos serviços educativos para a infância e disciplinam as atividades de autorização, credenciamento e fiscalização realizadas pelos entes locais, identificando as sanções aplicáveis em caso de violações.

Os *comuni* para implementação do decreto, "dentro dos limites financeiros disponíveis em seus orçamentos", têm grandes responsabilidades e gerem, de forma direta ou indireta, os serviços educativos para a infância e as pré-escolas, considerando as competências regionais e as normas de paridade escolar. Incentivando sua qualificação,

eles autorizam, credenciam e fiscalizam os serviços, aplicando as relativas sanções aos sujeitos privados para a instituição e gestão dos serviços para a infância, respeitando os padrões estruturais, organizativos e qualitativos definidos pelas regiões, as normas de inclusão das crianças com deficiência e os contratos nacionais de trabalho do setor. Ademais, realizam atividades de monitoramento e verificam o funcionamento dos serviços; atuam aprimorando os recursos profissionais presentes no Sistema Integrado, a coordenação pedagógica em colaboração com as instituições escolares e os gestores privados; coordenam a programação da oferta de treinamento em seu território para assegurar a integração e unidade da rede de serviços e das estruturas educativas; promovem iniciativas de formação em serviço para todo o pessoal do Sistema Integrado, de acordo como Plano nacional de formação; definem a modalidade de envolvimento e participação das famílias, considerando sua primária responsabilidade educativa; e facilitam iniciativas e experiências de continuidade do Sistema Integrado com o primeiro ciclo de educação (ITALIA, 2017a).

Em relação aos custos e financiamento – lembrando que o acesso ao atendimento não é gratuito –, o artigo 9º especifica que deverá ser estabelecido um limite máximo de coparticipação das famílias, que ainda não foi definido.

No artigo 12, foi criado o Fundo nacional para o sistema integrado de educação. Para o ano de 2017, a dotação do fundo foi de € 209 milhões; € 224 milhões para o ano de 2018; e € 239 milhões em 2019. Considerando o PIB italiano de € 1,724 trilhão (ISTAT, 2020a) em 2017, os recursos representam apenas 0,01% do PIB. No mesmo ano, os *comuni* gastaram € 1,175 bilhão (ITÁLIA, 2020a), que é mais uma indicação da forte presença local no financiamento das creches e da participação tímida do governo central.

Assim, depois de décadas de ausência de regulamentação, o sistema de 0 a 3 anos passou a fazer parte da educação, mas em um quadro de desenvolvimento fragmentado e com grandes disparidades nos percentuais de cobertura. Na história das creches italianas, entre avanços e retrocessos, os grupos que atuam na área demonstram certo otimismo de que o Sistema Integrado consiga contemplar as necessidades das crianças, das famílias e dos profissionais da educação, e que consiga resolver alguns problemas estruturais do sistema, que incide diretamente sobre a forma como está organizada a oferta, a ser detalhada a seguir.

5.3 Um retrato dos serviços educativos para a primeira infância

Na etapa de 0 a 3 anos, a responsabilidade pela execução e gestão dos serviços é dos *comuni,* que podem executá-la de forma direta ou indireta. Ainda existem as creches de gestão privada. Nos últimos anos, a gestão privada vem se ocupando com maior interesse em oferecer vagas em modalidades de atendimento diferenciadas e mais flexíveis, criadas ao longo dos anos com base no tamanho da estrutura e tempo de atendimento ou tipo de atividade que são os serviços integrados/complementares.

De acordo com Mantovani (2002), a partir da década de 1990, cresceu nas cidades a demanda para serviços de educação, que não se resumem apenas às creches tradicionais, mas englobam também outros serviços com atividades diferenciadas e de tempo parcial, vistos como uma extensão ou complemento dos serviços de tempo integral.

Essa necessidade surgiu em decorrência de um processo de mudança de atitude em relação aos cuidados e à educação das crianças e de transformações sociais, como a evolução dos modelos familiares, aumento do número de mulheres que trabalham fora de casa e o reconhecimento e as respostas públicas favoráveis à variedade de novos serviços oferecidos para as crianças. As creches passaram a ser consideradas como "parte do cotidiano e têm a capacidade de facilitar o crescimento e o desenvolvimento de todas as crianças" (MANTOVANI, 2002, p. 51). Na avaliação da autora, os dois tipos de atendimento valorizam a educação para a primeira infância na Itália:

> Embora às vezes a convergência de velhos e novos serviços traga à tona sentimentos de ambivalência e competitividade, isso é totalmente compreensível. O mais importante é que essas situações apresentam uma grande oportunidade de ressaltar a importância dos professores nos cuidados de bebês e crianças na primeira infância e de ampliar a qualidade dos serviços, que durante longos e difíceis anos se desenvolveu, apesar de não contar com o apoio suficiente. Os novos e antigos serviços tornaram conhecida a qualidade dos ambientes, a adequação dos materiais, o equilíbrio das relações e a sensibilidade às necessidades dos pais e das crianças. Ambos os tipos de serviços reativarão o apoio às práticas que foram as conquistas e o orgulho de muitos – embora ainda não suficientes – centros para o cuidado de bebês e crianças na primeira infância nas cidades italianas (MANTOVANI, 2002, p. 63).

Segundo Sabatinelli (2016), ao mesmo tempo em que cresceu a oferta pública, ocorreu também uma significativa flexibilização e diversificação nos últimos 20 anos, seja do tipo de serviços e soluções, seja do tipo de provisão e soluções. A autora também

destaca que a criação de microcreches, por exemplo, não está relacionada apenas às demandas demográficas (diminuição no número de crianças) e familiares. Ela também está relacionada às questões econômicas e a uma suposta maior agilidade de gestão por parte do setor privado nesta área.

A criação desses serviços diferenciados já vinha sendo discutida desde a promulgação da Lei nº 285/1997, e sua regulamentação atual está prevista no 65/2017, com a existência de dois blocos de estruturas, conforme apresentado no quadro 7.

Quadro 7 – Serviços de educação de 0 a 3 anos por tipologia

Creches clássicas/tradicionais	Serviços integrados/complementares
Nidi e micronidi, que acolhem as crianças entre 3 e 36 meses de idade e contribuem com as famílias no cuidado, educação e socialização, promovendo o bem-estar e o desenvolvimento da identidade, da autonomia e das competências. Apresentam serviços e modalidades organizativas e de funcionamento diversificado em relação ao tempo de abertura do serviço; têm capacidade receptiva, assegurando refeição e descanso e operando em continuidade com a pré-escola *O micronido* é uma creche de menor dimensão que acomoda entre 10 e 30 crianças; ***Sezioni primavera* (classes)**, que acolhem crianças entre 24 e 36 meses de idade e favorecem a continuidade do percurso educativo entre as duas fases de 0-3 e de 3-6. Têm as funções específicas de cuidado e educação, com modalidades adequadas aos tempos e aos estilos de desenvolvimento e aprendizagem das crianças. São agregadas, geralmente, nas pré-escolas ou inseridas em polos para a infância, que são espaços que acolhem de 0 até 6 anos de idade **dentro do mesmo percurso educativo**, considerando a idade e o respeito aos tempos e estilos de aprendizagem de cada um. Os polos para a infância se caracterizam como laboratórios permanentes de pesquisa, inovação e participação também para favorecer a máxima flexibilidade e	São estruturas que contribuem com a educação e o cuidado das crianças e satisfazem as necessidades das famílias de modo flexível e diversificado do ponto de vista estrutural e organizativo. São serviços e podem ser organizados por famílias, associações ou grupos. Fazem parte desse serviço as seguintes modalidades: ***Spazi gioco*** (espaços para brincadeira), que acolhem crianças de 12 a 36 meses de idade, confiados a um ou mais educadores de forma contínua e organizado com finalidades educativas, de cuidado e socialização. Não mantêm serviços de refeição e permitem frequência flexível de, no máximo, cinco horas por dia; ***Centri per bambini e famiglie*** (Centros para crianças e famílias), que acolhem crianças dos primeiros meses de vida com um adulto acompanhante. Oferecem um contexto qualificado de experiências de socialização, aprendizagem, jogos e momentos de comunicação e encontros para adultos com temas sobre educação e parentalidade. Não está previsto serviço de refeição e permite frequência flexível; ***Servizi educativi in contesto domiciliar*** (serviços educativos em contexto domiciliar), que acolhem crianças dos 3 aos 36 meses e contribuem com as famílias com sua educação e cuidado. São caracterizados pelo número reduzido de crianças,

diversificação, compartilhando serviços, espaços coletivos e recursos profissionais.	que ficam sob a responsabilidade de um ou mais educadores de modo continuado. Têm acompanhamento por parte do *comune.*

Fonte: Itália (2017a).

Na próxima tabela são apresentados os dados da organização do sistema e distribuição de vagas por região. É possível verificar que a hegemonia do atendimento continua com as creches clássicas, com 22,4%, enquanto os serviços complementares respondem por apenas 2,3% do atendimento[23].

Tabela 5 – Taxa de cobertura da educação de 0 a 3 anos por região e tipologia de serviço na Itália (Ano escolar 2017/2018)

Regiões	População de 0 a 3 anos	Cobertura creches clássicas (%)	Cobertura Serviços Integrados/ complementares (%)	Total de cobertura (%)
Piemonte	92.198	25,3	4,1	29,4
Valle D'Aosta	2.743	35,7	1,2	36,9
Lombardia	237.694	25,3	1,3	26,6
Trentino-Alto Adige	29.830	26,0	6,1	32,1
Veneto	110.798	20,7	1,8	22,5
Friuli-Venezia Giulia	24.697	27,6	2,0	29,6
Liguria	24.697	27,6	2,0	27,2
Emilia-Romagna	101.328	36,4	3,4	39,8
Toscana	78.402	32,1	4,1	36,2
Umbria	18.341	34,4	7,1	41,5
Marche	32.316	25,3	2,5	27,8
Lazio	133.997	30,2	1,1	31,3
Abruzzo	28.368	20,4	1,3	21,7
Molise	6.034	21,2	0,3	21,5
Campania	147.733	7,4	1,2	8,6
Puglia	89.729	14,6	1,1	15,7
Basilicata	11.624	13,9	0,4	14,3

[23] Os dados apresentados de demanda e cobertura são originários de relatórios organizados pelo Instituto Nacional de Estatística da Itália e pelo Departamento de Políticas para a Família. Para a faixa de 0 a 3 anos, os relatórios apresentam o número de oferta de serviços (vagas disponíveis) e o número de crianças de 0 a 2 anos em cada região no último dia de cada ano. Portanto, a taxa de cobertura apresentada nos relatórios configura-se como uma demanda potencial. No caso da pré-escola, os dados são de crianças matriculadas, o que permite apresentar as taxas de atendimento. Existe uma diferenciação na forma de apresentação dos dados para a população de 0 a 6 anos e os dados de atendimento. O ISTAT utiliza o recorte de 0 a 2 anos completos para apresentação dos dados demográficos. Alguns relatórios assumem essa forma de apresentação, outros utilizam a expressão "até 3 anos" e outros de 0 a 3 anos. A opção neste trabalho para tornar a apresentação dos dados uniforme e compatível com os documentos que organizam o percurso de 0 a 6 anos será a utilização do descritor de 0 a 3 anos e 3 a 6 anos.

Regiões	População de 0 a 3 anos	Cobertura creches clássicas (%)	Cobertura Serviços Integrados/ complementares (%)	Total de cobertura (%)
Calabria	46.696	9,3	0,9	10,2
Sicilia	123.036	9,2	0,6	9,8
Sardegna	29.899	26,0	2,1	28,1
Total Itália	**1.370.160**	**22,4**	**2,3**	**24,7**

Fonte: Itália (2019a). Adaptada.
Os dados da Liguria e Friuli-Venezia Giuli apresentam uma inconsistência detectada nos dados originais. Para ilustrar seus dados, para o ano de 2018/2019, a Liguria tinha o percentual de 28,8% para creche clássica e 2,5% para serviços complementares. Friuli-Venezia Giulia apresentou os percentuais de 29,0% e 3,6% para o mesmo ano (ISTAT, 2020d)

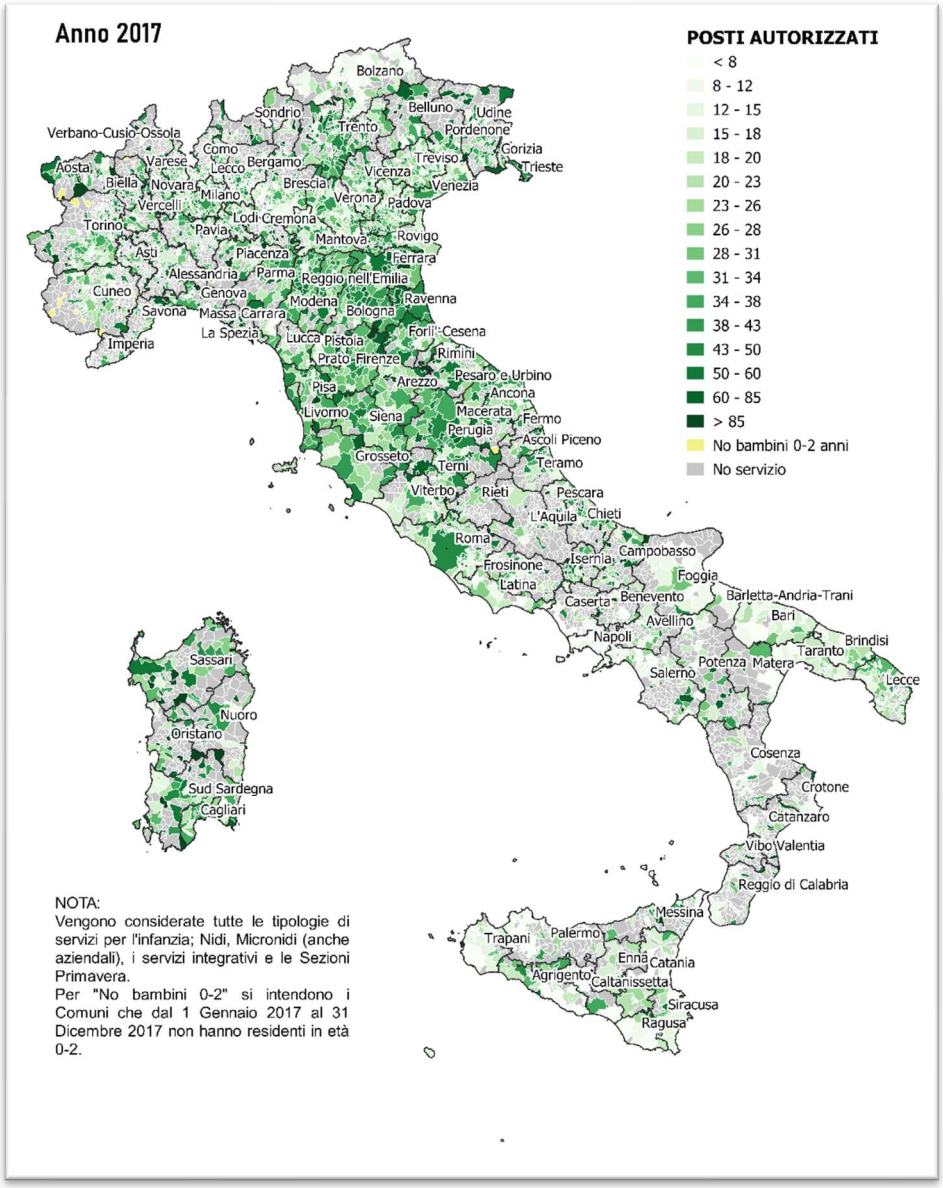
Do ponto de vista das taxas de cobertura, as diferenças estruturais que acompanham o Norte e o Sul também se refletem nesta faixa de educação. Algumas regiões do Sul, como a Campania, a Calabria e a Sicilia, ainda não atingiram o percentual de 15%, enquanto na Itália o percentual é de 24,7%, levemente superior ao percentual de 24%, registrado no ano precedente (ISTAT, 2020d).

Mas, dados mais recentes apontam um crescimento na cobertura mais consistente, pois, no ano escolar de 2018/2019, o percentual ficou em **25,5%.** Para o cálculo do percentual de cobertura, são válidas as creches clássicas e os serviços complementares que definem o conceito de "criança atendida em alguma estrutura de educação" (ISTAT, 2020c).

Foram as regiões do Sul que alavancaram esse aumento, incrementando seus dados de cobertura em 5,6%. Nesses dados mais recentes, mesmo com alguns avanços no campo da legislação e do financiamento nos últimos anos – inclusive com mais recursos para o Sul –, as regiões com percentuais mais altos de cobertura ainda se encontram no Centro e no Norte: Valle D'Aosta, com 45,7%; Umbria, com 42,7%; na Emilia Romagna, 39,2%; e na Toscana, 36,3% (ISTAT, 2020c).

Na Figura 10, é possível acompanhar a distribuição das vagas disponíveis pelo território nacional, com a grande concentração nas áreas verdes das regiões do Centro e do Norte e a escassez nas áreas cinzas das regiões do Sul no ano de 2017.

Figura 10 – Mapa da Itália: distribuição das vagas em creches clássicas e serviços complementares na educação de 0 a 3 anos



Fonte: Itália (2020a, p. 14).
Tradução das legendas: São consideradas todas as tipologias de serviços para a infância: *Nidi, Micronidi* (inclusive os de empresas), os serviços integrados/complementares e as *sezioni Primavera*.
Para "Sem crianças 0-2" entendem-se os *comuni* que em 1 de janeiro de 2017 a dezembro de 2017 não tinham residentes na idade de 0-2.

Do ponto de vista da tipologia do serviço de atendimento, apesar da existência dos serviços complementares, as estruturas que atendem a população são de fato as creches clássicas, que respondem por 81% das vagas. O restante se divide em 10% em Seções Primavera, que também estão dentro da organização da creche clássica, e em 9% para os todos os serviços complementares (ISTAT, 2020c).

Uma questão a se destacar é a região Noroeste, que também na figura 10 apresenta poucas vagas. No entanto, inclui o Valle D'Aosta, uma das regiões com alta taxa de cobertura. Possivelmente, isto ocorre pela ausência de crianças, e não pela baixa quantidade de vagas. Considerando os dados demográficos do capítulo três, a região é a que apresenta a menor densidade demográfica e o menor número de crianças – contava com apenas 2.743 (Tabela 5). Um dos fatores responsáveis por esse quadro são as características territoriais, com terreno mais acidentado que geralmente têm menos serviços escolares e número de vagas.

Para os locais mais distantes, o acesso às creches é mais difícil, como nas chamadas *Aree interne* [24] (áreas internas), que são mais de 4.000 *comuni* – de um total em de 7.903 no ano de 2020 – e que abrigam cerca de 13 milhões de habitantes, quase 1/4 da população italiana. Algumas dessas áreas apresentam risco de despovoamento, principalmente as situadas em territórios de montanha (*Comune di Montagna*), ou no alto de colinas. Nos *comuni* mais distantes, intermediários, periféricos e ultraperiféricos, a média de atendimento não atinge os 15%. E, devido às dificuldades de acesso aos serviços, o atendimento público é prevalente, sendo 2/3 nas creches públicas (COM I BAMBINI, 2019). Diante da diferença nos dados de disponibilização de vagas, enquanto algumas crianças e famílias podem usufruir de uma grande diversidade de serviços a partir de sua própria escolha, outro grupo de famílias não consegue acesso a qualquer estrutura, seja a clássica, seja a flexível.

Além do processo de desenvolvimento econômico diferenciado entre as regiões, que faz com que os governos dos territórios mais ao Sul tenham mais dificuldade para investir nas creches, sem dúvida o alto custo do serviço tanto para os *comuni* como para as famílias é um grande fator para a baixa cobertura em geral na Itália, como será apresentado a seguir.

5.3.1 Dificuldades de acesso: entre as vagas disponíveis e as vagas acessíveis

Os custos de criação e manutenção dos serviços para a primeira infância são grandes para os *comuni.* Em 2017, gastaram cerca de € 1,461 bilhão para as creches

[24] As *aree interne* (áreas internas) são territórios mais distantes dos centros e consequentemente dos serviços de saúde, educação, transporte etc. Elas são classificadas em quatro tipos a partir da distância dos centros ou poli (polos) de serviços: 1) *peri-urbane* (perímetro urbano), distante até 20 minutos; 2) *intermedi* (intermediários), distantes entre 20 e 40 minutos; 3) *periferici* (periféricos), distantes entre 40 e 75 minutos e 4); *ultraperiferici* (ultraperiféricos), distantes mais de 75 minutos.

públicas ou privadas conveniadas, atendendo cerca de 194.500 crianças, correspondendo ao ano à média de € 7.511,00 por criança. Desse total, 19,6% foram reembolsados por mensalidades pagas pelas famílias. Assim, o valor despendido somente pelos *comuni* foi de € 1,175 bilhão (ITÁLIA, 2020c).

Do total de gastos dos *comuni,* 96,5% (€ 1,133 bilhão) são destinados às creches clássicas e 3,5% para os serviços complementares, um percentual que representa a pouca disseminação desses serviços, pois apenas 16,4% dos *comuni* italianos destinaram recursos para os serviços integrados. Tal fato novamente comprova que as creches clássicas ainda são o centro do sistema italiano (ITÁLIA, 2020).

No ano escolar de 2017/2018, as despesas somente com as creches de gestão direta dos *comuni* consumiram 69,5% dos recursos atendendo 93.000 crianças. Neste tipo de serviço, o valor gasto por criança matriculada foi de € 8.472,00 ao ano, ao qual se adicionam cerca de € 2.000,00 pagos pela família. O restante está dividido para creches *comunali* de gestão terceirizada, que consumiram 20,9% (49.000 crianças) das despesas, com média por criança de € 4.830,00. Para as creches conveniadas, que reservam vagas para os *comuni* (*in convenzione*), o percentual destinado foi de 6,6%, com uma média anual de custo de € 3.116,00 por criança, atendendo um total de 24.000 crianças. Ainda restam 2% dos recursos que são destinados às famílias sob a forma de subsídios para pagamento das mensalidades com média anual de € 1.676,00 (13.350 crianças) e 1,1% destinado às creches privadas não conveniadas (ITÁLIA, 2020c).

No valor gasto pelos *comuni* por região, a diferença entre Norte e Sul novamente reaparece nos dados da Tabela 6.

Tabela 6 – Média anual por região da despesa *per capita* * de *comuni* com a educação de 0 a 3 anos (2017)

Região	Valor (€)
Piemonte	759,00
Valle D'Aosta	1.929,00
Lombardia	844,00
Trentino-Alto Adige	1.707,00
Veneto	551,00
Friuli-Venezia Giulia	1.076,00
Liguria	1.219,00
Emilia-Romagna	1.724,00
Toscana	1.485,00
Umbria	1.004,00

Região	Valor (€)
Marche	697,00
Lazio	1.654,00
Abruzzo	428,00
Molise	324,00
Campania	219,00
Puglia	284,00
Basilicata	317,00
Calabria	116,00
Sicilia	364,00
Sardegna	579,00
Média Itália	**864,00**

Fonte: Itália (2020a). Elaboração própria.
Custo/número de crianças residentes

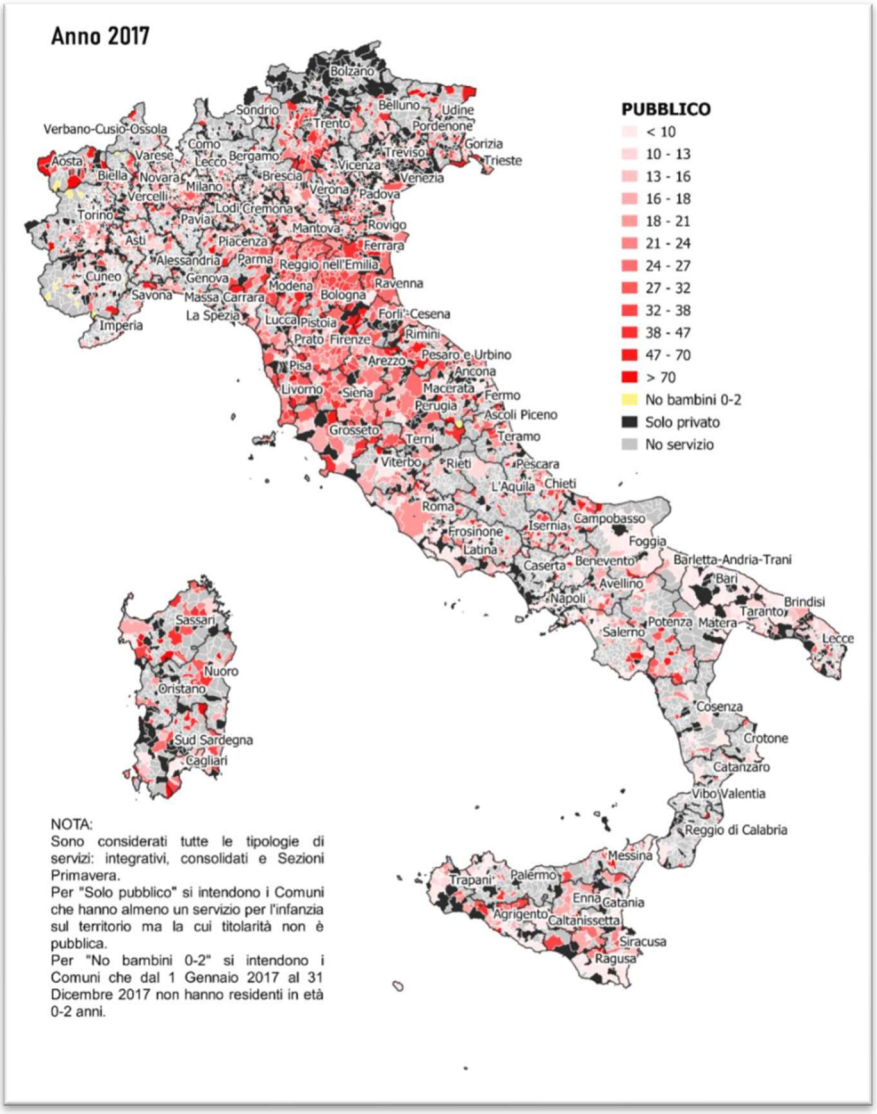
Existe uma diferença também nos valores gastos dependendo do tipo de *comune*. Nas capitais das províncias do Norte, a média *per capita* anual é de € 2.075,00 por criança residente, enquanto nas capitais de províncias do Sul, o valor é bem menor: € 609,00 ao ano; se o *comune* no Sul não é capital de província, o valor diminui para € 199,00 *per capita*.

O grau de urbanização também determina os valores gastos. Nos *comuni* altamente urbanizados do Centro e do Norte, a despesa média por criança residente ao ano é de € 1.975,00, e nas cidades com média urbanização, esse valor cai para € 683,00. Já naqueles com baixa urbanização, o valor é de € 695,00. Nos *comuni* do Sul, o menor valor pode chegar a € 277,00 e € 311,00 em *comuni* de média e baixa urbanização, respectivamente (ITÁLIA, 2020a).

No ano escolar 2018/2019, existiam no território italiano 13.335 estruturas para crianças até 3 anos, que disponibilizavam 355.829 vagas, das quais 51,6% eram de titularidade pública (ISTAT, 2020c).

É um quadro que comprova que o setor público tem forte presença no atendimento às crianças, como pode ser comprovado pela figura 11, com os dados de atendimento divididos entre gestão pública e privada.

Figura 11 – Mapa da Itália: distribuição das vagas em creches clássicas e serviços complementares na educação de 0 a 3 anos segundo tipo de gestão



Fonte: Itália (2020a, p. 14).
Tradução das legendas: São consideradas todas as tipologias de serviços: Integrados, consolidados e Seções Primavera.
Por "somente privado" entendem-se os *comun*i que têm pelo menos um serviço para a infância no território, mas cuja titularidade não é pública.
Para "Sem crianças 0-2 entendem-se os *comuni* que em 1 de janeiro de 2017 a dezembro de 2017 não tinham residentes na idade de 0-2.

O tipo de gestão segue a linha do perfil de cobertura, sendo o setor público hegemônico no Centro e no Norte. Interessante observar a pouca significância do setor privado em geral no território, mas com maior incidência no Sul, o que pode estar relacionado com a ausência maior de vagas em geral. Também existem outras regiões

com grande participação do setor privado, por exemplo, a província Autônoma de Bolzano, a região do Veneto e algumas áreas da Puglia no Sul. Isso não significa exatamente uma ausência do setor público, e sim a confirmação da presença do setor privado em serviços complementares, pois a província autônoma de Bolzano, em Trentino-Alto Adige, vem investindo nos serviços domiciliares que são de gestão privada (ISTAT, 2020c).

A questão dos custos também tem outro agravante: o valor cobrado pelas mensalidades das famílias, que tem impedido que muitas crianças acessem as creches. Cada *comune* tem autonomia para definir as mensalidades. Na tabela 7 são apresentados os valores cobrados compilados a partir da média regional.

Tabela 7 – Valores médios mensais por região pagos pelas famílias em creches de gestão *comunale* localizadas nas capitais de província (Ano escolar 2019/2020)

Região	Valor (€)
Piemonte	350,00
Valle D'Aosta	398,00
Lombardia	366,50
Trentido-Alto Adige	472,00
Veneto	351,00
Friuli-Venezia Giulia	362,00
Liguria	338,00
Emilia-Romagna	314,00
Toscana	324,00
Umbria	308,00
Marche	297,00
Lazio	287,00
Abruzzo	297,00
Molise	169,00
Campania	274,00
Puglia	239,00
Basilicata	359,00
Calabria	170,00
Sicilia	213,00
Sardegna	218,00
Média Itália	**305,32**

Fonte: Cittadinanzzativa (2019). Adaptada.
Os valores consideram uma família composta por dois adultos e uma criança com até 3 anos de idade e um indicador ISEE de € 19.900,00, em creches tradicionais em tempo integral

Os valores mais elevados estão nas regiões do Norte, podendo chegar a quase € 500,00 em Trentino-Alto Adige. Com uma média nacional de € 305,32, o custo de uma

mensalidade em creche na Itália em reais, com uma cotação para o Euro de R$ 6,34 em 07 de maio de 2021 (UOL, 2021), seria de R$ 1.935,72 ao mês. Segundo dados do ISTAT (2021a), o orçamento de uma família italiana assalariada com quatro integrantes é de € 38.478,00 ao ano. Se uma família pagasse doze mensalidades para duas crianças, o valor anual seria de € 7.327,68 ou quase 19% do seu orçamento.

Os principais motivos para a não opção das famílias pelas creches referem-se ao custo excessivo, à recusa do pedido de matrícula a partir dos critérios estabelecidos pelos *comuni* e à distância de casa (ISTAT, 2020c).

Nesse quadro, algumas políticas vêm sendo adotadas em nível nacional e local de apoio às famílias para aumentar a presença das crianças nas creches. Uma delas é o já mencionado *Bonus Nido*. No primeiro ano de oferecimento do bônus (2017), 24.990 famílias solicitaram o auxílio, totalizando o valor de € 8.579.750,00. Já em 2018, o número de solicitantes quase triplicou: 121.500, perfazendo o valor de € 75.887.879,00. Onde existe maior desenvolvimento de serviços para a primeira infância, a solicitação foi maior. O percentual de crianças que foram beneficiadas pelo auxílio foi de 12,2% no Centro; 11,8% no Nordeste; 8,8% no Noroeste; e 5,5% no Sul (ITÁLIA, 2020a; INPS, 2021). Para o ano de 2019, foram orçados € 300 milhões, no entanto, apenas 54% das famílias que fizeram a requisição receberam os recursos. O dinheiro acabou antes do final do ano. Para o ano de 2021, foram orçados € 530 milhões, e o critério ainda continua a ser a ordem de apresentação do pedido, que será pago até o esgotamento dos fundos disponíveis (INPS, 2021).

Ele é pago na seguinte proporção:

a) **€ 3.000,00** anuais (11 mensalidades de € 272,72) para famílias com ISEE de até € 25.000,00;

b) **€ 2.500,00** anuais (11 mensalidades de € 227,27) para famílias com ISEE de até € 25.001,00 a € 40.000,00;

c) **€ 1.500,00** anuais (11 mensalidades de € 136,37) para famílias com ISEE superior a € 40.001,00;

Existe ainda a possibilidade de dedução no Imposto de Renda de valores pagos nas creches. Mas, segundo Sabatinelli (2017a), esse direito, introduzido nas leis financiárias desde 2005, tem um limite muito baixo. O valor a ser deduzido é de 19% da despesa, com um teto de € 632,00 por filho ao ano, o que às vezes significa a mensalidade de apenas um mês na creche.

Os entes locais também podem conceder subsídios tarifários ou isenção total para as famílias com dificuldades econômicas ou sociais. No *Comune* de Bologna, por exemplo, as tarifas para as creches tradicionais têm 66 faixas, e, para o ano de 2018, o pagamento mínimo foi de € 40,00 para quem tem um ISEE até € 2.999,99; o máximo foi de € 575,00 para quem tem um ISEE de € 32.000,00 a € 35.000,00 (COMUNE DI BOLOGNA, 2017).

Os subsídios são importantes, mas não atuam no sentido de tornar perene o acesso das crianças à educação. Portanto, é importante o investimento por parte do poder público de forma a consolidar o sistema onde ele já existe de forma organizada e investir mais na estruturação em locais que apresentam deficiência.

Diante das restrições financeiras, nos últimos anos, os entes locais têm se especializado em procurar alternativas sem grandes investimentos para amenizar as dificuldades de acesso às vagas (ITÁLIA, 2020a). A primeira é a adoção de critérios para acesso prioritariamente voltado para a conciliação com o trabalho, destacando as famílias em que ambos os pais trabalham. No entanto, este tipo de solução pode impactar no direito de todas as crianças à educação e à qualidade do atendimento oferecido. Quando se prioriza o trabalho conjunto dos pais, deixa-se de prever que, se houvesse vagas suficientes, provavelmente a mãe e/ou pai estaria no mercado de trabalho, o que é importante também para a geração de renda familiar. Ora, se o sistema público não confirma a vaga para famílias com apenas um genitor que trabalha, como o outro poderá entrar no mercado de trabalho?

A segunda política é o direcionamento de crianças pequenas para serviços inadequados à sua faixa etária, como no caso da antecipação das matrículas na pré-escola. A antecipação dessa faixa etária acaba por desencadear a antecipação também na escola primária, comprometendo o desenvolvimento de todo o processo educativo.

A terceira política é o aumento da gestão indireta ou conveniada, que, como citado nos valores gastos pelos entes locais, apresenta diferenciações. Um dos fatores que barateia os custos é o fator despesa de pessoal. Considerando que, segundo Mari (2010), as despesas de pessoal representam, em média 84,4% do custo total do serviço, os gastos são fortemente condicionados pelo tipo de gestão (direta, conveniamento, privada) e pelo tipo de contrato de trabalho aplicado nas instituições. O salário, no caso de uma educadora[25] de creche com um contrato de cooperativa, tem o valor de € 1.122,57 com

[25] Será utilizada a denominação aplicada à profissional que atua junto às crianças nos serviços de 0 a 3 anos: *educatrice/educatrici* (educadora/educadoras). Na pré-escola, utiliza-se a denominação de

jornada de 38 horas semanais e custo anual do trabalho de € 27.115,31. Já uma educadora com contrato com o *comune* o salário é de € 1.369,54 com jornada de 36 horas semanais e custo anual de € 31.493,63 (MARI, 2010).

Como mencionado no capítulo três, na Itália, a regulamentação das relações de trabalho é feita através de contratos coletivos nacionais celebrados pela CGIL, CSIL e UIL. Esses contratos definem as condições de trabalho e o salário-base de cada categoria, já que não existe a figura do salário-mínimo (BUBBICO, 2018).

No caso das educadoras das creches, além dos contratos coletivos resultantes da contratação pública pelos entes locais, que regulam as relações de trabalho nas creches diretas, os contratos de trabalho majoritariamente utilizados pelas organizações terceirizadas de serviços para a infância apresentam três possibilidades, dependendo do tipo de instituições gestoras:

a) **AGIDAE** (*Associazione Gestori Istituti Dipendenti dall'Autorità Ecclesiastica),* instituições com autoridade eclesiástica;

b)**ANINSEI** (*Associazione Nazionale Istituti Non Statali di Educazione e di Istruzione*), entidades privadas laicas;

c) **FISM** (*Federazione Italiana Scuole Materne),* que mantém maior foco nas pré-escolas, mas que também administra creches.

Outra diferença salarial é verificada em relação aos salários recebidos pelas professoras/es da pré-escola. No caso do Contrato Coletivo de Trabalho Nacional, para escolas privadas laicas da ANISEI, o salário da educadora da creche é de € 1.267,65; para a professora/e da pré-escola, o valor é de € 1.331,89 (ANISEI, 2021).

Assim, se de um lado as famílias acusam grandes dificuldades em colocar seus filhos nas creches, seja por ausência de vagas, seja pelo alto custo do serviço, de outro lado, os *comuni* procuram alternativas entre flexibilização dos serviços, terceirização e políticas de subsídios para amenizar o custo das famílias. Mas, em um contexto de crise econômica, com forte impacto na empregabilidade, a opção poderá ser invariavelmente de corte na educação dos filhos, o que novamente se configura como uma restrição ao direito das crianças às creches. A busca pela gratuidade, assim, é um dos principais desafios da educação de 0 a 3 anos italiana, que se expandiu e se tornou referência para o século XXI, mas que no atual momento busca novamente sua identidade, tendo no sistema integrado de 0 a 6 anos uma fonte de esperança e transformação.

---

insegnante/insegnanti, que será traduzida como professora/professoras. Também será adicionada a linguagem de gênero.

No caso das pré-escolas, a realidade é diferente, com mais vagas, maior cobertura e maior investimento, como será explanado nas páginas seguintes.

5.4 Pré-escolas na Itália: um itinerário educativo

Na Itália, em sua origem, assim como ocorreu com creches, as pré-escolas não possuíam uma finalidade educativa, mas de assistência e cuidado diante de situações de pobreza e vulnerabilidade social das crianças. De acordo com Spinosi (2009), também se fazia necessária a criação de instituições para acolhimento dos pequenos, devido ao nascente processo de industrialização italiano e à consequente entrada da mulher no mercado de trabalho. Não será por acaso que as primeiras instituições criadas localizam-se nas principais regiões industrializadas do Norte.

Inicialmente, as instituições foram criadas por setores vinculados à Igreja Católica. O principal nome desse período foi o de Ferrante Aporti, que abriu em Cremona, na região da Lombardia, em 1827, a primeira instituição chamada de *scuola infantile* (escola infantil) para crianças dos dois anos e meio aos seis anos de idade. Os recursos para a criação eram de origem privada, principalmente de doações de algumas personalidades da época.

Em 1896, surgiu a *scuola materna popolare* (escola materna popular), organizada pelas irmãs religiosas Rosa e Carolina Agazzi, na cidade de Brescia (Lombardia). As concepções pedagógicas partiam da ideia de um modelo de mãe, com um sentido afetivo de educação.

Mas, de outro lado, também já traziam algumas características educacionais da pedagogia do *Kindergarten*, do pedagogo alemão de Friedrich Froebel (SPINOSI, 2009; CERINI, 2018). Maria Montessori também funda em Roma, em 1907, a primeira *Casa dei bambini* (Casa das crianças), na qual desenvolveu o seu trabalho de educação das crianças dos três aos seis anos.

Em 1914, surge uma primeira regulamentação estatal que se inspira na perspectiva Agazziana. É o Decreto Regio[26] nº 27, de 04 de janeiro de 1914, que aprovou as instruções, os programas e os horários para os então chamados *asili infantile* (ITÁLIA, 1914).

[26] Decretos Régios são normativos discutidos pelos Conselhos de Ministros com força de lei que eram promulgados pelo Rei. Lembrando que nesse período a Itália ainda se constituía com uma monarquia.

Apesar de existir uma primeira regulamentação, não havia investimento público para a criação e a manutenção das instituições, que ainda mantinham o perfil filantrópico. Do processo de unificação italiano até 1923, o Estado não investiu na criação de instituições para a educação pré-escolar. É um quadro que representa a forma como o governo italiano via a educação em geral, que se alterou somente a partir da Reforma Gentile, que, como mencionado anteriormente, instituiu a educação pré-escolar, mas sem abandonar o caráter assistencial, sob responsabilidade do Ministério do Interior (HORTA, 2008). Nesse período destaca-se a participação da Igreja Católica e da ONMI também nessa faixa de idade.

Em 05 de fevereiro de 1928, é promulgado o *Decreto Regio* nº 577 (ITÁLIA, 1928), que regulamentou a educação primária, mas que não trouxe avanços no sentido de aumentar o compromisso do Estado com a educação dos três aos seis anos, já que a maior parte permaneceu sob gestão do setor privado e com pagamento de mensalidades por famílias abastadas ou com instituições de natureza filantrópica para crianças vulneráveis socialmente (DEI, 2012; SABATINELLI, 2016). Destacam-se no Decreto os objetivos que traziam questões recreativas, mas também a necessidade de disciplinar as primeiras manifestações de inteligência e o caráter da criança (SABATINELLI, 2016; ITÁLIA, 1928).

Nos anos do fascismo e da guerra, a pré-escola foi pouco desenvolvida. Em 1947, pouco mais de 1/3 das crianças estavam em instituições pré-escolares, que, em sua maioria, eram geridas por entes religiosos, privados laicos e alguns pelos *comuni*. Do ponto de vista pedagógico, ainda eram aplicadas diretrizes voltadas às questões familiares e domésticas, com a ideia de uma mãe modelo (CERINI, 2018).

Somente a partir dos anos 1960 que a pré-escola italiana ganhará forma, com uma regulamentação e a instituição da pré-escola pública. A grande referência desse processo foi a **Lei nº 444,** de 18 de março de 1968, "Organização da Escola Materna Central" (ITÁLIA, 1968), que cria a pré-escola sob gestão do governo central. Assim, após 20 anos da promulgação da Constituição italiana, o governo central assume explicitamente o compromisso com a educação pré-escolar e passa a geri-la diretamente, mesmo não determinando sua obrigatoriedade.

Essa lei foi resultado de um compromisso entre democratas cristãos e socialistas, que combinava a finalidade de assistência com funções educativas. Assim como as creches, foi fruto das mobilizações do período marcado por "grande ativismo dos movimentos e das organizações que perseguiam a paridade de gênero e a democratização

das relações familiares e das instituições públicas" (SABATINELLI, 2016, p. 108, tradução nossa)[20].

Segundo Dei (2012), a conformação desse espaço educativo seguiu a linha de discussão dos representantes das agremiações políticas do período: a Democracia Cristã e os partidos laicos Partido Comunista e Partido Socialista. Para a Democracia Cristã, a escola da infância deveria realizar uma atividade de tipo assistencial, subsidiária à família, com emprego de pessoal exclusivamente feminino (como já acontecia nas escolas maternas privadas). Os partidos laicos – com motivações diversas –, sustentavam o oposto, que ela deveria ter finalidades educativas enquanto primeiro grau de instrução.

Para Cerini (2018, p. 23, tradução nossa)[21], a lei seguiu a tendência dos partidos laicos, adotando um projeto pedagógico diferenciado e invertendo a tendência assistencial da pré-escola:

> Uma decisiva inversão de tendência, de uma dimensão puramente assistencial e de custódia para um projeto pedagógico que investe sobre as potencialidades de meninas e meninos e os considera merecedores de serem promovidos, cuidados, desenvolvidos através de instituição escolar gerida também pelo governo central, além dos outros sujeitos – os privados, os entes religiosos, as municipalidades – que há tempos já estavam em cena.

No entanto, apesar de representar um avanço, a lei ainda não contemplava todas as necessidades pedagógicas mais modernas do período. Exemplo foi a exclusão das crianças com deficiência e previsão de contratação somente de mulheres como professoras (CAMPIONI; MARCHESI, 2018).

De toda forma, já era um caminho sem volta, e, em 1969, são publicadas as primeiras orientações pedagógicas nacionais para as então denominadas *scuole materne statali* (escolas maternas de gestão central). No decorrer da década de 1970, inicia-se um processo de expansão das pré-escolas, com protagonismo dos *comuni*, mas também do governo central, que chegou a criar mais de 3.000 salas a cada ano. Os percentuais de cobertura aumentaram de 35,5% em 1951/52, para 81,9% em 1981/1982. Colabora também para essa expansão o círculo virtuoso do keynesianismo, com a expansão da despesa pública, afinal é importante lembrar que, diferentemente das creches, a pré-escola tem participação e gestão do governo central (CERINI, 2018).

Outro grande marco da trajetória da pré-escola são as definições de diretrizes pedagógicas nacionais (que até os dias atuais não existem para as creches)[27]. O Ministério da Educação, com essas diretrizes, tornou-se um grande normatizador da identidade da pré-escola como serviço educacional. Uma das mais importantes foi a de 1991: "Orientações da atividade educativa nas escolas maternas centrais" (ITÁLIA, 1991), que são as que mais agradam aos professores e são valorizadas em nível europeu e internacional" (SPINOSI, 2009). De acordo com Cerini (2018, p. 31, grifo do autor, tradução nossa),

> Nasce o currículo da pré-escola, não como organização de disciplinas em miniatura para ensinar precocemente às crianças (através de uma coleção de "lições̃ezinhas" objetivas), mas como preparação de experiências, ambientes, ocasiões (formais ou não) em grau de alimentar e expandir as inteligências das crianças.[22].

Está instituída, portanto, do ponto de vista do financiamento e didático, a cultura pedagógica das pré-escolas italianas. Em relação às diretrizes pedagógicas, novas orientações foram aprovadas em 2007, porém as que estão atualmente em vigor são as de 2012 (CERINI, 2018).

Com as reformas educacionais do ano 2000, grandes alterações foram implementadas, principalmente no que se refere à gestão. Um ponto a se destacar aconteceu na Reforma de 2003 (Lei nº 53, de 28 de março de 2003, que delega ao governo central a definição das normas gerais sobre educação e dos níveis essenciais de serviços em matéria de educação e formação profissional) (ITÁLIA, 2003), também conhecida como Reforma Moratti.

A lei reorganizou o sistema de educação italiano. A pré-escola deixou de ser chamada de Escola Materna e passa a se chamar Escola da Infância, com duração trienal, mas ainda não sendo obrigatória. Também possibilitou a antecipação de matrículas das crianças com menos de 3 anos na pré-escola e com menos de 6 anos na escola primária, conforme relatado no início deste capítulo.

Ter o governo central como um grande fomentador na geração de estruturas e vagas e contar com uma história consolidada enquanto espaço educativo são fatores que incidem sobre os elevados percentuais de cobertura, quase chegando à universalização, inclusive nas regiões do Sul, conforme dados da tabela 8.

---

[27] Atualmente (maio/2021) estão sendo discutidas na Itália as primeiras diretrizes nacionais para as creches.

Tabela 8 – Dados de atendimento da educação de 3 a 6 anos por região da Itália (Ano escolar 2017/2018)

Regiões	População de 3 a 6 anos	Taxa de atendimento (%)	Antecipação na pré-escola (%)
Piemonte	103.113	93,9	4,6
Valle D'Aosta	3.069	95,9	1,9
Lombardia	262.530	90,8	3,2
Trentino-Alto Adige	31.464	96,6	3,0
Veneto	122.173	92,1	4,8
Friuli-Venezia Giulia	27.462	94,3	4,5
Liguria	32.398	93,6	4,5
Emilia-Romagna	112.400	91,0	2,4
Toscana	86.943	94,1	3,4
Umbria	20.759	93,9	5,9
Marche	36.789	94,5	4,9
Lazio	151.170	86,0	3,2
Abruzzo	31.137	94,7	8,0
Molise	6.557	91,1	8,2
Campania	154.970	92,3	8,6
Puglia	97.793	93,0	7,8
Basilicata	12.205	94,1	8,2
Calabria	49.104	91,0	10,0
Sicilia	130.239	89,0	6,9
Sardegna	34.179	94,6	6,6
Itália	**1.506.454**	**92,8**	**5,5**

Fonte: Itália (2019a). Adaptada.

Existe uma uniformidade nos percentuais de atendimento entre as regiões, o que possivelmente se vincula à maior valorização desta faixa etária no que se refere ao financiamento. Outro dado importante da Tabela 8 refere-se aos percentuais maiores de antecipação de entrada nas pré-escolas nas regiões sulistas.

Sabatinelli (2016) destaca que a antecipação da entrada na pré-escola cresceu em virtude da falta de recursos das famílias em relação aos valores pagos nas creches, considerando que nas pré-escolas os valores pagos pelas famílias são bem mais baixos. De outro lado, Cerini (2018) destaca que essa antecipação está também vinculada à grande ausência de vagas nas creches.

Como a pré-escola pode apresentar um custo bem menor ou até mesmo a gratuidade, a opção tem sido matricular antecipadamente os filhos na pré-escola. O dado de antecipação indica que existe demanda para serviços educacionais para as crianças pequenas. Portanto, é possível inferir que, caso fossem disponibilizadas mais vagas e o

custo diminuído, as famílias optariam por matricular seus filhos nas creches, que têm propostas pedagógicas mais adequadas à faixa etária de 0 a 3 anos.

Como exemplo da diferença entre os custos de creches e pré-escolas, a seguir serão apresentados os valores cobrados no *Comune* de Reggio Emilia para o ano escolar 2020/2021.

Tabela 9 – Valor das mensalidades para creches em tempo integral e parcial do *Comune* de Reggio Emilia (Ano escolar 2020/2021)

Indicador ISEE (€)	Creche em tempo integral (€)	Creche em tempo parcial ou com saída antecipada (€)
Até 4.000,00	32,00	27,00
Até 6.200,00	45,00	40,00
Até 8.300,00	71,00	53,00
Até 11.000,00	99,00	74,00
Até 14.000,00	152,00	117,00
Até 16.000,00	186,00	139,00
Até 18.000,00	221,00	172,00
Até 21.000,00	242,00	183,00
Até 24.000,00	277,00	214,00
Até 28.000,00	326,00	246,00
Até 30.000,00	400,00	297,00
Até 32.000,00	416,00	310,00
Acima de 32.000,00 ou sem apresentação de ISEE	432,00	333,00

Fonte: *Comune* de Reggio Emilia (2020a). Adaptada.
Os valores são para creches *comunali* e conveniadas. As mensalidades são estabelecidas anualmente pelo Conselho *Comunale*.
Tempo integral: de segunda a sexta-feira, das 8h às 16h. Tempo parcial/saída antecipada: de segunda a sexta-feira, das 8h às 13h. As três primeiras faixas são reservadas às famílias em situação de precariedade socioeconômica: pais desempregados ou em trabalho precário.

Percebe-se na tabela a política de subsidiar as famílias com menores rendas, que pagam apenas um pequeno valor. No caso das pré-escolas municipais e conveniadas, também é cobrada uma mensalidade conforme as mesmas faixas de ISEE das creches, como mostra a tabela 10.

Tabela 10 – Valor das mensalidades para pré-escolas em tempo integral e parcial no *Comune* de Reggio Emilia (Ano escolar 2020/2021)

Indicador ISEE (€)	*Comunale* e privada conveniada em tempo integral (€)	*Comunale* e privada conveniada em tempo parcial (€)	Gestão do governo central em tempo integral (€)
Até 4.000,00	63,00	54,00	63,00
Até 6.200,00	93,00	79,00	82,00
Até 8.300,00	141,00	120,00	105,00
Até 15.000,00	156,00	133,00	113,00
Até 21.000,00	171,00	145,00	127,00
Até 28.000,00	191,00	162,00	155,00**
Até 30.000,00	207,00	176,00	-
Até 32.000,00	220,00	187,00	-
Acima de 32.000,00	240,00	204,00	-

Fonte: *Comune* de Reggio Emilia (2020b; 2020c). Adaptada.
As mensalidades são estabelecidas anualmente pelo Conselho *Comunale*
**Valor máximo pago para ISEE até 28.000,00 ou mais e para não apresentação de ISEE.

Como parâmetro de comparação, será utilizada a faixa de até € 21.000,00, pois nas faixas anteriores o *comune* vem subsidiando as mensalidades com recursos do Fundo Nacional para o Sistema Integrado e de um programa da região da Emilia-Romagna, que será discutido no próximo capítulo. A mensalidade para a creche nessa faixa é de € 242,00, enquanto na pré-escola do *comune* o valor é de € 171,00. No caso de pré-escola de gestão central, o valor cai para € 127,00. A diferença aumenta na faixa acima de € 32.000,00, com o valor de € 240,00 para a pré-escola e € 432,00 para a creche.

Apesar do mesmo valor para as escolas *comunali* e de gestão central na primeira faixa de ISEE, com € 63,00, a partir da segunda faixa, os valores das escolas de gestão central vão diminuindo até atingir um valor máximo de mensalidade de € 155,00, menor que os € 240,00 das pré-escolas *comunali.* Esse é um dado que incide na maior participação das escolas de gestão central nas matrículas das pré-escolas e que será apresentado mais à frente. A depender do *comune*, aos critérios estabelecidos pelas faixas de renda podem ser agregados descontos para o 2º e 3º filhos ou ainda a isenção na primeira faixa de ISEE.

Consolidando a histórica participação do governo central em sua administração, as pré-escolas expandiram-se e continuam como uma importante instituição educativa. No entanto, algumas alterações aconteceram na gestão e novos sujeitos passaram a atuar na área.

5.4.1 A gestão das pré-escolas e a grande participação do governo central

Diferentemente da creche, a pré-escola faz parte desde os anos 1960 do sistema de educação e tem uma regulação nacional, que deve ser adotada em todas as escolas do país, inclusive em relação à diretriz pedagógica. No entanto, a principal diferença observada nas pré-escolas está relacionada à gestão, com grande preponderância do governo central.

A gestão das instituições não centrais paritárias pode ser dos *comuni* e de *Soggetti privati* (Sujeitos Privados). Estes últimos são, em grande parte, representados por cooperativas e pela FISM, instituição ligada à Igreja Católica de grande destaque nacional e regional e que gere muitas pré-escolas.

Com a histórica constituição do sistema da pré-escola com forte participação do governo central, a gestão das escolas tem no sujeito público a hegemonia, sendo o governo central responsável pela maioria do atendimento, conforme apresentado na tabela 11.

Tabela 11 – Divisão das pré-escolas por tipo de gestão na Itália (2014)

Unidades geridas pelo setor público		**Unidades geridas pelo setor privado**
Stato (governo central)	13.424	8.137
Comuni	1.954	
Total	15.378	8.137

Fonte: Cerini (2018). Adaptada.

O trabalho é organizado por salas e por idade: três, quatro e cinco anos, mas os grupos também podem ser compostos por idades mistas. Em cada sala, o mínimo de crianças é de 18 e o máximo de 29, com duas professoras. Caso existam crianças com deficiências graves, as classes não podem ter mais de 20 crianças (ITÁLIA, 2021a). O horário pode ser integral, de oito horas, ou reduzido, de quatro horas. As estruturas físicas devem ter, no mínimo, três salas e no máximo nove. As instituições devem se organizar de acordo com os horários escolhidos pelas famílias (ITÁLIA, 2021a).

As professoras/es recebem seus salários de acordo com os contratos de trabalho. Além do contrato nacional do governo central, também existem acordos suplementares

que podem ser assinados por empresas, *comuni* ou categorias específicas. Os professores/as do setor público têm seu próprio contrato de trabalho nacional.

No quadro 8 são apresentadas algumas características da contratação das professoras dependendo do tipo de contrato.

Quadro 8 – Contratos Coletivos de Trabalho Coletivo Nacional para Professores(as) da Pré-escola (2014)

Direitos/Deveres	**Professores (as) com CCNL Comparto Scuola (governo central)**	**Professores/(as) com CCNL Enti Locali**
Horário de trabalho com as crianças	25 horas semanais	30 horas semanais
Horas de formação profissional	80 horas anuais	55 horas anuais
Salário anual de acordo com anos de trabalho	De 0 a 8: € 19.324,27 De 9 a 14: € 21.545,27 De 28 a 34: € 26 952,89	De 0 a 8: € 19.454,15 De 9 a 14: € 19.917,86 De 28 a 34: € 21.901,32
Férias	36 dias	32 dias

Fonte: Neri (2015). Adaptada.

Em relação aos custos, é possível encontrar *comuni* que cobram apenas uma taxa de inscrição, o valor da alimentação ou ainda aqueles que cobram mensalidade para frequência. As instituições privadas subvencionadas podem cobrar mensalidades, e os pais ainda podem pagar despesas com transporte e alimentação.

Com uma realidade escolar mais consolidada enquanto política pública, as pré-escolas são importantes espaços educativos. Em decorrência desta situação, a opção neste trabalho foi de aprofundar mais a área das creches, que, além de apresentarem aspectos mais complexos, também é o tema que mais está sendo debatido entre os especialistas italianos. Uma possibilidade futura de pesquisa é a de estudar de forma mais aprofundada o funcionamento das pré-escolas a partir de seu tipo de gestão, problematizando as relações entre governo central e governos locais e as relações entre escolas paritárias e não paritárias.

Finalizando este capítulo, uma primeira conclusão sobre os dados de custos e de acesso indicam que a educação de 0 a 6 anos italiana pode atingir um novo patamar de qualidade com a nova legislação, sendo um grande desafio avançar na diminuição dos

valores pagos pelas famílias para uma vaga na creche. São originárias das famílias mais vulneráveis as crianças que mais têm necessidade de frequentar um espaço educacional. Todavia, vêm sendo as mais excluídas.

Outro desafio é a diminuição da disparidade de acesso entre o Norte e o Sul, um dos grandes problemas em políticas públicas para a infância na Itália. Em muitos casos, o não acesso não resulta apenas da situação financeira da família, mas também da ausência de vagas disponíveis.

A perspectiva do Sistema Integrado 0 a 6 anos encontra uma pré-escola que goza de credibilidade junto aos pais, mais estruturada com recursos e orientações pedagógicas nacionais. Esse novo sistema pode relançar a identidade da pré-escola no sentido de inseri-la em um cenário pedagógico mais rico e inovador, com a criação de um percurso educativo único juntamente com as creches (CERINI, 2018).

Esta é uma possibilidade que já está em andamento em várias regiões, dentre elas a Emilia-Romagna. Talvez o melhor contexto para a consolidação de um Sistema Integrado, já que seus investimentos e suas propostas inovadoras destacaram-se e se consolidaram por décadas como um projeto político da comunidade com muito investimento. Este será o tema do próximo capítulo, com o **sistema de educação de 0 a 6 anos** da região mais *rossa* (vermelha) da Itália.

6 UM PROJETO POLÍTICO PARA A INFÂNCIA COM DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A EMILIA-ROMAGNA

Como apresentado nos capítulos anteriores, dentro de um sistema de administração pública descentralizado, as unidades de governo gozam de certa autonomia e, diante de suas especificidades, desenvolvem suas próprias políticas. Esse tipo de organização política da Itália, no campo da educação de 0 a 6 anos, é um dos motivos para a permanência de um quadro nacional fragmentado e desigual em relação ao atendimento e à qualidade dependendo de cada região. Nesse contexto, é possível considerar que os governos subnacionais apresentam seu próprio sistema de educação, que, ao mesmo tempo em que cumprem os desígnios do governo central a partir da definição de suas competências, também apresentam características próprias resultantes de sua conformação histórica, social, econômica e política.

Assim, as especificidades de cada ente público, inclusive sobre financiamento da educação, podem ser estudadas, resguardadas as devidas mediações, a partir dos mesmos parâmetros utilizados para analisar os sistemas nacionais já estabelecidos. Segundo Barro (1999), a análise destes sistemas deve contemplar alguns pontos fundamentais, que serão seu fio condutor: a) a geração de recursos e fundos; b) sua distribuição; c) alocação pelos entes responsáveis. Também é importante considerar que esses três aspectos são importantes, mas não se configuram como um manual técnico a ser aplicado e verificado nos estudos do financiamento da educação. Eles são importantes para apresentar o funcionamento e a organização do sistema. No entanto, tal organização não pode desconsiderar que o processo de elaboração e implementação das políticas públicas envolve diversas relações sociais e que os elementos de contexto também devem fundamentar a discussão sobre sistemas de educação, pois a materialização das políticas públicas também não se efetiva da mesma forma em todos os lugares.

Também é importante incluir como elemento norteador da análise de sistemas de educação a recusa, conforme afirma Ball (2011), de uma visão de que as políticas são claras, abstratas e fixas, o que poderia levar a uma concepção de que elas devem ser realizadas da mesma forma em todos os lugares, desconsiderando que “as condições, recursos, histórias e compromissos locais serão diferentes e que a realização da política vai, por isso, diferir” (BALL, 2011, p. 37). As políticas, portanto, adéquam-se às características do local a ser estudado e das ações dos sujeitos envolvidos em sua implementação.

O Estado, por sua vez, também não é indiferente à correlação de forças que move a sociedade e que determina a direção que as políticas tomam nos territórios e nos períodos históricos. Com base em Nicos Poulantzas (2015), conforme mencionado na introdução, o Estado configura-se como uma relação de força entre classes e frações de classes, e quando se entende o Estado a partir desta definição ampliada, sobressaem possibilidades de alteração das relações em que as classes dominadas possam ser beneficiadas a partir de sua força histórica.

O Estado também não é uma entidade neutra que formula suas próprias políticas independentemente das relações com as classes dominadas e dominantes. Se a sobrevivência do capital passa pela necessidade da reprodução da força de trabalho, ao mesmo tempo em que visa à manutenção da hegemonia da classe dominante no bloco de poder, o Estado, como relata Poulantzas (2015, p. 188):

> Organiza e reproduz a hegemonia de classe ao fixar um campo variável de compromissos entre as classes dominantes e as classes dominadas, ao impor muitas vezes até às classes dominantes certos sacrifícios materiais a curto prazo com o fim de permitir a reprodução de sua dominação a longo termo.

No campo econômico, o Estado, ao se deparar com as tensões sociais entre as classes, formula e implementa ações voltadas para o propósito de organizar essas tensões (POULANTZAS, 2015).

Dentro do processo de resistência das classes dominadas, ainda é preciso destacar a importância da democracia, especificamente da democracia representativa, pois ela é parte importante na constituição do Estado.

> [...] por mais mutilada que seja pelas classes dominantes e pela materialidade do Estado, não deixa de ser uma marca no seio dessa materialidade das lutas e resistências populares. Não sendo o único limite ao poder do Estado nem por isso é menos importante (POULANTZAS, 2015, p. 71).

E foi no âmbito da luta de classes, da resistência e das tensões sociais em torno das disputas pelo direcionamento das políticas públicas, dentro de um campo democrático representativo, mas principalmente com fortes mecanismos da democracia participativa, que se desenvolveu a proposta de educação de qualidade para a criança pequena na Região da Emilia-Romagna. Conforme descrito no capítulo quatro, seu compromisso com

políticas para a infância surge a partir das ações individuais e coletivas tendo como base o desejo de melhorar as condições de vida das crianças, das famílias e dos trabalhadores.

Novamente se recorrerá à história, em primeiro lugar, para conhecer a realidade da Emilia-Romagna, e, em segundo lugar, para problematizar essa realidade dentro de um complexo mais amplo de relações sociais que se expressa em nível global, nacional e local, buscando entender como como está organizado o sistema na região, passados muitos anos da criação da primeira instituição para a educação da criança pequena e identificar quais elementos determinaram o rumo que creches e pré-escolas tomaram a partir do ponto de vista das políticas públicas e seu financiamento.

Assim, a análise busca caracterizar o Sistema regional de educação de 0 a 6 anos da Emilia-Romagna e aprofundar temas prioritários que se relacionam com o contexto, mas que também são fundamentais para os debates atuais na área de pesquisa de políticas públicas em educação. Com essas premissas, o aprofundamento da análise recaiu sobre dois aspectos.

No primeiro aspecto, emergiu a ideia de discutir o sentido democrático da educação, considerando o acesso universal como a expressão da efetivação do direito à educação. Dadas as características democráticas da Emilia-Romagna, ela proporciona também a democratização da educação para as crianças de 0 a 6 anos?

No segundo aspecto, o foco será sobre o tema da gestão do sistema e sua relação com as transformações nas articulações entre Estado, mercado e sociedade civil. Considerando esses três setores, como está configurada na atualidade a educação de 0 a 6 anos da Emilia-Romagna?

Para a organização e leitura dos dados, os norteadores utilizados serão os pontos apontados por Barro (1999) em sistemas nacionais que foram adaptados para a discussão do sistema regional:

1) Alcance ou extensão: neste aspecto, analisam-se os tipos de atendimento, as atividades que são cobertas pelo sistema e regional, detalhando os aportes de recursos da administração regional e dos *comuni*. A primeira meta é apresentar a caracterização do sistema regional, destacando os aspectos relacionados ao atendimento e à cobertura de demanda com os tipos de serviços oferecidos. A histórica vinculação das políticas de 0 a 3 anos na Itália com os ministérios responsáveis pelas políticas sociais e a responsabilização das regiões e entes locais para a efetivação desta etapa, bem como a diferenciação com as políticas de 3 a 6 anos, que têm histórico de vinculação e financiamento pelo governo central, fazem dessa caracterização um ponto fundamental

para apreender a realidade da região e quais perspectivas se esperam para a educação da criança pequena, principalmente no atual momento em que foram criadas novas legislações para a formação de um sistema integrado de educação, do nascimento aos seis anos de idade;

2) Atores e papéis: neste tópico, é importante analisar como os diversos atores envolvem-se nas transações relacionadas à educação, sejam atores públicos nos três níveis (central, regional ou local), sejam atores do setor privado, e as escolhas estratégicas que definem as políticas que são implementadas. Diante de um quadro em que aumentam as articulações entre os setores público e privado em todo o mundo, na região também existem diferentes relações que em grande parte são determinadas pelos personagens que configuraram a história e as políticas educacionais da região. Assim, essas relações, os atores e seus papéis são analisados de forma contextualizada a partir de uma perspectiva histórica.

Barro (1999) considera que dentro do setor privado estão as empresas comerciais e outras organizações particulares, mas também as famílias, que cumprem alguns papéis dentro do sistema, conforme detalhado no excerto a seguir:

> De maneira geral, o principal papel financeiro das famílias consiste em pagar as taxas (mensalidades) cobradas pelos serviços educativos, mas, em alguns sistemas, podem também receber bolsas ou outros subsídios. Outras entidades privadas que não as famílias, como empresas, organizações trabalhistas, congregações religiosas e instituições sem fins lucrativos, podem atuar como provedoras de fundos ou de serviços educacionais, ou ambos (BARRO, 1999, p. 25).

Como descrito nos capítulos anteriores, estes aspectos estão presentes no sistema nacional e se reproduzem nas regiões e *comuni*. Eles são fundamentais para entender o funcionamento da educação, considerando que as famílias têm grande contribuição no pagamento de mensalidades na etapa de 0 a 3 anos, e a constante presença de entidades privadas na gestão da creche e, em parte, na pré-escola. Neste aspecto, adiciona-se à análise o custo pago pelas famílias e suas consequências, principalmente no acesso de todas as crianças ao atendimento;

3) Fluxos de fundos e recursos: neste item, estão presentes alguns aspectos do processo propriamente dito de financiamento. No caso das pré-escolas, essa análise é fundamental, pois grande parte é de responsabilidade do governo central. Também existem as escolas paritárias que têm titularidade de outro ente (público ou privado) e que

recebem fundos públicos. Cabe destacar, nesse ponto, o fluxo realizado entre o setor público e privado e os fundos que são utilizados para o financiamento.

Outro dado importante refere-se à condição imposta para acesso aos fundos, pois, a depender da exigência, esta influencia diretamente na qualidade oferecida da educação e no controle/supervisão por parte do setor público. O foco não será a apresentação dos mecanismos técnicos de transferência, mas a descrição de alguns tipos de fundos, para quais setores são transferidos e sua repercussão na conformação atual da educação de 0 a 6 anos. Considera-se também que as responsabilidades de cada ente não são rigidamente determinadas e podem se fundir. Por exemplo, quando governos centrais que frequentemente geram recursos por meio de tributação também atuam na função alocativa, através da contratação de pessoal e ainda podem distribuir recursos aos outros entes para que façam a alocação.

Por fim, é importante mencionar que se recorre às questões teóricas descritas nos capítulos anteriores sobre as alterações e reformas da educação nas últimas décadas para subsidiar os temas relacionados às novas modalidades de articulação entre Estado, mercado e sociedade civil e como elas se concretizam na região. Foram acrescidas a este arcabouço teórico as contribuições de Neri (2015, 2016), que, para descrever uma forma diferenciada de articulação entre Estado, mercado e sociedade civil presente na Emilia-Romagna, discorre sobre o conceito de *ibridazione*, hibridização.

De acordo com o autor, é uma proposta que tem como fundamento a manutenção de uma oferta educacional forte e não residual por parte do setor público local, com estruturas públicas em formas corporativas de caráter híbrido público-privado, que podem contratar funcionários públicos, fornecer serviços de modo mais eficiente em relação às estruturas públicas, gozando de maior grau de flexibilidade organizativa e gestionária (NERI, 2012a). Segundo a administração da região, essa abordagem representaria uma valorização do pluralismo na oferta dos serviços públicos (EMILIA-ROMAGNA, 2018).

Retornando à questão de contextualização das políticas públicas, é imprescindível fazer uma apresentação da Emilia-Romagna que incorpore sua heterogeneidade e os múltiplos aspectos que incidem sobre suas políticas. Ao se estudar determinado país ou região, é fundamental compreender como ocorrem as relações sociais considerando que questões políticas, econômicas, históricas e culturais são determinantes em sua configuração.

Se existe uma definição para a Emilia-Romagna, ela pode ser representada pela frase recorrentemente escutada pela pesquisadora na Itália: *é una regione di sinistra* (é

uma região de esquerda), onde a arte da participação social mescla-se com a estética regional, que proporciona um indelével patrimônio histórico e cultural. É terra de nascimento de grandes talentos, como os cineastas Federico Fellini, Pier Paolo Pasolini, Bernardo Bertolucci, e de geniais compositores como Giuseppe Verdi e Gioachino Rossini, este último nascido em Pesaro, na região de Marche, mas que desenvolveu seus estudos em Bologna. Na atualidade, é berço de famosos astros da música e da poesia, como Luciano Ligabue, Vasco Rossi e Francesco Guccini. Também é um território de importantes universidades, como as de Bologna, Parma, Modena e Reggio Emilia e Ferrara. É um espaço de relações sociais baseadas em história de coletividade e solidariedade.

Seu território determina como as populações o ocupam e como isso repercute nas políticas públicas que serão elaboradas e implementadas para aquele povo. Ser morador de montanha, de colina, de planície ou da costa carrega também a marca das características físicas, econômicas e sociais de cada espaço.

O pesquisador estrangeiro desconhecedor da realidade local não pode se furtar de se apropriar da dimensão espacial e, a partir de certa vivência, com uma aproximação empírica, compreender esses povos e sua relação com os aspectos físicos. No caso da região deste estudo, sua divisão geográfica em três grandes blocos explica os fatos humanos e, inclusive, parte dos fundamentos do direcionamento que as políticas públicas tiveram ao longo dos anos.

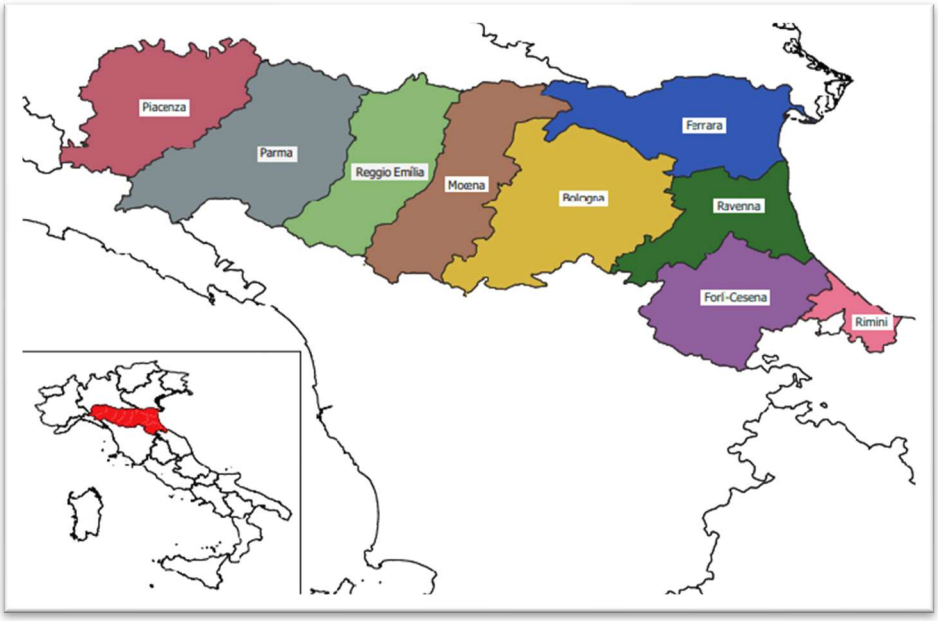
Portanto, o primeiro passo será conhecer um pouco mais sobre essa região da Itália setentrional, que fez da sua história de educação para a criança pequena um laboratório de experimentações pedagógicas e políticas.

6.1 As três áreas de ocupação da Emilia-Romagna: mar, planície e montanha

Entender relações em contexto também se insere no conhecimento de um espaço geográfico, que é fundamental para se pensar em políticas públicas. Localizada na Itália setentrional, a região da Emilia-Romagna tem uma das paisagens mais diversificadas do país. Articula-se entre terra e mar por uma antiga estrada do Império Romano, a Via Emilia, que liga a cidade de Rimini, no litoral, à cidade de Piacenza, na divisa com a região da Lombardia, cruzando a grande extensão da *Pianura Padana* (Planície Padana).

Na figura 12 é apresentado o mapa da região e sua divisão em 9 províncias.

Figura 12 – Mapa da Região da Emilia-Romagna: divisão geográfica em províncias



Fonte: QGIS (2021). Elaboração própria.

São três grandes ocupações: a parte costeira no Mar Adriático, as regiões de montanha, ocupadas pela grande cadeia dos Apeninos, e a fração do território ocupado pela planície. A *Pianura Padana*, a superfície que carrega grandes histórias, serve de base para a produção agrícola e industrial da região. É também a zona com maior número de habitantes, indústrias e fazendas com agricultura do tipo intensivo, que têm papel determinante na economia nacional, não apenas pelo solo fértil e condições ambientais, mas também pela capacidade técnica dos produtores agrícolas e pelo espírito empreendedor e associativo de seu povo (MONTI, 1974).

Em decorrência de grandes mudanças nas técnicas agrícolas e nas relações de produção, cresceu no local a extensa fazenda em padrões capitalistas de produção, que resultará numa economia com uma grande massa de trabalhadores braçais e assalariados com histórico de notáveis lutas e forte vinculação solidária e cooperativa. Parte da configuração social da região resulta deste processo, pois

> A história da agricultura emiliana, em outros termos, não é somente história de técnicas, de instrumentos, de práticas agrícolas. É sobretudo a história de homens, de lutas sociais, de modificações lentas nas relações que conectaram nos séculos os proprietários de terra de um lado e os trabalhadores da terra de outro (CAZZOLA, 1974, p. 132-133, tradução nossa).[23]

Não por acaso ela é sede de empresas da indústria automobilística: a Ferrari e a Maserati, na província de Modena, e a Lamborghini, em Ferrara. Mas, como mencionado no capítulo três, ela também se diferencia como parte da Terceira Itália, que desenvolveu novas formas de produção. É uma região que também investiu nas atividades manufatureiras de pequenas e médias empresas no ramo de tecidos, roupas, alimentos, cerâmica etc.

Na agricultura, concentra-se em produtos como leite, nas províncias de Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena e Bologna, na parte esquerda do Rio Reno; frutas em Ferrara, Ravenna, Forlì e Bologna na parte direita do Reno; cereais e criação de animais em Modena, Bologna e Ferrara; além da viticultura em toda a região, com a produção do vinho Lambrusco. E, é claro, destaca-se a produção do famoso queijo *parmigiano reggiano*, na margem esquerda do Reno, de Bologna a Piacenza, e a produção tipicamente italiana de salames e presunto no Vale de Parma. Grande parte dessa produção é resultado da relação da população com o maior rio da Itália, o Pó, para onde flui toda a bacia hídrica da região, e o Rio Reno, que é o segundo mais importante da região e o 10º mais longo da Itália.

O tipo de clima também influencia na ocupação dos territórios, mas não é dos mais rigorosos da Itália, com temperaturas que variam de 10º a 14º ao ano, mas que podem se alterar dependendo da zona com ventos frios no inverno, maior quantidade de chuvas em outubro e novembro, e neve principalmente nas regiões montanhosas. Já a névoa afeta toda a região de planície e vales.

As características físicas do território e a dispersão da população diante dessas peculiaridades, junto com a diminuição do crescimento demográfico, vêm sendo um fator de influência sobre o tipo de acesso que as famílias e crianças têm às estruturas de educação, que pode ser mais abrangente nos grandes centros urbanos e pouco desenvolvido nas áreas montanhosas.

Retomando os dados demográficos apresentados no capítulo três, centrados no aumento da expectativa de vida e na diminuição da taxa de natalidade, confirma-se na região a repetição do quadro nacional. Desde 1976, a Emilia-Romagna começou a apresentar um número de nascidos menor em relação ao número de mortos, fato que só foi constatado em nível nacional pela primeira vez em 1993. Entre os anos de 2008 e 2017, houve uma queda na população de 0 a 6 anos de 8,6%, que passou de 240.324 para

219.729. No mesmo período, o número de recém-nascidos também caiu de 41.915 para 33.011, uma diferença de 8.904 (-21,2%) (REGIONE EMILIA-ROMAGNA, 2019a).

Essa tendência de diminuição no número de crianças e, consequentemente, da população beneficiária da política pública, no caso, as crianças de 0 a 6 anos, pode influenciar a distribuição dos recursos e o funcionamento dos serviços. De acordo com Prout (2010), a mudança no direcionamento dos recursos é uma tendência que acontece na Europa, e já é possível verificar no continente que os investimentos anteriormente destinados às crianças estão sendo redistribuídos para os idosos.

Na tabela a seguir são apresentados os dados da população total e os percentuais de residentes para a faixa etária de 0 a 6 anos[28]. Com uma população de 4.464.119 habitantes, espalhada em 9 Províncias e 328 *comuni*, as crianças de 0 a 6 anos não atingem o percentual de 5% da população total.

Tabela 12 – Emilia-Romagna: população residente em 01.01.2020

Província	População total	População de 0 a 3 anos	% da população total	População de 3 a 6 anos	% da população total
Piacenza	286.433	6.304	2,2	7.162	2,5
Parma	454.873	10.568	2,3	11.800	2,6
Reggio Emilia	529.609	12.215	2,3	14.549	2,7
Modena	707.119	16.240	2,3	18.495	2,6
Bologna	1.021.501	22.536	2,2	25.510	2,5
Ferrara	344.510	6.061	1,8	6.992	2,1
Ravenna	387.970	8.012	2,1	9.216	2,4
Forlì-Cesena	395.306	8.440	2,1	10.005	2,5
Rimini	336.798	7.056	2,1	8.613	2,6
Emilia-Romagna	**4.464.119**	**97.432**	**2,2**	**112.432**	**2,5**

Fonte: Istat (2021a). Elaboração própria

Diante da encruzilhada italiana no campo demográfico, o desafio é encontrar um caminho com um ponto de equilíbrio entre as prioridades no direcionamento de recursos de acordo com o perfil de sua população, ao mesmo tempo em que proporciona estruturas educacionais para as crianças.

Mesmo com os avanços na criação de estruturas que favorecem a participação das mulheres no mercado de trabalho e uma educação de qualidade para as crianças, ainda

[28] Para os dados da região, foi utilizado o *Rapporto* (relatório) sobre a educação de 0 a 6 anos, que é anualmente divulgado pela administração regional. Neste relatório, para representar a população de 0 a 6 anos, é considerada a idade 0, 1, 2, 3, 4 e 5 completos. Para a faixa de 0-3, as crianças de idade de 0, 1 e 2 anos completos; para a faixa de 3-6, as crianças de idade de 3, 4 e 5 anos completos.

existem pontos críticos não solucionados na sociedade italiana que se reproduzem na região em análise.

Nesse sentido, é interessante o alerta de Corradi et al. (2018, p. 130, tradução nossa, grifo das autoras), ao afirmarem que "'menos crianças' não significa de forma alguma investir menos, mas deve significar investir melhor, diversificar a intervenção, interceptar novas demandas sociais de educação, de formação".[24] Esta perspectiva, além de se configurar como uma política de apoio às famílias no sentido de gerar segurança social para incentivar o nascimento de crianças, também facilita o acesso à educação de qualidade pelas crianças, garantindo, assim, a efetivação de seu direito à educação.

Mas, de outro lado, investir melhor também depende em grande parte do desenvolvimento econômico e da geração de recursos. A Emilia-Romagna, como parte de um grupo de "regiões ricas", destaca-se na economia italiana. Isso não significa que em alguns momentos ela não seja influenciada por conjunturas de retração econômica, como a que atualmente vive a Itália. No entanto, inclusive nas discussões sobre questões econômicas e sociais que afetam a região, está presente sua herança social forjada pela democracia, participação e solidariedade social.

6.2 Democracia na política e dinamismo na economia

Em 2018, a região da Emilia-Romagna, além de se destacar entre as regiões que mais crescem dentro da Itália, também fez parte das 20 regiões mais desenvolvidas da Europa, tendo como base a análise do PIB *per capita*, com o valor € 36.200,00 (IL NORDEST COTIDIANO, 2020).

Mas a região tem um perfil ainda mais diferenciado em seu processo de desenvolvimento econômico. De acordo com Ferri (1974), a consciência e a força da luta social e política dos trabalhadores aumentaram o componente social, a democracia e a eficiência das administrações locais no decorrer dos anos, que expandiram os benefícios sociais coletivos e a capacidade empreendedora dos operadores econômicos que organizaram a produção com foco no atendimento da demanda local de bens e serviços:

> De fato, o desenvolvimento típico da economia regional encontra os seus componentes na forte demanda social de bens e de serviços e na resposta, para muitos de maneira organizada e para outros espontânea, a esta demanda. Isto é dado pelo movimento democrático das massas, por uma demanda capaz de utilizar o trabalho em ocupação mais alta, ampliada e qualificada; pela direção política democrática de esquerda e

> popular dos comuni, províncias e Região; por uma capacidade empreendedora local estendida às massas sociais de artesãos, camponeses, pequenas indústrias, cooperativas e empresas públicas locais e de centros de serviços sociais (FERRI, 1974, p. 156, tradução nossa).[25]

Outro diferencial em relação às outras regiões italianas são as relações políticas. É a região italiana onde mais se destaca a atuação de uma comunidade cívica, representada pela grande participação social e política de sua população (PUTNAM 2005). Distingue-se também em outros aspectos, decorrentes de diversificadas influências: sua localização geográfica, sua conformação histórica, a formação de seu povo, as administrações de esquerda, ou ainda pelas tradições regionais arraigadas entre os emiliano-romagnoli. A descrição de Putnam (2005) traduz essa ideia de dialética de uma região que mantém sua tradição e ao mesmo tempo se moderniza

> A Emilia-Romagna, a região mais cívica de todas, está longe de ser uma "comunidade" no sentido clássico – a aldeia intimista idealizada pela memória popular. Ao contrário, a Emilia-Romagna é uma das sociedades mais modernas, dinâmicas, abastadas e tecnologicamente desenvolvidas da face da terra. E, no entanto, abriga uma extraordinária concentração de redes de solidariedade social e uma população dotada de um espírito público extraordinariamente desenvolvido – um verdadeiro complexo de comunidades cívicas. A Emilia-Romagna não é habitada por anjos, mas, dentro de suas fronteiras (e também nas regiões vizinhas do Centro-Norte da Itália), todo tipo de ação coletiva, inclusive o governo, é facilitada por normas e sistemas de engajamento cívico [...] tais normas e sistemas estão profundamente arraigados nas tradições regionais, mas seria absurdo classificar a Emilia-Romagna como uma sociedade "tradicional" (PUTNAM, 2005, p. 127-128, grifos do autor).

Neste quadro, a democracia participativa também se configurou como ponto central de convivência e prática da população. Exemplo foi a criação no pós-guerra dos (conselhos *comunali*), experiências surgidas a partir dos momentos em que a população se reunia para reconstruir cidades e fábricas. Os *consigli* eram uma espécie de assembleias democráticas populares que tinham como ponto central de discussão a reconstrução e que almejavam uma sociedade mais justa, com liberdade e progresso (FERRI, 1974).

Exemplos não faltam de continuidade dessa veia democrática, que pode ser ilustrado com o caso dos *Consigli di Quartieri* (Conselhos de Bairros) de Bologna, que constituíram a identidade da cidade com administração descentralizada (CORRADI et al., 2018). A descentralização administrativa de Bologna começou a ser discutida já no final

dos anos 1950/60, quando a grande migração interna ocasionou um crescimento da periferia, suscitando a necessidade de implementar um modelo de administração que facilitasse a relação com os cidadãos. A gestão do bairro é realizada por um conselho eleito diretamente (COMUNE DI BOLOGNA, 2021).

O engajamento da população da Emilia-Romagna em ações coletivas marcadas por solidariedade também se fez presente durante a Segunda Guerra Mundial, fazendo com que a história desta região se confundisse com a própria história de uma parcela da sociedade italiana que lutou contra o nazifascismo e organizou a *Resistenza* (Resistência) conquistando a *liberazione* (libertação) e retomando, ao final da Guerra, a democracia. Essa organização original é herdeira dos movimentos sociais e populares anteriores ao fascismo e que constituíram um elemento fundamental de coesão e participação, conforme afirma Bergonzini (1974):

> O despertar da solidariedade encontrava certamente sua explicação no difuso e latente descontentamento e aversão ao fascismo e à guerra, mas representava também a prova de que não tinha sido dispersa a herança do velho movimento socialista e popular emiliano-romagnolo, a experiência das primeiras organizações sindicais e cooperativistas, das primeiras <ligas> camponesas dentro das quais a solidariedade de classe foi, como os ideiais de renovação e de progresso, um elemento fundamental de coesão e participação. A conexão entre o velho e o novo do antifascismo e da Resistência se realizava, então, na Emilia-Romagna, sobre base popular, com riqueza de referências históricas e de experiências relevantes, de forma a conferir posteriormente, e de modo definitivo uma face original, distinguível, à Resistência na região (BORGONZINI, 1974, p. 104, tradução nossa, grifo do autor).[26]

Desse processo da Resistência, "nasce na Emilia-Romagna uma grande vontade e consciência popular para refazer uma Itália diferente" (FERRI, 1974, p. 155, tradução nossa). Essa ideia de "Itália diferente" continuará durante as décadas seguintes e nos anos 1960, e ganhará nova forma, com um perfil de destaque que resulta de sua organização, mas também das reivindicações e pressão social características desse período histórico. É a região que os italianos denominaram de *Regione Rossa* (Região Vermelha), o cinturão vermelho da Itália pelo simbolismo e influência que os movimentos de esquerda tiveram, principalmente, após o fim da Segunda Guerra Mundial, personificado no Partido Comunista Italiano (PCI), conforme apresentado no capítulo 3. Nos pleitos regionais, o PCI sempre se destacou na Emilia-Romagna, sendo durante duas décadas o partido preferido pelos eleitores: 1970 - 43,99%; 1975 - 48,29%; 1980 - 48,18%; 1985 - 47,04%; 1990 - 42,06% (ITÁLIA, 2021c.).

A capital da região, Bologna, por exemplo, presenciou por longos períodos depois da Guerra a ascensão eleitoral de vários administradores de esquerda, em particular do PCI, como Giuseppe Dozza, de 1945-1966; Guido Fanti (1966-1970); e Renato Zangheri (1970-83), que construíram uma forte ligação entre a política, a sociedade civil, os partidos e a administração local (CORRADI et al., 2018).

Sendo uma região historicamente *calda* (quente), os debates públicos são acirrados e envolvem novas e antigas paixões políticas. Na eleição regional de 2020, depois de uma acirrada disputa entre o Partido *Lega,* de extrema direita, que tinha como candidata Lucia Borgonzini, e do outro lado o Partido Democrático (PD), de centro-esquerda, a vitória novamente ficou com a esquerda, que reelegeu Stefano Bonaccini como presidente da região.

Esse componente histórico que envolve discussão e participação política, permeado por lutas, paixões e mobilizações, foi fator de influência na criação do compromisso histórico com uma educação de qualidade para a criança pequena. A pressão social teve grande efeito sobre a criação de políticas públicas para a infância, principalmente em relação às creches, com destaque para a forte tradição de emancipação feminina que, em todo o país, junto com outras forças sociais, obrigou os governos locais e regionais a executarem políticas para a igualdade de gênero, incluindo a criação de creches (SABATINELLI, 2016). No caso da Emilia-Romagna, esse contexto foi potencializado pelas condições objetivas criadas anteriormente e que se fez como uma tradição inegável.

No entrelaçamento entre a história da região, a política, a luta dos movimentos sociais e a defesa dos direitos das crianças, encontra-se a teia social criadora dos serviços regionais para a infância. É a *strada maestra*, nome que os italianos dão para a Via Emilia, que também pode ser utilizada como metáfora para a educação da Emilia-Romagna para "criar comunidades mais solidárias e justas e equitativas, que é o compromisso com a educação da infância, seus serviços educacionais e suas escolas"[27] (CAMPIONI; MARCHESI, 2018, p. 15).

6.3 As conquistas para a educação da infância como projeto social e político

No capítulo quatro, foi descrito o processo de surgimento na Emilia-Romagna dos grandes nomes da pedagogia da infância e da proposta hoje conhecida como *Reggio Approach*, que caracteriza uma parte importante da educação de 0 a 6 anos de qualidade

na Itália. Esses atores sociais não estavam envolvidos apenas em questões didático-pedagógicas de creches e pré-escolas. Eles se envolveram diretamente com a mobilização social, muitas vezes à frente das manifestações que reivindicavam ampliação de direitos, além de diferentes e melhores políticas sociais. Eles portam em suas biografias importantes participações nos movimentos de esquerda do período. O próprio Loris Malaguzzi, filiado ao Partido Comunista Italiano (PCI), foi membro do governo de administração comunista na cidade de Reggio Emilia (FARIA, 2007). E foi nesse contexto que ele, junto com a população da região, promoveu ações voltadas para a educação da criança, consolidando seu compromisso social e político com a infância e desenvolvendo uma abordagem educacional que carrega aspectos éticos, estéticos e políticos (PLANILLO, 2014).

As grandes conquistas sociais na região resultam dessas mobilizações sociais. É necessário recordar que um dos frutos dessa mobilização na década de 1970 foi a aprovação da já citada Lei nº 1.044/71, que criou os serviços para a infância e descentralizou sua implementação. Como ressaltam Edwards, Gandini e Forman (2016b, p. 36-37):

> A Lei 1044 responsabilizou os 20 governos regionais da Itália por cumprir a legislação e deu aos governos municipais a tarefa de estabelecer padrões e regulamentos, fazer pedidos de financiamento e construir e organizar os centros de cuidado infantil. Inevitavelmente, a rede de centros desenvolveu-se de maneira desigual pelas regiões da Itália, influenciada por escolhas políticas, visões sobre o papel das mulheres, recursos financeiros e normas de efetividade administrativa. De maneira similar, a interpretação e a implementação da lei também variariam de acordo com os municípios.

No caso da Emilia-Romagna, essa descentralização, bem como a diversidade de possibilidades de articulação entre as províncias e os *comuni*, pode ser considerada um fator positivo, pois suas políticas para as creches e pré-escolas "nunca foram centralistas e autorreferenciais e têm apoiado um sistema policêntrico, eficiente e de qualidade diferente de outras realidades regionais que falam, no singular, de 'abordagem'" (CAMPIONI; MARCHESI, 2018, p. 16, grifo dos autores, tradução nossa).[28]

Na Emilia-Romagna, as escolhas políticas advindas de seu contexto político, econômico, social e institucional foram extremamente favoráveis ao desenvolvimento de um projeto de educação voltado a conquistar avanços sociais para a vida de crianças, famílias, profissionais, ou seja, para o bem-estar da comunidade. Uma escola

comprometida com a comunidade, com a satisfação das necessidades, não apenas das crianças, mas também de toda a sociedade, trazendo benefícios econômicos e sociais, além de melhorias das condições de vida imateriais, na busca, como pensava Loris Malaguzzi, da equidade, e não de um modelo redentor (FARIA, 2007).

Assim, a Emilia-Romagna, ao longo dos anos, também criou sua própria legislação para a educação para a primeira infância. Um dos marcos foi a promulgação da Lei Regional nº 1, de 10 de janeiro de 2000, válida para todas as províncias e *comuni* da região, que definiu "Normas em matéria de redes educativas para a primeira infância" (REGIONE EMILIA-ROMAGNA, 2000). Essa lei representou um avanço para a educação de 0 a 6 anos porque consolidou a construção desta etapa regionalmente, proporcionando novas reflexões sobre o tema da qualidade e a discussão de novos procedimentos para os *comuni* e províncias, como, por exemplo, a regulamentação do credenciamento de creches (BONDIOLI, 2004b).

Recentemente, ela foi alterada pela Lei nº 19, de 25 de novembro de 2016: "Serviços Educativos para a Primeira Infância" (REGIONE EMILIA-ROMAGNA, 2016), que redefine os serviços para a primeira infância de 0 a 3 anos, tornando-os mais flexíveis e diversificados. A nova lei também reafirma a responsabilidade dos entes públicos em suas funções de controle e regulação dos serviços educacionais, para apoio de elementos comuns em relação à qualidade pedagógica, proteção à saúde, métodos de acesso e critérios para a contribuição das famílias.

No caso da pré-escola, em que pese existir uma legislação nacional, a região também criou legislação própria na área. Por exemplo, a Lei Regional nº 12, de 30 de junho de 2003, que estabelece normas para a igualdade de oportunidades e acesso ao saber, para cada um e para todos ao longo da vida através do reforço da educação e da formação profissional (REGIONE EMILIA-ROMAGNA, 2003).

Atualmente, a região prepara-se para consolidar um sistema integrado de 0 a 6 anos que se organiza à semelhança do sistema nacional, mas com especificidades que carregam a marca da história de suas províncias e *comuni.*

6.3.1 Dados de atendimento: mais crianças no setor público na educação de 0 a 6 anos

Seguindo as diretrizes das orientações nacionais, a região da Emilia-Romagna agrega uma série de serviços complementares na etapa de 0 a 3 anos e apresenta percentuais de cobertura diferenciados dependendo da província.

No cômputo total regional, o percentual de atendimento para o ano escolar 2018/2019 é de 33,1%[29] da população de 0 a 3 anos. Já na etapa de 3 a 6 anos, os percentuais são similares entre as províncias, perfazendo o total de 92,9% de crianças atendidas, conforme dados da Tabela 13.

Tabela 13 – Atendimento em instituições educacionais por província para a população de 0 a 6 anos (Ano escolar 2018/2019)

Província	Serviços Educativos para Infância*			Pré-escolas		
	Nº de crianças matriculadas	População de 0 a 3 anos	Cobertura (%)	Nº de crianças matriculadas	População de 3 a 6 anos	Cobertura (%)
Piacenza	1.434	6.480	22,1	6.579	7.187	91,5
Parma	3.573	10.739	33,3	10.200	11.709	87,1
Reggio Emilia	4.252	12.852	33,1	13.229	14.716	89,9
Modena	5.470	17.165	31,9	17.515	18.593	94,2
Bologna	9.091	23.324	39,0	24.078	25.519	94,4
Ferrara	2.238	6.219	36,0	6.576	6.959	94,5
Ravenna	3.056	8.440	36,2	8.785	9.236	95,1
Forlì-Cesena	2.621	8.748	30,0	9.581	10.010	95,7
Rimini	1.824	7.460	24,5	8.141	8.715	93,4
Emilia-Romagna	**33.559**	**101.427**	**33,1**	**104.684**	**112.644**	**92,9**

Fonte: Regione Emilia-Romagna (2020a). Adaptada.

Com essa média de cobertura da educação de 0 a 3 anos, a região já alcançou o objetivo da União Europeia de 33%. Algumas províncias, como Bologna, Ferrara e Ravenna, estão ainda mais avançadas. No entanto, existem outras que estão bem abaixo desse patamar, ainda na faixa de 20%, o que também está de acordo com o quadro nacional de disparidades no acesso das crianças às creches.

A província de Bologna, que historicamente teve papel decisivo na consolidação da educação da criança pequena na região, apresenta o maior percentual de atendimento para a população de 0 a 3 anos, com 39%, enquanto a província de Piacenza apresenta o menor percentual, com apenas 22,1%. Segundo Grazioli e Tanzi (2014), Piacenza, a cidade, permanece como um local de fronteira com uma cultura ainda muito familista, o

[29] Este percentual difere daquele apresentado no capítulo 5, de 36,4%, pois se refere aos dados de anos escolares diferentes e forma de cálculo diferenciada: nesta tabela, o dado é de atendimento: nº de crianças matriculadas/população de 0 a 3 anos, não vagas/população de 0 a 3 anos.

que leva a uma maior valorização dos cuidados das crianças por parte dos agentes familiares.

Na pré-escola, as médias são similares, alcançando altos patamares de cobertura. Nesta etapa, existe um grande impacto de instituições sob titularidade do governo central, como apresentado na tabela 14.

Tabela 14 – Unidades de atendimento por província na educação de 0 a 6 anos segundo natureza jurídica do titular (Ano escolar 2018/2019)

Província	Unidades de creches clássicas e serviços complementares (%)		Unidades de Pré-escolas (%)		
	Comunali	**Privadas**	**Centrais**	***Comunali***	**Privadas**
Piacenza	51,5	48,5	65,0	-	35,0
Parma	59,4	40,6	44,4	15,3	40,3
Reggio Emilia	60,1	39,9	32,4	27,0	40,7
Modena	67,7	32,3	52,3	11,1	36,6
Bologna	58,9	41,1	47,5	24,8	27,7
Ferrara	56,5	43,5	40,5	10,7	48,8
Ravenna	39,3	60,2	40,2	18,8	41,0
Forlì-Cesena	39,3	60,7	64,7	12,7	22,7
Rimini	61,5	38,5	46,7	21,2	32,1
Emilia-Romagna	**56,2**	**43,8**	**47,6**	**17,4**	**34,9**

Fonte: Regione Emilia-Romagna (2020a). Adaptada.

Interessante observar, no caso das pré-escolas, a diversidade de titularidade em cada província. Em Piacenza, por exemplo, não existe nenhuma pré-escola do *comune,* sendo a maioria, 65%, administrada pelo governo central. Na província de Modena, apenas 11,1% são de titularidade *comunale*, mas existe um setor público atuante, com 52,3% de gestão central. Ainda pode ser destacada a realidade de Ferrara, que tem apenas 10,7% de unidades *comunali*, com forte presença do governo central (40,5%), mas que não supera a titularidade privada de 48,8%.

Nas creches e serviços complementares, embora a titularidade pública seja maioria, existem províncias em que o setor privado é hegemônico. É o caso de Ravenna (60,2%) e Forlì-Cesena (60,7%).

Na tabela 15, os dados ajudam a entender essa diferença, que fundamentalmente está no tipo de serviço oferecido e onde o setor privado atua, o que eleva substancialmente a presença do setor público em todas as províncias.

Tabela 15 – Distribuição de crianças por província na educação de 0 a 6 anos segundo natureza jurídica do titular (Ano escolar 2018/2019)

Província	Número de crianças matriculadas em creches clássicas e serviços complementares				Número de crianças matriculadas em pré-escolas					
	Comunali		Privadas		Centrais		*Comunali*		Privadas	
Piacenza	835	58,2%	599	41,8%	4.288	65,2%	-	-	2.291	34,8%
Parma	2.680	75,0%	893	25,0%	4.422	43,4%	2.325	22,8%	3.453	33,9%
Reggio Emilia	3.204	75,4%	1.048	24,6%	3.683	27,8%	4.119	31,1%	5.427	41,0%
Modena	4.197	76,7%	1.273	23,3%	9.504	54,3%	1.801	10,3%	6.210	35,5%
Bologna	6.834	75,2%	2.257	24,8%	12.050	50,0%	6.263	26,0%	5.765	23,9%
Ferrara	1.648	73,6%	590	26,4%	2.796	42,5%	855	13,0%	2.925	44,5%
Ravenna	1.817	59,5%	1.239	40,5%	4.275	48,7%	1.957	22,3%	2.553	29,1%
Forlì-Cesena	1.428	54,5%	1.193	45,5%	5.908	61,7%	1.450	15,1%	2.223	23,2%
Rimini	1.465	80,3%	359	19,7%	3.824	47,0%	2.130	26,2%	2.187	26,9%
Emilia-Romagna	**24.108**	**71,8%**	**9.451**	**28,2%**	**50.750**	**48,5%**	**20.900**	**20,0%**	**33.034**	**31,6%**

Fonte: Regione Emilia-Romagna (2020a). Adaptada.

Em relação ao número de crianças atendidas, na faixa de 0 a 3 anos a grande maioria encontra-se em unidades públicas: **71,8%**. Já na pré-escola, 48,5% estão nas escolas geridas pelo governo central, e 20% com os *comuni*, ou seja, **68,5%** no setor público.

Ao observar esses dados, é perceptível a força que o setor público cumpre no oferecimento de vagas para as crianças de 0 a 6 anos na Emilia-Romagna, sendo o propulsor do atendimento. Ravenna, que na disponibilização de vagas de 0 a 3 anos apresentava o percentual de 60,2% de unidades privadas, altera a proporção com o número de crianças e apresenta o percentual de 59,5% nas creches *comunali*. Outro caso interessante é o de Ferrara, que tem 43,5% do atendimento em unidades privadas, mas que atende 73,6% das crianças no setor público. No caso das pré-escolas, os percentuais não apresentam grandes disparidades, mantendo a proporção entre o número de unidades e o número de crianças atendidas.

A explicação fundamental para essa diferença no caso das creches decorre do fato de que a gestão privada concentra-se nos espaços dos serviços integrados/complementares na fase de 0 a 3, enquanto o setor público arca com os

serviços das creches clássicas, que abrigam maior número de crianças. Assim, é possível perceber que a flexibilidade do atendimento em serviços complementares foi incorporada pelo setor privado, que encontrou seu espaço para atuar dentro de uma região que historicamente tem no setor público o promotor de educação.

A partir da apresentação desses dados iniciais e diante das diferenças estruturais verificadas na configuração das duas etapas de atendimento, mesmo que algumas questões se intercalem na discussão de creches e pré-escolas no que se refere à presença do setor privado, a opção adotada para continuar a análise será de separá-la em duas partes (creche e pré-escola), pois as repercussões sobre as duas etapas são diferenciadas.

A organização do sistema também é produto da configuração prevista na legislação nacional, que divide o atendimento de 0 a 3 anos em creches clássicas e serviços integrados/complementares, mas agregando detalhes regionais que regulamentaram seus funcionamentos, considerando que a região no campo da educação de 0 a 3 anos tem mais autonomia para deliberação.

6.4 Configuração do sistema de educação de 0 a 3 anos na Emilia-Romagna

A organização do sistema regional e a oferta educativa estão regulamentadas na Lei nº 19/2016; na Diretiva da *Giunta Regionale* n° 1.564, de 16 de outubro de 2017, que estabelece requisitos e procedimentos para a autorização de funcionamento, e na Diretiva nº 704, de 13 de maio de 2019, que definiu as condições para o credenciamento de creches (incluindo *micronidi*, seções agregadas aos serviços educativos ou escolares, seções primavera para crianças de 24 a 36 meses e creches em empresas) (REGIONE EMILIA-ROMAGNA, 2016, 2017a, 2019b). O atendimento, como no quadro nacional, compreende os dois grupos de estruturas: as creches tradicionais ou clássicas, em tempo parcial ou integral, e os serviços educativos integrados/complementares à creche, com características variadas.

A organização nacional dos serviços já foi apresentada no capítulo anterior, mas no detalhamento da região é possível conhecer melhor cada estrutura.

1) **As creches clássicas:** também fazem parte desse grupo os *agrinidi*, uma novidade localizada nas áreas rurais. As estruturas podem ser organizadas de maneira diversificada, seja em relação ao tempo de abertura[30], integral ou parcial, seja em número

[30] O tempo de abertura é definido por cada *comune*. No caso de Parma, por exemplo, as creches funcionam de setembro a junho. O horário normal prevê entrada das 7h30 às 9h00 e saída às 16h00. Nas creches de

de crianças ou localização. As Diretivas regionais regulamentam questões relacionadas à estrutura, organização e espaços. Um exemplo é a quantidade de crianças por educador/a para creche de tempo integral ou parcial:

a) não superior a 5 crianças por educador/a com jornada de trabalho integral para seções com crianças entre 3 e 12 meses;

b) não superior a 7 crianças para cada educador/a de jornada de trabalho integral para seções com crianças entre 12 e 24 meses;

c) não superior a 10 crianças para cada educador/a de jornada de trabalho integral com crianças entre 24 e 36 meses;

2) **Serviços integrados/complementares:** seguem as mesmas determinações nacionais e na região e estão organizado da seguinte forma:

a) **Spazio bambini**[31] (espaço para crianças): somente pode receber 50 crianças ao mesmo tempo, sendo no máximo 8 crianças por educador. Pode aumentar para 9 com 18 e 36 ou a 12 se houver crianças entre 24 e 36 meses O espaço deve ser organizado e equipado para criar um contexto educacional e com brincadeiras estruturadas que respondam à necessidade das diferentes idades. Não são oferecidas refeições;

b) **Centro per bambini e famiglie** (centro para crianças e famílias): prevê espaço para atividades conjuntas entre adultos e crianças e espaços para atividades somente com adultos, mantendo espaços diferenciados de higiene. Como são momentos compartilhados entre pais e crianças, não existe a figura da custódia das crianças. No entanto, no momento em que as crianças são deixadas no local sozinhas com os educadores, a proporção não pode ser superior a 15 crianças por educador;

c) **Servizi domiciliari** (serviços domiciliares): podem receber no máximo 7 crianças, mas se o grupo não tem crianças com idade inferior a 12 meses, pode acolher até 8 crianças, com espaços e requisitos para o processo educativo que podem ser organizados na residência do educador/a, em estrutura específica ou em locais de trabalho. O local deve garantir o acolhimento, a brincadeira, a segurança, a preparação e consumo da alimentação, repouso, higiene pessoal e o depósito de materiais. A dieta deve respeitar os padrões de saúde de acordo com o serviço sanitário local. Deve manter espaço adequado para higiene com todos os insumos necessários, como sabão, toalhas etc. Como fazem parte do sistema de serviços para a primeira infância, devem ser acompanhados

---

gestão direta é possível solicitar horário parcial, que funciona das 7h30 às 13h30. Também é possível solicitar prolongamento de horário até às 18h00 (COMUNE DI PARMA, 2021).

[31] É a estrutura equivalente ao *Spazi gioco*, denominação presente nas normativas nacionais.

por coordenação pedagógica. Em relação ao pessoal, existem modulações dependendo do número de crianças: para até 4 crianças é necessário um educador, e, em caso de necessidade, pode haver mais um profissional de suporte sem a exigência de título de formação; de 5 a 7 crianças, é necessário um educador apoiado por outra trabalhadora, mesmo que sem título, por pelo menos 50% do tempo de funcionamento do local. Os serviços que recebem oito crianças seguem o mesmo padrão acima.

A legislação regional ainda prevê a existência de ***servizi ricreativi*** (serviços recreativos – *baby park*/ludotecas) e ***iniziative di conciliazione*** (iniciativas de conciliação), serviços de oferta ocasional e temporária que ocupam um nível diferenciado em relação aos serviços complementares descritos acima e que não precisam de autorização de funcionamento, com frequência de no máximo dois dias por semana e máximo de duas horas diárias.

Recentemente estão sendo implementados de forma experimental os ***Servizi Sperimentali*** (serviços experimentais), projetos para crianças de 0 a 6 anos. São propostas que também não coincidem com as elencadas anteriormente, mas que devem seguir padrões de funcionamento relacionados ao projeto pedagógico, segurança, higiene etc. Os projetos apresentados são avaliados na região pelo Núcleo regional de avaliação dos projetos experimentais (REGIONE EMILIA-ROMAGNA, 2020a). Ainda existem os ***poli per l'infanzia*** (polos para a infância), que devem apresentar ao menos uma estrutura para crianças de 0 a 3 anos e uma pré-escola, com a intenção de se tornar um modelo de um percurso escolar contínuo entre a creche e a pré-escola atendendo uma das principais discussões sobre a instituição do sistema integrado de 0 a 6 anos.

Com as recentes regulamentações nacionais (Lei 107/2015 e Decreto 65/2017), ao se adequar à legislação nacional, a região tenta manter o protagonismo e a vanguarda no oferecimento de educação da infância a partir de dois focos: o primeiro relacionado à **qualidade**, com novas regulamentações para o processo de autorização de funcionamento e credenciamento das estruturas; o segundo relativo ao **investimento de recursos financeiros**, que têm como objetivo a redução dos custos das famílias, que serão detalhados a seguir.

6.4.1 Qualidade: autorização de funcionamento e credenciamento de creches

Como o Decreto 65/2017 também estabelece que os c*omuni* autorizam a abertura e credenciam os serviços considerando padrões estruturais, organizativos e de qualidade,

que, por sua vez, são definidos pelas regiões, a legislação regional contempla dois processos: a **autorização de funcionamento** necessária para qualquer estrutura, pública ou privada, e o ***accreditamento* (credenciamento)**, exigência que deve ser cumprida para operacionalização das estruturas públicas e que, no caso de sujeitos privados, configura-se como uma obrigação para o recebimento de recursos públicos. O processo de credenciamento é mais amplo e prevê mais requisitos do que a simples autorização para funcionar. Ele é concedido pelo c*omune* com base em parecer de uma comissão técnica a partir de determinações que devem estar sempre presentes nos editais de concorrência.

As normativas regionais (1.564/2017 e 704/2019) definem as linhas gerais para a elaboração trienal do projeto pedagógico, bem como as propostas e procedimentos para avaliação da qualidade.

Considerando a tradição regional de pensar uma proposta pedagógica democrática e participativa, os documentos elencam vários critérios que devem ser observados no trabalho pedagógico, sistematizados nas seguintes dimensões: organização do contexto educativo (espaços e materiais, tempos, relações, propostas educativas); serviço, famílias e território (relações e participação das famílias, relação com o território); funcionamento do grupo de trabalho (coordenação do grupo, planejamento, documentação) e avaliação. Também foi criada uma mesa de discussão com gestores públicos e privados para monitoramento das diretrizes (REGIONE EMILIA-ROMAGNA, 2017a, 2019b).

Um destaque a ser apresentado nestas regulamentações é a coordenação pedagógica territorial (CPT). Executada no âmbito das províncias, ela é formada pelos coordenadores pedagógicos das unidades públicas e conveniadas para formação, discussão, troca de experiências, inovação e qualificação dos serviços para a construção de um processo consistente de avaliação de qualidade (REGIONE EMILIA-ROMAGNA, 2019b).

O processo de autoavaliação – que apresenta profundos vínculos na tradição pedagógica regional – deve envolver todos os atores que se relacionam com o processo educativo, conforme relatado no documento:

> Para a autoavaliação da qualidade educacional intrínseca ao serviço, é desejável acompanhar uma avaliação da qualidade percebida por parte das famílias usuárias do serviço, realizada com o envolvimento do pessoal educativo, auxiliar e pelo coordenador pedagógico. O coordenador pedagógico territorial coleta dos serviços os resultados de tais avaliações e os considera na avaliação completa da qualidade do sistema (EMILIA-ROMAGNA, 2019b, p. 11, tradução nossa).[29]

A coordenação pedagógica territorial e o processo de autoavaliação devem ser realizados a partir de duas vertentes:

1) Uma avaliação de *carattere certificativo* (caráter certificativo), utilizada para certificação, que considera **elementos de qualidade** que garantem o processo educativo, como, por exemplo, os títulos de estudo, número de horas dedicadas à formação em serviço etc.;

2) Uma avaliação de *carattere formativo* (caráter formativo), que avalia a **qualidade dos processos** dos contextos educacionais através da participação obrigatória no processo de autoavaliação que envolve a equipe de trabalho em diálogo com outros serviços do território.

Apesar de não apresentar um modelo de estrutura para o credenciamento, a Diretiva indicou algumas orientações tendo como base normas anteriores e experiências concretas adquiridas no processo de gestão. O orçamento deve observar alguns itens que constituem um padrão de referência de qualidade e que contemplam custos com profissionais educativos, auxiliares, coordenador pedagógico e formação de pessoal; com alimentação, material didático, limpeza, vigilância, energia, água, gás, telefonia, manutenção etc. (REGIONE EMILIA-ROMAGNA, 2019b).

Nesse campo, em que se estabelece um orçamento com certo padrão de qualidade, que deve combinar qualidade, acesso de todas as crianças e redução do custo para as famílias, também se localiza a questão dos investimentos financeiros como um ponto complexo e de difícil solução, com muitas barreiras que ainda precisam ser superadas, como no quadro nacional.

6.4.2 Investimento de recursos financeiros e a redução de custos para as famílias?

Em 2019, uma nova norma da *Giunta Regionale,* a Diretiva n° 1.338, de 29 de julho de 2019, foi aprovada com o objetivo exclusivo de redução das mensalidades das creches (públicas e privadas conveniadas), que pode levar a um abatimento do valor pago ou até mesmo a zerar as mensalidades, com recursos exclusivos da região, alocados no "Fundo regional para os serviços para a infância" (EMILIA-ROMAGNA, 2019c).

A Diretiva, denominada de *Al nido con la Regione* (Na creche com a Região), teve uma dotação orçamentária de € 18.250.000,00 para o ano escolar de 2019-2020. No texto sobre a nova proposta, ela está definida como uma nova medida experimental para apoiar

economicamente as famílias. O valor foi previsto no orçamento regional também para os anos escolares 2020-2021 e 2021-2022. Os recursos são distribuídos aos *comuni* de acordo com o número de crianças matriculadas nos serviços, um critério previsto pela Deliberação da Assembleia Regional, nº 156 de 06 de junho de 2018, que se destaca pela recorrente menção à ampliação do número de vagas de titularidade pública e privada, e pela determinação do critério de que todas as distribuições de recursos devem ter como base o número de crianças matriculadas (EMILIA-ROMAGNA, 2018a).

A utilização dos recursos deve ser exclusivamente para abatimento das mensalidades em creches de titularidade pública de gestão direta ou indireta ou em instituições privadas conveniadas com o *comune*. As famílias que serão beneficiadas devem apresentar um ISEE de até € 26.000,00.

A composição dos recursos prevê € 17.355.749,98 para distribuição igualitária entre os *comuni*, perfazendo um valor por criança de € 598,41. Ainda são adicionados dois incrementos. O primeiro, com o valor de € 511.000,00, para regiões de montanha com o valor de € 268,24 para cada criança. O segundo incremento é destinado para crianças com deficiência no valor total de € 383.250,00, o que perfaz individualmente o valor de € 1.114,00 (REGIONE EMILIA-ROMAGNA, 2019c; 2020b).

Apesar de os incrementos serem positivos e funcionarem como uma tentativa de diminuir o dispêndio das famílias, um aspecto a se considerar é que novamente existe uma focalização a partir do limite da renda, e mesmo que a perspectiva de pagamento de forma progressiva possa também ser uma medida redistributiva, do ponto de vista do direito amplo à educação, novamente algumas famílias e crianças estão excluídas. E, assim como em outros benefícios sociais, uma soma restrita de recursos pode inviabilizar o acesso de todos elegíveis ao benefício. Na tabela a seguir, são detalhados os valores médios por província e por criança.

Tabela 16 – Recursos transferidos aos *comuni* do projeto *Al nido com la Regione* (Ano escolar 2020/2021)

Província	Valor total transferido (€)	Número de crianças matriculadas	Valor por criança/matrícula (€)
Piacenza	752.201,19	1213	620,11
Parma	1.866.108,27	2959	630,65
Reggio Emilia	2.490.746,41	4001	622,53
Modena	2.945.555,52	4683	628,98
Bologna	5.179.351,95	8112	638,48
Ferrara	1.059.807,40	1758	602,84
Ravenna	1.651.489,17	2684	615,30
Forlì-Cesena	1.428.154,16	2214	645,05
Rimini	876.585,93	1379	635,66
Total	**18.250.000,00**	**29.003**	**629,24**

Fonte: Regione Emilia-Romagna (2019c, 2020b). Elaboração própria.

Assim, a administração regional tenta direcionar seus recursos para financiar as creches a partir de uma proposta orçamentária que não se caracteriza exatamente como um fundo permanente ou que mantém uma vinculação de tributos com a política de educação, como acontece, por exemplo, no sistema de financiamento brasileiro, que vincula um percentual da arrecadação de impostos para ser investido em educação. No caso da Emilia-Romagna e de grande parte do financiamento na Itália e nos *comuni*, a alocação dos recursos depende de aprovações legislativas, que podem ou não continuar sendo orçadas, a depender da conjuntura econômica e das prioridades que os entes públicos apresentam para suas gestões.

Existe, de fato, uma preocupação da administração regional relacionada com a alocação de recursos para amenizar o peso dos custos das famílias com a educação de suas crianças. No entanto, esses recursos não são permanentes, o que pode comprometer a longo prazo o desenvolvimento desta etapa da educação, pois não existe nenhuma garantia de continuidade deste aporte para as famílias matricularem seus filhos em creches. Pode se repetir o mesmo processo descrito no capítulo 5, em que, após a aprovação da primeira lei sobre as creches (1.044/71), pouco se fez para expandir o acesso ou para reduzir os custos em consequência principalmente da ausência de comprometimento de todos os entes públicos com a disponibilização de recursos financeiros.

Considerando que os recursos do fundo devem ser focalizados para abatimento das mensalidades de determinadas famílias, o custo dos *comuni* permanecerão, e as dificuldades financeiras de alguns para manter ou expandir o sistema, também. De outro lado, a perspectiva de acessar ao serviço com valores menores de certas famílias pode ampliar a demanda por vagas. Portanto, seria necessário investir mais no sistema com recursos financeiros para que o setor se desenvolva de forma permanente.

Seguindo a linha política regional, alguns *comuni* fazem repasse de recursos para as famílias por meio de *voucher comunale* para ser utilizado nas mensalidades das creches. Pode ser citado como exemplo o caso de Ravenna. Para o ano escolar 2019/2020, foi estabelecida uma contribuição mensal para crianças matriculadas em serviços privados escolhidos pela família que deve apresentar um ISEE máximo anual de € 35.000,00. O valor é repassado diretamente ao gestor da estrutura privada, e os pais pagam a diferença entre o valor da mensalidade e o valor do *voucher*. A concessão é realizada a partir de uma classificação realizada pelo *comune* até o limite de fundos disponíveis. Ou seja, com um limite orçamentário não existe a garantia de que todas as famílias terão acesso ao *voucher*. O valor do *voucher* varia de acordo com o serviço selecionado e a faixa de renda. Para uma creche clássica, o valor mínimo é de € 50,00 e o máximo é de € 300,00 (COMUNE DI RAVENNA, 2021).

Não se encontra nas regulamentações regionais a expectativa de mudança no padrão de financiamento das creches, que há várias décadas ocorre de forma intermitente e dependendo das conjunturas econômicas e sociais ou ainda da opção política de cada *comune*. Assim, mesmo com uma legislação específica, algumas inovações no financiamento e uma proposta pedagógica reconhecida internacionalmente, o sistema regional reproduz os mesmos problemas estruturais que foram verificados nacionalmente, o que afeta a perspectiva de qualidade da educação do ponto de vista social.

6.4.3 A qualidade social da educação no contexto da Emilia-Romagna

As recentes legislações que reconheceram a natureza educacional da creche na Itália representam um avanço. No entanto, pode-se considerar que o direito de fato à educação ainda encontra empecilhos para ser concretizado, já que do ponto de vista normativo ainda não ocorreu uma atualização na Constituição italiana para qualificar o acesso à educação de 0 a 3 anos como direito. O atendimento ainda é mantido como um serviço de demanda individual. É um caminho contrário ao que vem sendo trilhado pela

União Europeia, que destaca o direito à educação de qualidade desde o nascimento em suas diretrizes e recomenda aos países membros prioridade em relação à disponibilidade, à acessibilidade e à exequibilidade dos preços das instalações. Apesar de serem recomendações, sem poder de imposição, elas vão ao encontro da necessidade de se debater e priorizar a gratuidade dos serviços (COMISSÃO EUROPEIA/EACEA/EURYDICE, 2019).

Ainda podem ser citados outros documentos fundamentais sobre o tema, como a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que reconhece a educação como um direito; o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que afirma no seu artigo 11 o princípio de que todas as crianças têm direito a serviços de educação e de acolhimento na primeira infância a preços acessíveis e de boa qualidade (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Ainda existe a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989 (ONU, 1989), que, junto com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, dentre outros objetivos, estabelece que até 2030 todas as crianças deverão ter acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, a cuidados e educação pré-escolar, a melhores instalações físicas de educação apropriadas para crianças, ao acolhimento e à educação pré-primária de qualidade (ONU, 2015).

Também o Parlamento Europeu, em sua Resolução de 14 de setembro de 2017, Nova Agenda de Competências para a Europa, incumbe os Estados-Membros a melhorarem a qualidade e a alargarem o acesso à educação e ao acolhimento na primeira infância. O documento também aborda a falta de infraestrutura com serviços de qualidade para as crianças e acessíveis a todos os níveis de rendimentos, bem como a necessária ponderação sobre o acesso gratuito por parte de famílias que vivam em situação de pobreza e de exclusão social (PARLAMENTO EUROPEU, 2017).

Portanto, todos os documentos multilaterais retomam a necessidade de garantir a educação dentro de um complexo de direitos fundamentais para as crianças. A Itália, ao não incluir esse direito em sua Carta Magna, acaba por desconsiderar uma certa convenção universal do mundo contemporâneo, que considera a educação escolar como um direito humano e de cidadania.

Os documentos também reafirmam a imprescindível necessidade de sintonia entre acesso e qualidade, no sentido de garantir uma educação que respeite os direitos das crianças. Portanto, gratuidade e qualidade no acesso à educação de 0 a 3 anos devem caminhar juntas para que os direitos das crianças sejam respeitados.

Neste quadro, é necessário ponderar sobre as concepções de qualidade e sobre a polissemia que ela enseja, pois qualquer discussão que tenha como centro a expressão "educação de qualidade" deve primeiramente apresentar uma definição do que se pensa sobre qualidade, pois ela pode ser utilizada para estabelecer parâmetros ou metas que não têm como objetivo uma formação humana e cidadã, ou, ainda, ser associada apenas aos resultados de testes padronizados, com a ótica de produtos, resultados e escalonamento de desempenho de alunos e instituições (SOUSA, 2014). Em outros momentos, ela é considerada do ponto de vista da obtenção de resultados advindos da adequação do processo educacional aos padrões e conceitos do mercado empresarial (GENTILI, 1995). Todas essas formas de se pensar a qualidade estão inseridas no processo de disputa sobre o seu significado, pois a qualidade em educação também é "um conceito histórico e socialmente construído. A discussão sobre o tema reflete o momento em que vivemos e a disputa de significados existentes na sociedade" (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 8).

Nos últimos anos ganhou relevância nas discussões internacionais sobre o tema a concepção de qualidade vinculada a um processo democrático e participativo de avaliação, tendo como premissa a concepção de qualidade negociada (BONDIOLI, 2004a). Segundo Freitas (2005, p. 911), a qualidade negociada é um processo de "avaliação institucional construído coletivamente, tendo como referência o projeto político-pedagógico da escola". Sem negar sua importância no atual contexto educacional, a utilização deste conceito pode se mostrar mais adequado para processos de avaliação institucional. Ele ainda não consegue abarcar o contexto mais amplo das políticas públicas relacionado com a finalidade de satisfazer as necessidades humanas.

Assim, é necessário pensar uma concepção de qualidade que contemple a formulação, a implementação e a análise das políticas públicas de educação e que porte em sua essência a formação da totalidade do ser humano, apresentando perspectivas para satisfação de suas necessidades enquanto cidadão. Nesse sentido, diante da realidade social construída na região em análise com enraizados valores democráticos, forte participação social e tendo como fundamento de sua organização social a construção e a consolidação da cidadania e dos direitos sociais, adéqua-se melhor a esta situação uma concepção de qualidade que contempla a educação como política social "voltada para a qualificação do existir humano" (FREITAS, 1998, n.p.). Assim, entende-se que esta perspectiva está presente na concepção da **qualidade social da educação**, que, além de assegurar um processo pedagógico eficiente, eficaz e efetivo socialmente para melhorar

a aprendizagem dos educandos, também se articula com a melhoria das condições de vida e de formação da população (DOURADO, 2007).

Tratando-se de um trabalho com foco em financiamento à educação, seria inapropriado desconsiderar a importância que os recursos financeiros têm na implementação de uma educação de qualidade e a relevância de pensar a educação com os parâmetros do Custo Aluno Qualidade (CAQ). O CAQ é uma perspectiva democrática comprometida com a inclusão cultural e social, **com investimentos financeiros de longo prazo**, com reconhecimento da diversidade, enfrentamento das desigualdades, com participação social e política. Ele é necessário para definir o QUANTO é necessário de investimento para alcançar a qualidade social. Essa perspectiva inverte a lógica sobre os debates do financiamento da educação porque discute o valor dos recursos financeiros necessários para que o direito à educação de qualidade garanta o acesso a todos com um padrão básico de qualidade, no lugar de fazer a distribuição de um montante de recursos pré-definidos (CARREIRA; PINTO, 2007).

Como apresentado anteriormente, a distribuição de montantes de recursos de curto prazo é exatamente o padrão italiano, e que tem sido recorrente no financiamento das creches na Itália e na Emilia-Romagna, o que pode comprometer a qualidade do ponto de vista social e democrático, pois não atua para garantir condições mínimas e objetivas que preservem o direito à vaga que todas as crianças devem ter.

Esse pressuposto conduz à necessidade de quantificar a qualidade nas análises da educação de 0 a 6 anos, pois a viabilização do direito de todas a crianças à vaga é um fator primordial de um processo de democratização da educação, conforme afirma Corrêa (2003):

> Numa perspectiva democrática, a primeira ideia acerca da qualidade da educação que vem à mente diz respeito ao seu oferecimento, por parte do Estado, ou seja, a primeira questão refere-se necessariamente à ideia de quantidade. Por mais óbvio que possa parecer, uma vez que não se pode falar em qualidade de algo que não existe, é importante chamar a atenção para a relação entre qualidade e quantidade. Assim, é preciso considerar, em princípio, a capacidade de atendimento dos sistemas públicos diante da demanda existente, ou seja, a sua dimensão quantitativa (CORREA, 2003, p. 94).

Assim, a creche enquanto um lugar público de educação e um serviço da coletividade deve também facilitar o acesso dos beneficiários e “deve demonstrar capacidade de ir ao encontro de particulares carências, interesses, necessidades dos

próprios usuários, como, por exemplo, em primeiro lugar, a possibilidade de acesso a ela" (BONDIOLI, 2004b, p. 143).

Tendo como base os parâmetros de qualidade descritos, os dados que serão apresentados sobre atendimento também apontam para a necessidade de maior investimento permanente para se alcançar a efetivação do direito à educação dos pequenos cidadãos italianos. Na tabela 17, são apresentados dados de cobertura da região.

Tabela 17 – Educação de 0 a 3 anos por província de tipologia do serviço (Ano escolar 2018-2019)

Províncias		Creches clássicas				Serviços integrados/complementares			
	População de 0 a 3 anos	nº de unidades	nº vagas	nº crianças matriculadas	Percentual de atendimento	nº de unidades	nº vagas	nº crianças matriculadas	Percentual de atendimento
Piacenza	6.480	55	1.523	1.289	19,9	11	154	145	2,2
Parma	10.739	83	3.282	2.866	26,7	45	781	707	6,6
Reggio Emilia	12.852	124	5.017	4.023	31,3	19	263	229	1,8
Modena	17.165	150	6.191	4.976	29,0	42	581	494	2,9
Bologna	23.324	236	9.725	8.305	35,6	73	831	786	3,4
Ferrara	6.219	74	2.582	2.063	33,2	11	183	175	2,8
Ravenna	8.440	104	3.395	2.798	33,2	29	311	258	3,0
Forlì-Cesena	8.748	93	3.151	2.448	28,0	19	205	173	2,0
Rimini	7.460	55	2.067	1.686	22,6	10	145	138	1,9
Emilia-Romagna	**101.427**	**974**	**36.933**	**30.454**	**30,0**	**259**	**3.454**	**3.105**	**3,1**

Fonte: Regione Emilia-Romagna (2020a). Elaboração própria.

O primeiro ponto a se considerar é que as diversas tipologias de atendimento contribuem para o aumento dos percentuais que englobam a formulação utilizada na Itália e União Europeia de "crianças que frequentam algum tipo de espaço educativo", seja na creche clássica, seja nas estruturas complementares. O percentual total de atendimento citado anteriormente, de 33,1%, engloba todos os serviços. Mas, ao se considerar somente os dados da cobertura da creche clássica, esse percentual cai para 30,0%. Uma questão que vem sendo discutida na Itália seria uma possível redução no atendimento mais convencional, que tem jornada maior e mais estrutura e que pode propiciar melhor

atendimento, pois, ao longo dos últimos anos, tornou-se nítido um movimento de diminuição das creches clássicas de tempo integral ou parcial para os serviços integrados/complementares.

Na tabela a seguir, é possível acompanhar esse movimento comparando a série histórica do ano letivo de 2012/2013 com o ano letivo de 2018/2019.

Tabela 18 – Atendimento na educação de 0 a 3 anos segundo a tipologia do serviço no período de 2012/13 a 2018/19

Anos escolares		Creche clássica	Espaço para crianças	Centro para crianças e famílias	Serviços domiciliares	Serviços Experimentais	Total - Serviços complementares	Total Geral de Serviços
2012 2013	Unidades	1.018	73	79	53	-	**205**	**1.223**
	Vagas	38.278	1.375	1.022	302	-	**2.699**	**40.977**
	Crianças	33.223	1.117	1.022	271	-	**2.410**	**35.633**
2013 2014	Unidades	1.009	59	77	61	-	**197**	**1.206**
	Vagas	38.179	1.094	960	395	-	**2.449**	**40.628**
	Crianças	31.801	938	960	328	-	**2.226**	**34.027**
2014 2015	Unidades	997	59	78	71	09	**217**	**1.214**
	Vagas	37.753	1.121	997	469	257	**2.844**	**40.597**
	Crianças	30.663	862	997	416	202	**2.477**	**33.140**
2015 2016	Unidades	976	56	76	76	15	**223**	**1.199**
	Vagas	37.198	1.031	916	512	503	**2.962**	**40.160**
	Crianças	29.919	869	916	477	378	**2.640**	**32.559**
2016 2017	Unidades	973	55	85	90	22	**252**	**1.225**
	Vagas	37.098	1.030	1.029	620	659	**3.338**	**40.436**
	Crianças	29.997	871	1.029	581	596	**3.077**	**33.074**
2017 2018	Unidades	970	55	84	100	24	**263**	**1.233**
	Vagas	36.731	1.073	934	696	724	**3.427**	**40.158**
	Crianças	29.979	870	934	649	665	**3.118**	**33.097**
2018 2019	Unidades	974	50	83	100	26	**259**	**1.233**
	Vagas	36.933	983	954	720	797	**3.454**	**40.387**
	Crianças	30.454	771	954	671	709	**3.105**	**33.559**

Fonte: Regione Emilia-Romagna (2020a). Adaptada.

Apesar de as creches clássicas ainda permanecerem como o principal serviço em 2018/19, é possível perceber que ocorreu nos últimos anos uma gradativa diminuição,

passando de 1.018 unidades em 2012/13 para 974 (-4,3%). Em relação aos serviços integrados/complementares, o destaque foi o grande crescimento dos serviços domiciliares, que quase dobrou o atendimento, apresentando um percentual de crescimento em número de unidades de 89%; de número de vagas de 138%; e de crianças atendidas de 148%.

Essas estruturas complementares compõem o sistema e se tornaram tradição nas políticas italianas, pois, segundo Faria (1994), o sistema da Itália funciona com "qualidade, flexibilidade e diversidade de oferta" (FARIA, 1994, p. 211), atendendo e se adaptando às demandas que surgem, mas sempre sob supervisão. Em suas palavras:

> Assim, além da creche propriamente dita, há uma variedade de espaços da mesma natureza. Conforme uma demanda é percebida, é experimentada uma nova *tipologia* (como eles denominam), sempre ampliando, e não substituindo, o que já existe [...] Observa-se, então, uma pluralidade de serviços municipais, diferenciados entre si, atendendo às diferentes necessidades das crianças e das famílias (italianas e de outras culturas): atendimento em tempo integral ou parcial; espaço somente para as crianças e as educadoras ou espaço também para as mães, avós, pais, *baby-sitters*; espaços somente para as crianças de até 3, ou até 6 anos entre outros (FARIA, 1994, p. 215-216, grifos da autora).

O diferencial deste processo na Emilia-Romagna foi sua remodelação a partir dos conhecimentos acumulados pelos próprios "inventores" da educação da criança da região, não se constatando importações de modelos e propostas de mercado ou de outros contextos. São alternativas alicerçadas no conhecimento e na experiência adquiridas no passado, conforme afirmam Edwards, Gandini, Forman (2016b, p. 37):

> Apesar de administrações responsáveis tentarem proteger seus serviços infantis (na verdade, alguns distritos até continuaram a adicionar novos centros), o debate criou uma nova consciência sobre a diversidade de necessidades dos pais em um período de transformação social e a necessidade de racionalizar todos os gastos públicos. Expandindo o conhecimento e a experiência adquiridos no passado, os educadores e os administradores encontraram uma maneira de oferecer novos tipos de serviços.

Em que pese a flexibilização das estruturas de atendimento ter se voltado para a satisfação das necessidades dos beneficiários, é importante considerar os componentes econômicos que também influenciaram no processo de reavaliação das políticas para a primeira infância, mesmo com as ponderações relacionadas à origem pedagógica desses

serviços e de inúmeras justificativas para a flexibilização e diversificação de atendimento. A ideia de "necessidade" ainda remonta à discussão da creche como "serviço de interesse individual"; caso contrário, teríamos a disponibilização de atendimento de todos os tipos de serviços de forma universal para todas as crianças e famílias. De outro lado, também é possível considerar que a ideia de atendimento de interesses vai ao encontro de algumas concepções neoliberais que propagam, dentro dos processos de reforma do Estado, visões que consideram os beneficiários das políticas como cidadão-cliente, e não cidadão de direitos. Nesse sentido, a Itália ainda precisa avançar substancialmente em sua legislação para regulamentar o acesso a um sistema educacional de 0 a 6 anos como direito subjetivo. Segundo Sabatinelli (2017b), nos países nórdicos, onde a cobertura é mais ampla para as crianças menores e mais homogênea na pré-escola, além de manter uma etapa única integrada, o acesso aos serviços constitui-se como um direito subjetivo.

Não se trata de negar os benefícios que estruturas mais flexíveis podem trazer à população, mas de possibilitar a reflexão sobre o fato de que 66,9% de crianças de 0 a 3 anos de idade na região não frequentam nenhum espaço educativo e qual a dimensão que o peso econômico tem sobre a opção das famílias em matricular as crianças nos espaços complementares diante de mensalidades mais caras nas creches clássicas. A continuar o crescimento dos serviços complementares, qual destino será dado para as creches tradicionais de tempo integral e que são fundamentais para a socialização e para a conciliação do trabalho dos pais?

É perceptível certa distância das famílias do atendimento de 0 a 3 anos nas várias tipologias de serviços, com muitas vagas ociosas, como pode ser comprovado retornando à análise da tabela 17, pois, de 36.933 vagas disponíveis nas creches clássicas, 30.454 são ocupadas, com uma ociosidade de 6.479 vagas. Portanto, a política pública de educação para as crianças de 0 a 3 anos na região tem como ponto de inflexão as condições econômicas das famílias e a falta de gratuidade, reproduzindo, assim, um quadro que existe nacionalmente.

Nesse sentido, mesmo que exista subsídio para as famílias mais vulneráveis, no caso das famílias que não se enquadram nos critérios estabelecidos para obtenção do benefício ou que não tenham uma renda suficientemente alta para suportar o custo total da mensalidade, a questão financeira torna-se fator decisivo entre manter, ou não, a criança matriculada. Diante de permanente crise econômica e aumento de desemprego, a opção dos pais geralmente é de cortar os gastos com a educação.

Para o governo central da Itália e os governos subnacionais, o desafio da gratuidade está longe de ser alcançado, o que afasta muitas crianças dos espaços educativos italianos. Com esta situação, a tão famosa qualidade da educação da criança pequena, além de estar restrita às regiões do Norte, ainda favorece apenas um pequeno grupo dentro do universo das crianças nascidas nestas regiões: cerca de 30% que gozam não de um direito, mas do "privilégio" de frequentar um espaço educativo de qualidade. E, se numa determinada sociedade, o privilégio coloca-se em contraposição ao direito, não se pode considerar que existe uma educação democrática, ou, ainda, como afirma o grande intelectual brasileiro Anisio Teixeira, que exista um Estado democrático, já que "a educação é 'condição *sine qua non*' da existência do Estado Democrático" (TEIXEIRA, 1977, p. 216), além de se constituir como um direito que tem que ser para todos, como um serviço de interesse público a ser fornecido pelo Estado e imprescindível para "a formação de cada um e de todos para a sua contribuição à sociedade integrada" (TEIXEIRA, 1977, p. 184).

6.4.4 A gestão que segue a diversidade e flexibilidade

Em relação à gestão, os serviços para as crianças de 0 a 3 anos, além de apresentar uma grande diversidade no que se refere ao tipo e à disponibilização de vagas, também têm diversas possibilidades que variam de acordo com a província e a opção que cada *comune* adotou ao longo dos anos. A gestão pode ser:

- Pública direta: serviços em que a titularidade e a gestão têm natureza jurídica pública (*comuni* ou uma *Unione di comuni* – um consórcio formado por dois ou mais *comuni* – ou ainda outros órgãos públicos);
- Pública indireta (com gestão privada): serviços que são confiados para a administração de sujeitos privados;
- Privada com convênio de vagas (*in convenzione*): a titularidade do serviço é privada e são disponibilizadas vagas (todas ou em parte) por meio de convênio com o ente público;
- Privado sem vagas *in convenzione*: serviço totalmente privado sem convênio com o ente público.

Na tabela 19 são apresentados os dados sobre os serviços por tipo de gestão.

Tabela 19 – Número de unidades de creches e serviços complementares por tipo de gestão (2018/2019)

Província	Público Direto		Público Indireto		Privado com convênio de vagas		Totalmente Privado		Total público e privado (%)
	Nº unidades	% do total	Nº unidades	% do total	Nº unidades	% do total	Nº unidades	% do total	
Piacenza	13	**19,7**	21	**31,8**	22	**33,3**	10	**15,2**	66
Parma	23	**18,0**	53	**41,4**	24	**18,8**	28	**21,9**	128
Reggio Emilia	46	**32,2**	40	**28,0**	43	**30,1**	14	**9,8**	143
Modena	77	**40,1**	53	**27,6**	32	**16,7**	30	**15,6**	192
Bologna	109	**35,3**	73	**23,6**	85	**27,5**	42	**13,6**	309
Ferrara	26	**30,6**	22	**25,9**	10	**11,8**	27	**31,8**	85
Ravenna	18	**13,5**	35	**26,3**	58	**43,6**	22	**16,5**	133
Forlì-Cesena	28	**25,0**	16	**14,3**	48	**42,9**	20	**17,9**	112
Rimini	22	**33,8**	18	**27,7**	-	**-**	25	**38,5**	65
Emilia-Romagna	**362**	**29,4**	**331**	**26,8**	**322**	**26,1**	**218**	**17,7**	**1.233**

Fonte: Regione Emilia-Romagna (2020a). Adaptada.

Apesar das diferenças entre as províncias, a prevalência do atendimento (56,2%) continua com o setor público (direto e indireto). Em Modena, somando a gestão pública direta e indireta, atinge-se o percentual de 67,7%. Com exceção das províncias de Ferrara e Rimini, que apresentam mais de 30% de serviços de gestão totalmente privada, respectivamente, 31,8% e 38,5%, as outras províncias mantêm percentuais mais altos de serviços na gestão pública.

Merece destaque a província de Parma, que mantém a maioria de seus serviços públicos sob gestão indireta, com o percentual de 41,4%. Como será explanado adiante, esse percentual resulta de uma especificidade do *Comune* de Parma, que optou pela gestão indireta através da criação de uma entidade específica para gerir os serviços. Duas províncias têm percentuais mais altos de vagas *in convenzione* com entidades privadas: Forlì-Cesena, com 42,9%, e Ravenna, com 43,6%.

É importante assinalar que o setor privado mantém 17,7% das unidades de serviços. Como já descrito, este setor em grande parte atua nos serviços integrados, dentre eles, os domiciliares, que não disponibilizam um número grande de vagas, ficando o atendimento público direto e indireto com a hegemonia na disponibilização de vagas.

Esse entendimento pode ser comprovado quando se observam os dados relativos ao número de crianças atendidas de acordo com o tipo de gestão, como indicado na tabela a seguir.

Tabela 20 – Número de vagas de creches e serviços complementares por tipo de gestão (2018/2019)

Província	Público Direto		Púbico Indireto		Privado com convênio de vagas		Totalmente privado		Total de vagas
	Vagas	% do total	Vagas	% do total	Vagas	% do total	Vagas	% do total	
Piacenza	558	33,3	436	26,0	410	24,4	145	8,6	1.677
Parma	1.200	29,5	1.811	44,6	372	9,2	450	11,1	4.063
Reggio Emilia	2.490	47,2	1.461	27,7	1.027	19,5	246	4,7	5.280
Modena	3.388	50,0	1.871	27,6	556	8,2	476	7,0	6.772
Bologna	5.132	48,6	2.899	27,5	1.443	13,7	608	5,8	10.556
Ferrara	1.197	43,3	753	27,2	150	5,4	622	22,5	2.765
Ravenna	815	22,0	1.385	37,4	1.047	28,3	232	6,3	3.706
Forlì-Cesena	1.242	37,0	592	17,6	903	26,9	318	9,5	3.356
Rimini	1.081	48,9	691	31,2	-	-	440	19,9	2.212
Emilia-Romagna	**17.103**	**42,3**	**11.899**	**29,5**	**5.908**	**14,6**	**3.537**	**8,8**	**40.387**

Fonte: Regione Emilia-Romagna (2020a). Adaptada.

Os serviços públicos de gestão direta atendem grande parte das crianças, com 42,3%. Se a este percentual for agregado o percentual de serviços públicos indiretos, teremos 71,8% de crianças atendidas em unidades sob controle público, como constatado anteriormente. O pequeno percentual de gestão direta de Parma, 29,5%, novamente está relacionado com a opção pela criação de uma estrutura diferenciada para a gestão. Além de Parma, somente Ravenna, com 22,0%, mantém percentual menor de 30% de atendimento público direto.

As vagas totalmente privadas, que somam 3.537, representam apenas 8,8% do total da região. Entretanto, sobressai o considerável número de vagas de instituições privadas com algum tipo de convênio com o ente público: 5.908 vagas ou 14,6%.

Existe uma diferença fundamental para entender o funcionamento do sistema no que se refere à titularidade e gestão. Um c*omune* pode ser titular do serviço, mas mantê-lo gerido por cooperativas ou empresas privadas. Para melhor detalhar como se distribui

a gestão e as características de cada setor, a tabela 21 reúne os dados relacionados à natureza jurídica.

Tabela 21 – Distribuição de vagas em creches e serviços complementares por natureza jurídica e gestão (2018/2019)

	Natureza jurídica Gestão						
Natureza Jurídica Titularidade	*Comune* ou União de *Comuni*	Outro ente público	Cooperativa	Ente religioso	Associação-Fundação	Empresa Privada	**Total**
Comune ou União de *Comuni*	16.376	727	7.859		72	3.412	28.446
Outro ente público			368			188	556
Cooperativa			3.368				3.368
Ente religioso			117	3.009			3.126
Associação-Fundação			134		1.125		1.259
Empresa Privada			420			3.212	3.632
Total	**16.376**	**727**	**12.266**	**3.009**	**1.197**	**6.812**	**40.387**

Fonte: Regione Emilia-Romanga (2020). Adaptada.

Esses dados também confirmam a hegemonia da gestão direta em unidades de titularidade pública, com 16.376 vagas. Outro ponto a se destacar é o papel que as cooperativas exercem na gestão de 12.266 vagas, reafirmando ser o cooperativismo um tipo de organização que também faz parte da história da região e com grande protagonismo no desenvolvimento das políticas sociais. Mas o setor privado não é um número a se desconsiderar; segundo a própria região, ele vem crescendo nos últimos anos (REGIONE EMILIA-ROMAGNA, 2019a).

Seria possível novamente creditar o crescimento do setor privado aos serviços domiciliares já comentados anteriormente. Mas a região, em sua análise, destaca que somente em parte esse crescimento é explicado por esse aspecto, e que o "aumento constante dos serviços privados provavelmente se deve (e não apenas) pelo aumento dos serviços domiciliares, praticamente todos geridos por empresas individuais privadas e com 7 – 8 vagas" (REGIONE EMILIA-ROMAGNA, 2019a, p. 37).[30] A suposição mais aceitável, ainda sem possibilidade de confirmação, seria o avanço da gestão indireta, que incorpora diferentes segmentos privados na organização do sistema.

Para que se possa avaliar com mais profundidade esse movimento e seguir seu direcionamento, seria necessário um recorte de estudo específico que contemple o percurso que a gestão privada está tomando na política educacional da região, que vem ocupando cada vez mais espaço no oferecimento de vagas, uma tendência mundial, conforme descrito no capítulo dois.

Esse foi o perfil da educação de 0 a 3 anos na região. A seguir, será iniciada a descrição da pré-escola e sua organização regional.

6.5 Organização, distribuição de vagas e gestão na pré-escola

Conforme apresentado no capítulo anterior, o financiamento desta etapa é de responsabilidade hegemônica do governo central. Contudo, a execução é dividida entre governo central, *comuni* e entes privados, estes dois últimos compondo a gestão das escolas paritárias. Na tabela 22, é apresentada a distribuição de vagas e crianças das escolas considerando o ente gestor:

Tabela 22 – Número de unidades e crianças matriculadas na pré-escola segundo gestão na Emilia-Romagna (2018/2019)

Gestão	Unidades e Crianças	Total	Percentual do total
Governo Central	Unidades	740	47,6
	Crianças	50.750	48,5
Realizada por outro sujeito diferente do Governo Central	Unidades	814	52,4
	Crianças	53.934	51,5
Total	**Unidades**	**1.554**	**100,00**
	Crianças	**104.684**	**100,00**

Fonte: Regione Emilia-Romagna (2020a). Elaboração própria.

Não existe uma grande diferença nos números de atendimento entre pré-escolas de gestão do governo central e de outros gestores, que é levemente superior, com 814 unidades ou 52,4% e 51,5% de crianças matriculadas, respectivamente. Essa diferença pequena provavelmente está identificada com a forte presença da história das pré-escolas na região e a valorização da gestão por parte dos *comuni.*

Entretanto, quando se observam os dados por província, algumas diferenças aparecem, como constatado na educação de 0 a 3 anos, tendo em vista as características de cada território. É o que mostra a tabela 23.

Tabela 23 – Número de pré-escolas por província por tipo de gestão (2018/2019)

Província	Pré-escolas Governo Central		Pré-escolas Outros gestores		Total de Unidades
	Unidades	%	Unidades	%	
Piacenza	67	65,0	36	35,0	103
Parma	64	44,4	80	55,6	144
Reggio Emilia	66	32,4	138	67,6	204
Modena	123	52,3	112	47,7	235
Bologna	163	47,5	180	52,5	343
Ferrara	49	40,5	72	59,5	121
Ravenna	47	40,2	70	59,8	117
Forlì-Cesena	97	64,7	53	35,3	150
Rimini	64	46,7	73	53,3	137
Emilia-Romagna	**740**	**47,6**	**814**	**52,4**	**1.554**

Fonte: Regione Emilia-Romagna (2020a). Adaptada.

Duas províncias apresentam um elevado número de escolas geridas pelo governo central: Piacenza, com 65%, e Forlì-Cesena, com 64,7%. Esses números indicam que, nessas regiões, os c*omuni* optaram por não investir na criação e/ou manutenção de suas próprias pré-escolas. Na província de Piacenza, na sua capital, no final da década de 1980, ocorreu a transferência da gestão de todas as suas pré-escolas *comunali* para o governo central. Era um momento em que, após anos de gestão do Partido Socialista, venceu as eleições em 1985 um administrador do Partido Socialista Democrático, de vertente social-democrata. Apesar de a *statalizzazione* (transferência da gestão para o governo central) não apresentar ampla resistência da sociedade local, os pais se opuseram e organizaram reuniões e manifestação. No entanto, o Conselho *Comunali* aprovou a transferência a partir do ano escolar 1988-89 (MUNARI, 2018).

Já na cidade de Forlì, esse processo teve início na segunda metade dos anos 1970, sendo retomado nos anos 1980, e continuou nos anos 1990, em que também aconteceu fechamento de escolas que foram transformadas em creches, ou, ainda, com a terceirização das atividades desenvolvidas no contraturno (BALZANI et al., 2018).

Segundo Rosetti e Passarini (2018), o processo de *statalizzazione* iniciado no final dos anos 1980 atingiu principalmente os pequenos *comuni,* mas também alguns gestores privados religiosos. Na poderosa cidade de Bologna, esse processo também aconteceu com a ampliação da presença das escolas geridas pelo governo central a partir dos anos 1990. Cinco pré-escolas foram transferidas para o governo central: dos bairros de S. Donato e S. Vitale, e, posteriormente, mais três escolas no bairro de Savena (CORRADI et al., 2018).

A opção de delegar ao governo central a gestão de pré-escola é uma discussão sempre presente entre os *comuni* italianos, que, como já mencionado, passaram nas últimas décadas por dificuldades financeiras para manter suas políticas ao mesmo tempo em que ocorreu um crescimento das articulações com o setor privado. Tal realidade torna-se mais perceptível quando se verifica que o percentual de 52,4% de pré-escolas de outros gestores (814 unidades) está dividido entre 17,4% (271) que são de gestão *comunale* e 34,9% (543) de titularidade privada. Essa proporção equivale-se também na disponibilização do número de vagas, que apresenta 31,5% para as pré-escolas privadas e 20,0% nas pré-escolas *comunali*. Ainda resta o percentual de 1,1% de escolas totalmente privadas sem nenhuma relação com o setor público (EMILIA-ROMAGNA, 2020a).

É um quadro característico da pré-escola na Itália, que historicamente teve um vínculo com entidades do terceiro setor sem fins lucrativos, como cooperativas ou de vertente filantrópica e, principalmente, as religiosas.

Outra subdivisão dos dados que pode ajudar a compreender a conformação das pré-escolas geridas por outros entes diferentes do governo central (paritárias) é a sua natureza jurídica. Um aspecto interessante é que, ainda que a titularidade seja do *comune*, a natureza jurídica da gestão pode se alterar e incorporar outros sujeitos. O código civil italiano prevê várias formas de organização de entidades do Terceiro Setor (sem fins lucrativos), que variam de acordo com o tipo de atividade que exercem e sua origem jurídica. A tabela 24 apresenta estes dados.

Tabela 24 – Distribuição de vagas nas pré-escolas paritárias segundo a gestão na Emilia-Romagna (2018/2019)

Natureza jurídica do ente gestor	Número de vagas
Comune	15.249
União de *Comuni*	1.219
Outros entes públicos	2.416
IPAB-ASP -*Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza* (Instituições públicas de assistência e beneficência) que foram recentemente transformadas em ASP – *Azienda di Servizi alla Persona (Empresa de serviços para a pessoa).*	375
Cooperativa social	8.945
Ente ou instituto religioso voltado para a vida em comunidade e que professa voto religioso, como uma ordem religiosa.	8.543
Paróquia: com personalidade jurídica própria, descentralizada e geralmente administrada por párocos.	16.625
Associação	3.440
Fundação	5.263
Empresa privada (pessoa física ou jurídica de direito privado), geralmente voltada ao empreendedorismo com determinado *scopo* de atuação, como a produção de bens e serviços.	462
Ente morale (Ente moral), que atua na área de assistência social.	854
Empresa social, ente privado sem fins lucrativos (terceiro setor) com atuação definida por legislação.	342
Outro ente privado (empresas privadas tradicionalmente inseridas no direito privado)	201
Total	**63.934**

Fonte: Regione Emilia-Romagna (2020a). Adaptada.

Os dados da tabela 24 comprovam a existência de diferentes sujeitos na oferta e gestão da pré-escola, das mais variadas filiações, com destaque para as entidades religiosas. Neste caso, também está presente a tendência de novas articulações entre Estado, mercado e sociedade civil, na forma caracterizada por Cardoso (2005), que, ao analisar o caso de Portugal e Inglaterra, apresenta esse tipo de relação do Estado com a sociedade civil e que pode ser utilizada para refletir sobre o caso italiano:

> Das novas formas de relacionamento do Estado com a esfera da sociedade civil e com o mercado emerge uma esfera privada (re)novada(da), na qual a atuação do setor privado se constrói na intersecção dos setores público, privado empresarial e privado não-empresarial para dar origem a um setor distinto, com fronteiras bem demarcadas, mas antes um espaço político-econômico-social – o terceiro setor – cujos contornos começam a se delinear, de forma nem

> sempre clara, pelo cruzamento do público, do privado empresarial e do privado não-empresarial (CARDOSO, 2005, p. 81).

No entanto, como aparece de forma recorrente neste trabalho, as especificidades regionais devem ser analisadas em seu contexto, como é o caso do histórico cooperativismo e de grande participação da sociedade civil, que pode interferir na forma como estes setores convivem dentro do espectro educacional. Duas questões devem ser consideradas para se pensar o terceiro setor na Emilia-Romagna: a primeira é a histórica atuação de entes religiosos no oferecimento de educação de 3 a 6 anos na Itália e na região. A segunda refere-se ao histórico de cooperativismo regional que atua em diversos campos das políticas sociais.

Assim, em que pese a existência de diferentes denominações conceituais do terceiro setor no mundo, que pode ser qualificado de diferentes formas como caridade e setor alargado não orientado para o lucro na Inglaterra e nos Estados Unidos; instituições privadas de solidariedade social em Portugal; economia social na União Europeia (CARDOSO, 2005), no caso da Emilia-Romagna, ele assume os contornos específicos que caracterizam a região, pois os projetos, as concepções políticas e ético-filosóficas são "influenciadas, ao mesmo tempo, pelas heranças históricas, pelos debates e pelo encontro das várias forças sociais e políticas nacionais e por agendas internacionais emergentes" (CARDOSO, 2005, p. 112).

As cooperativas da Emilia-Romagna estão profundamente identificadas com o perfil da região. Segundo Gandini (2016b), na Itália, elas têm uma história que se inicia com a criação da primeira cooperativa rural, em 1883, passando pela repressão durante o fascismo e retomando seu protagonismo no pós-guerra, quando foram apoiadoras dos projetos de educação da criança pequena em Reggio Emilia. Com dinâmica própria,

> As cooperativas italianas – especialmente aquelas formadas na região da Emilia Romagna – inspiraram-se em ideais progressistas. Desde o início, a intenção das cooperativas era criar uma rede de apoio mútuo em situação de grande necessidade, mas, de tempos em tempos, exerciam um papel levantando, material e culturalmente, os setores mais desprovidos da população (GANDINI, 2016b, p. 128).

Em contextos com articulação entre os três setores (Estado, mercado e sociedade civil) para o oferecimento de serviços públicos, como acontece, por exemplo, em Portugal e Inglaterra, "as fronteiras institucionais não estão sempre bem demarcadas e não é claro onde se inicia e onde termina o 'Estado'" (CARDOSO, 2005, p. 82, grifo da autora). O

caso das pré-escolas paritárias segue essa tendência, pois todas apresentam uma conformação com linha pedagógica definida pelo Ministério da Educação, são supervisionadas pelo poder público local, recebem recursos do governo central, mas grande parte delas não tem titularidade pública.

Por outro lado, também não se pode creditar a organização atual das pré-escolas como apenas resultado do processo histórico italiano. Ela também decorre do processo de reformas da educação ocorrido nas últimas décadas em que novas formas emergentes de governo, financiamento, gestão e avaliação escolares – aspectos da educação que são estratégicos nas reformas neoliberais conservadoras – alteraram as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil e as formas e os espaços para o exercício da democracia (CARDOSO, 2005).

Na ausência de elementos ou evidências, a partir da análise dos dados da pesquisa, que possam permitir tecer comentários mais aprofundados, especificamente sobre as pré-escolas, considerando o envolvimento do governo central e de diversos outros sujeitos, a continuidade da análise deste tema será centrada principalmente na região e nas propostas dos *comuni*. Porém, estudos futuros poderão ser realizados para melhor compreensão da gestão da educação de 3 a 6 anos a partir da elucidação do contexto nacional e das opções políticas da região e dos entes locais.

Em continuidade à análise, serão apresentados alguns aspectos verificados na gestão considerando a abordagem de Cardoso (2005), que sugere duas diretrizes para analisar as relações entre Estado, sociedade e mercado:

1) Considerar a herança deixada pelas relações entre Estado, mercado e sociedade civil, questionando as formas e os objetivos finais do governo, financiamento, gestão e avaliação sobre os quais foi construído o sistema;

2) Considerar as transformações correntes e avaliar o envolvimento dos indivíduos, instituições privadas (lucrativas e não lucrativas) no governo, financiamento, gestão e avaliação do ensino e aprendizagem.

Do ponto de vista da gestão, do financiamento e do papel do Estado, no que se refere à sua função de proporcionar bem-estar e serviços para a população, é importante compreender como está acontecendo esse processo e sua influência sobre a educação e as relações locais. Nesse sentido, as escolhas em administração pública que a região e os *comuni* fizeram nos últimos anos, têm também suas especificidades e as características de suas sociedades.

6.6 Resposta aos novos tempos: hibridização na gestão

A Emilia-Romagna exibe algumas questões diferenciais na forma como se articula com outros setores da sociedade para a gestão de serviços para a primeira infância. Para além de um laboratório de práticas pedagógicas, ela também pode ser considerada um laboratório de elaboração e experimentação de soluções no campo das políticas públicas e que acabaram por se difundir para outras regiões italianas (NERI, 2015). Seus entes locais são pioneiros em criar arranjos diferenciados para atendimento da demanda por vagas, que podem ter se tornado uma alternativa aos processos tradicionais de terceirização ou privatização.

Diante de um quadro de grave restrição orçamentária e com a existência na região de uma grande resistência à terceirização de atividades do setor público para sujeitos privados independentes, com ou sem fins lucrativos, foram criadas novas estruturas que são importantes para manter o consenso político e social na região (NERI, 2016). Novamente, as especificidades regionais ditaram a forma como esse processo aconteceu em suas principais cidades.

Os anos 1990 não expressaram apenas as novas conquistas no campo da infância na Emilia-Romagna. Eles também são marcados pela criação de novos mecanismos de gestão de diversos serviços públicos, dentre eles, os educacionais. São propostas que estão articuladas tanto com o contexto mundial de transformações capitalistas e de reforma do Estado, como com o enfrentamento das dificuldades financeiras, principalmente dos *comuni,* que são os grandes responsáveis pela execução das políticas de educação de 0 a 3 anos e assumem parte da etapa de 3 a 6 anos.

Essa reconfiguração no papel do Estado influencia a educação, principalmente no que se refere à gestão e ao financiamento. A partir deste novo marco da organização do capitalismo, novas propostas e modelos são criados, produzindo uma série de arranjos institucionais e mercadológicos que nem sempre visam em primeiro lugar ao papel social da educação, mas preferencialmente ao lucro.

Para muitos autores, a criação de arranjos com o setor privado na educação caracteriza um processo de privatização que pode ser “entendido, de forma abrangente, como a transferência, por parte do poder público, da responsabilidade pela efetivação do direito à educação formal para o setor privado” (ADRIÃO; PINTO, 2016, p. 11). Assim, pode-se considerar que existe uma tendência hegemônica de transferência de atribuições, recursos, gestão etc. do setor público para o setor privado. E na Itália não foi diferente.

Desde os anos 1990, os entes locais apresentam grandes dificuldades orçamentárias resultantes das restrições impostas por um pacto interno de estabilidade, pelos cortes nas transferências do governo central, pela imposição da contenção de gastos com pessoal e pelo redimensionamento das estruturas, que se agravaram principalmente no período 2011-2012, em consequência da crise financeira de 2011. Essas dificuldades tiveram enorme repercussão principalmente em *comuni* que nos anos anteriores tinham investido na gestão direta e em serviços com altos padrões de qualidade (NERI, 2015).

O pacto de estabilidade interna e as medidas de austeridade em âmbito nacional impuseram pesadas restrições principalmente em relação à contratação de pessoal e na gestão de substituições, o *turn over*, condicionando as escolhas de gestão das administrações locais, às vezes com foco na flexibilização (NERI, 2012, 2012a).

Segundo Neri (2012a, 2012b, 2015) e Tolomelli (2020), essas medidas são:

- Criação de um Plano de Austeridade Interno e Fiscal Compact da União Europeia do ano de 2012, assinado pelo Governo de Mario Monti, que, resumidamente, pretendia conter o débito público do país limitando as despesas dos *comun*i;
- Estabelecimento de regras que restringe a contratação de pessoal por tempo indeterminado até o limite de 20% das despesas com as rescisões do ano anterior. Assim, o ente público fica impossibilitado de repor funcionários, o que na prática significa que a cada cinco profissionais que deixam o serviço, apenas um pode ser reposto. Posteriormente, esse limite foi alterado para 40%. Para efetuar admissões a qualquer título e de qualquer forma contratual, a relação entre a despesa de pessoal e a despesa corrente deve ser inferior a 50%;
- O estabelecimento de que as administrações públicas podem se utilizar de formas contratuais flexíveis para a admissão de pessoal e, portanto, também dos contratos por tempo determinado para atender a necessidades temporárias e excepcionais;
- O estabelecimento da restrição para a administração pública da possibilidade de contratar pessoal por tempo determinado, ou com acordos, ou, ainda, com contratos de colaboração coordenada e continuada. O limite é de 50% da despesa incorrida para a mesma finalidade no ano de 2009;
- No âmbito da União Europeia, a aplicação na Itália da norma sobre trabalho por tempo determinado por mais de 36 meses, inclusive com extensões e prorrogações. Ela estabelece que, superado esse prazo, a relação de trabalho é considerada de tempo indeterminado. Tal disposição afetava mais os *comuni,* que, para fugir das imposições

para contratação por tempo indeterminado, acabavam por contratar trabalhadores com contrato determinado, sendo reiteradamente renovados.

Diante desse quadro, os entes locais iniciaram um processo de alteração na gestão para respeitar o pacto de estabilidade, mas ao mesmo tempo continuar atendendo à população. A tendência seria a adoção de soluções voltadas para a mercantilização e privatização, com o abandono da gestão direta em prol de sujeitos terceiros, financiada toda ou em parte através de concessão, concorrência ou com aumento dos convênios com entidades privadas (NERI, 2015).

Em que pese existir no contexto italiano o que Ball (2001) denomina de "convergência de paradigmas", que versa sobre a necessidade de se implementarem políticas na área de educação voltadas para uma certa agenda educacional global hegemonizada pelas diretrizes mercadológicas, a implementação no âmbito dos Estados nacionais e, por conseguinte, dos governos subnacionais – no caso italiano favorecida pela alta descentralização administrativa –, apresentam nuances que têm "uma variação na cadência, no grau de intensidade e no hibridismo da implementação destas novas tecnologias de políticas" (BALL, 2001, p. 103).

Na Emilia-Romagna, as propostas mais direcionadas para o mercado encontraram em sua frente o muro de oposição da sociedade local. A terceirização e a privatização sempre causaram grande controvérsia nas regiões do Centro e Norte e geraram forte resistência, com oposição generalizada dos trabalhadores, dos pais, dos sindicatos e da sociedade em geral. Alguns *comuni* recuaram em sua posição de ampliar a terceirização e acabaram por restringir a gestão direta, tornando-a mais precária. No caso da pré-escola, outros optaram por transferir a gestão para o governo central.

No entanto, um terceiro grupo de *comuni*, na tentativa de conciliar interesses fiscais com os interesses da sociedade que reivindica o acesso às creches e às pré-escolas, rumaram em direção a outra tendência, criando algumas soluções que são denominadas por Neri (2015) de "híbridas", transferindo toda ou parte da gestão às novas estruturas que seriam criadas para gerir os serviços, mantendo participação e controle no setor público. São assim consideradas como órgãos públicos autônomos com controle público total ou participações públicas e privadas.

Dentro do arcabouço normativo sobre parcerias entre o público e o privado na Itália, principalmente a partir dos anos 1990, já tinham sido popularizadas dentro da administração pública algumas estruturas diferenciadas (NERI, 2016):

1) *Istituzioni* (instituições);

2) *Aziende speciali* (empresas especiais);

3) *Fondazioni* (fundações);

4) *Società a capitale misto pubblico-privato* (sociedades de capital misto público-privado).

Com essas novas possibilidades, surgiu uma alternativa à transferência irrestrita da gestão direta para a área privada, ao mesmo tempo em que se abria a viabilidade de diminuição de custos e saídas para as questões orçamentárias. Os *comuni* de Ferrrara, Reggio Emilia e Ravena, entre 2006 e 2011, optaram pela criação de *Istituzioni*; *comuni* da região da Baixa Regiana adotaram as *aziende speciali*. Já Modena optou pela *Fondazione*, e Parma, pela *società a capitale misto pubblico-privato.* O intuito seria de superar as restrições orçamentárias, garantir o serviço e manter o controle público, conforme relatado por Neri (2015, p. 2):

> Em busca de soluções alternativas, percorreu-se o caminho da ideia de servir-se de formas gestionárias que permitem abandonar a gestão direta pura e, pelo menos em parte, os seus vínculos, mas que ao mesmo tempo não são percebidas como privatização. Nesta ótica, usando os instrumentos colocados à disposição pela normativa, os administradores locais optam pela experimentação de entes e organismos diversos de gestão simples em economia, para garantir a participação e o controle público, como istituzioni, aziende speciali, fondazioni. Na sua variedade, estes sujeitos oferecem uma dupla vantagem para os administradores comunali: de um lado, são sujeitos às restrições financeiras e de pessoal de modo mais brando que os serviços internos comunali; de outro lado, geralmente encontram uma hostilidade menor da parte da opinião pública e das forças políticas e sociais em relação à atribuição dos serviços a sujeitos totalmente independentes das administrações públicas, quebrando o *front* da oposição ao abandono da gestão direta (tradução nossa).[31]

Ainda segundo o autor, a *Istituzione* seria a forma que mais se aproxima da manutenção de gestão direta e a que foi mais difundida na Emilia-Romagna e em outras regiões italianas. A transferência dos serviços acontece dentro do sistema público municipal, e não separado dele. Apesar de manter menos autonomia que as fundações ou empresas especiais, "a Istituzione pode ser considerada, de fato, uma articulação organizativa do *comune* dotada de relevante autonomia gestionária" (NERI, 2015, p. 3. tradução nossa)[32].

Não se pode afirmar que o tipo de estrutura criada considerou apenas o viés administrativo ou a proposta que melhor se adequava às questões técnico-burocráticas. As mudanças aconteceram na presença de um intenso processo de discussão política, e a

forma como cada ente decidiu criar sua estrutura ocorreu a partir dos contextos locais e a experiência histórica de cada c*omune*. Algumas estruturas tiveram vida curta e já foram encerradas; outras ainda continuam funcionando. É um reflexo do que afirma Ball (2001) sobre a perenidade das políticas:

> 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 nos contextos da prática (BALL, 2001, p. 102).

Para apresentar algumas questões sobre o funcionamento e a história de criação desses formatos, foram selecionadas as experiências de quatro c*omuni*: Bologna e Reggio Emilia que adotaram a *Istituzione*; Parma, que criou sociedades de capital misto; e Modena, que criou uma *Fondazione.*

a) Parma

O *Comune* de Parma, em 2003, constituiu a *Parmainfanzia SpA,* uma organização designada como sociedade de capitais mistos. É uma estrutura em que o *comune* é o sócio minoritário, sendo uma nova experiência no universo da administração pública italiana. Inicialmente, eram quatro sócios públicos: C*omune* de Parma, com 43% das ações, e mais três *comuni* com 1% das ações cada um: Noceto, Medesano e Salsomaggiore. O sócio privado selecionado após concorrência foi a cooperativa PRO.GES – *Società Cooperativa Sociale a Responsabilità limitata – Servizi Integrati alla Persona*, uma estrutura prevista na legislação italiana como Sociedade de direito ONLUS *Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale* (Organização não lucrativa de utilidade social) (PARMAINFANZIA, 2021).

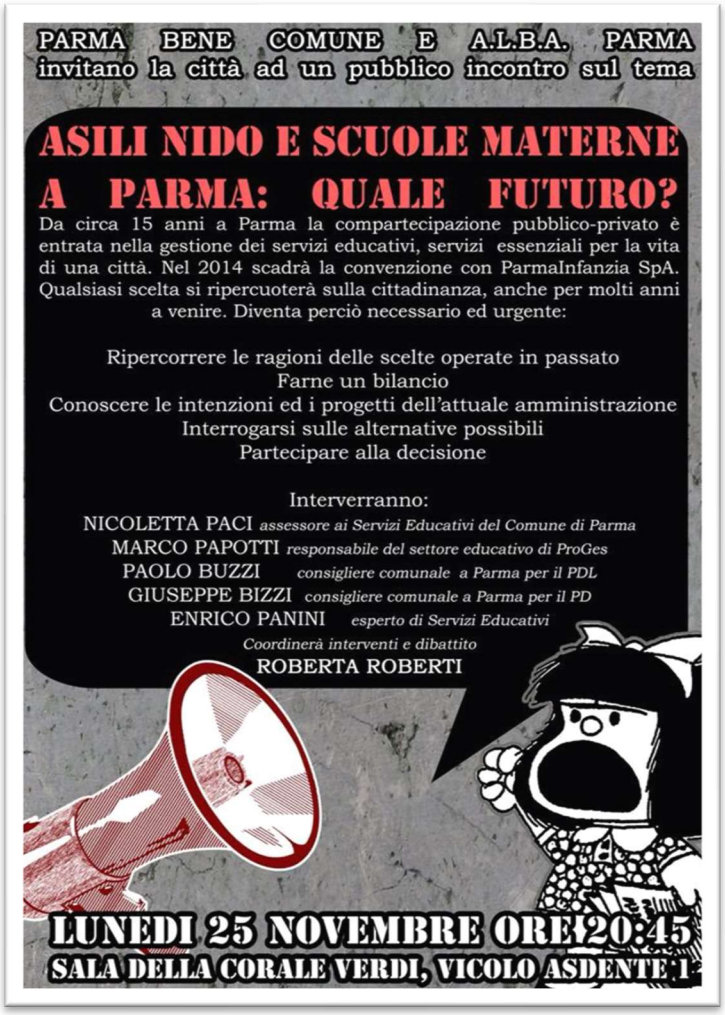
Seu estatuto prevê um Conselho de Administração com 5 cadeiras indicadas pelo sócio público e três pelo setor privado. O presidente e o Conselho Sindical são indicados pelo ente criador da estrutura, o *Comune* de Parma. Segundo Canale (2012), a participação dos *comuni* no Conselho de Administração garante o controle sobre a gestão da PRO.GES, tornando-a eficaz e capilar. No ano de 2015, sua estrutura acionária foi alterada, e a PROGES tornou-se sócia minoritária; da parte do ente público, permaneceu na sociedade somente o *Comune* de Parma, detentor de 51% das ações.

Aliada à questão dos custos, essa sociedade nasceu para atender às necessidades e demandas que não poderiam mais ser solucionadas somente pelos serviços de gestão

totalmente direta, em especial a lista de espera por vaga (MORINI; MANTOVANI, 2018). No momento de sua criação, passou a gerir 03 pré-escolas, 07 creches, 04 Espaços para crianças, os serviços de educação domiciliar e 10 centros de jogos.

Com a expectativa de atender à demanda por vagas, outra instituição nos mesmos moldes foi criada em 2011, a *ParmaZeroSei*, que também teve como sócio privado a PRO.GES (MORINI; MANTOVANI, 2018). A criação de mais uma estrutura para a gestão de serviços com sócio privado teve grande oposição dos pais, que criaram o *Comitato dei Genitori in Defesa dei Servizi Educativi Comunali* (Comitê de pais em defesa dos serviços educativos *comunali*), que realizou reuniões e mobilizações para se contrapor ao processo e discutir o futuro das creches e pré-escolas de Parma. A figura 13 reproduz um material de propaganda desse movimento.

Figura 13 – Imagem de panfleto convidando a população para a discussão sobre o futuro das creches e pré-escolas em Parma



Fonte: Parmatoday (2013).

Não tendo efetividade na gestão, em 2018 a *ParmaZeroSei* foi incorporada pela *ParmaInfanzia,* com a justificativa de racionalização administrativa e redução de custos. Nessa fusão, o *comune* ficou com 50,28% das ações, e a PROGES, com 49,72%. Com o passar dos anos, a *Parmainfanzia* incorporou parcela da gestão das pré-escolas *comunali* (PARMAINFANZIA, 2021).

b) Reggio Emilia

Em Reggio Emilia, em 2003, também foi criada uma estrutura para a gestão e supervisão de creches e pré-escolas chamada *Istituzione Scuole e Nidi d'Infanzia*. Segundo seu regulamento, ela é um organismo instrumental do *comune* para a gestão de serviços de relevância empreendedora (COMUNE DI REGGIO EMILIA, 2021c).

Segundo Piccinini e Giudici (2016), com sua criação permaneceu, mesmo com uma crise estrutural da economia mundial, a ideia democrática de oferecer oportunidades a todos, entendendo a educação como um direito, e não uma necessidade. Essa premissa fundamentou a formação de seu próprio sistema público integrado de educação de 0 a 6 anos, com a participação de outros sujeitos e instituições que são regidos por acordos mútuos, levando ao aumento da quantidade e da qualidade. A *Istituzione* seria "a melhor forma de organização para garantir autonomia e responsabilidade orçamentária" (PICCININI; GIUDICI, 2016, p. 109).

Existe um contrato que regula as relações entre o *comune* e a *Istituzione,* que por sua vez tem autonomia gestionária, administrativa, cultural e pedagógica. O contrato é renovado a cada cinco anos, e cabe à administração pública aprovar o regulamento da *Istituzione*, aportar capital, determinar as finalidades e as diretrizes anuais tendo como base a deliberação do *Consiglio Comunale* (Conselho *Comunale*) (REGGIO EMILIA, 2021d). A *Istituzione* adota todos os acordos sindicais firmados pelo *comune* relacionados a funcionários dos serviços para a primeira infância e tem autonomia para admitir, organizar pessoal e contratar funcionários por tempo determinado, podendo se utilizar dos serviços do *comune* para operacionalizar a admissão por tempo indeterminado, formação de pessoal docente e auxiliar, aquisição de bens necessários ao funcionamento, gestão total dos processos administrativos e contábeis.

Neste tipo de arranjo, o *comune* mantém uma sintonia fina e controle sobre a nova estrutura e ainda detém o direcionamento das políticas para a infância da cidade. É o caso da determinação dos valores das tarifas, que são decididos no Conselho de Administração

da *Istituzione*, mas que têm como base as diretrizes aprovadas pelo Conselho *Comunale*. A definição dos valores ainda resguarda um processo participativo que envolve pais, professores, pedagogistas, sindicatos e cooperativa (COMUNE DI REGGIO EMILIA, 2021c).

c) Bologna

Na maior cidade e capital da região, o atendimento é chamado de *Sistema formativo integrado,* que mantém as creches de gestão direta e indireta, as creches conveniadas e os polos para a infância. A gestão das creches e pré-escolas *comunali* até 2014 era realizada de forma descentralizada, com amplas funções administrativas em 6 *Quartieri* (Bairros), de acordo com a proposta da cidade de descentralização administrativa. O setor de educação e assessoramento planejava, regulamentava e coordenava os serviços de suporte e a coordenação pedagógica. A grande maioria dos pedagogistas ficava nos Bairros e executava suas tarefas com ampla autonomia.

Nesta cidade, considerada uma das mais progressistas da região, o processo de escolha por parte dos pais do local em que o filho seria matriculado mantinha aspectos democráticos: em cada bairro eram organizados encontros para apresentação das modalidades de atendimento. Os pais também podiam fazer uma visita aos locais para conhecer as estruturas que fazem parte do sistema. Como se pode observar, autonomia, participação e democracia são pontos presentes na gestão dos serviços.

Trata-se de uma cidade onde também existe grande resistência às propostas de privatização e ao crescimento do setor privado no sistema educativo, além de manter uma tradição de vanguarda nos serviços para a criança pequena, com peso preponderante da gestão *comunale* das creches e pré-escolas (NERI, 2015).

Essa conjuntura levou a cidade a optar por uma solução mais próxima de uma gestão direta, descartando possibilidades de transferência para sujeitos externos independentes, ou, ainda, a criação de uma estrutura nos moldes de uma fundação de direito privado que pareceria uma privatização camuflada. As discussões iniciaram-se em 2011, no programa de governo do recém-eleito prefeito de centro-esquerda Virginio Merola. Sem consenso político local, a discussão se prolongou por 2012 e 2013. Durante esse período, uma nova norma federal proibiu os *comuni* de criarem estruturas para exercer atividades fundamentais e administrativas. Diante dessa nova norma, a opção adotada foi a de transferir os serviços da gestão para uma instituição já existente: a *Azienda per i servizi alla persona* Irides (Asp), empresa voltada para atividades

relacionadas ao cuidado com a pessoa, que já fornecia alguns serviços para a rede de Bologna. Assim, a partir de setembro de 2013, a ASP começou a assumir os profissionais que trabalhavam nas creches municipais, nos serviços de prolongamento de horário e no apoio às crianças com deficiência das creches. Ainda permanecia uma grande polêmica sobre a transferência da gestão das pré-escolas, que apresentava uma forte oposição de grupos que temiam a perda da tradição e da profissionalidade histórica do *comune.* Um novo fator político foi adicionado à conjuntura quando, em dezembro de 2013, a lei que proibia a criação de novas estruturas foi revogada, propiciando que o *comune* decidisse pela criação de uma *Istituzione* para os serviços municipais de 0 a 6 anos, incluindo, assim, as pré-escolas.

Em junho de 2014, foi criada a *Istituzione Educazione e Scuola del Comune di Bologna* (Instituição Educação e Escola do *Comune* de Bologna), iniciando suas operações em 1º de setembro de 2014 para gestão dos serviços para a infância com autonomia gestionária, didática e organizativa. Na direção, contava com um Conselho de Administração, um Presidente e um Diretor nomeados por critérios estabelecidos pelo *comune*, além de manter um regulamento. O *comune* continuava com a definição da política educativa e as diretrizes organizativas da gestão; os bairros seguiam participando na definição das políticas e diretrizes; e a *Istituzione* assumia todos os processos relacionados à gestão (NERI, 2015).

Aos poucos, ela foi assumindo os funcionários das creches e pré-escolas, que somavam 1.533 (781 em creches, 702 em pré-escolas e 50 dos centros) (NERI, 2015).

Nas creches, o contrato coletivo nacional que seria aplicado era o mesmo utilizado anteriormente pelo *comune*, o *Comparto Regioni-Autonomie Locali* (Ccnl Enti Locali - Eell). Já nas pré-escolas, era aplicado o *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Comparto Scuola*, o mesmo das pré-escolas de gestão do governo central, mais vantajoso para os profissionais do ponto de vista econômico e normativo, que fora adotado em Bologna, que, enquanto administração local, diferenciava-se da tendência geral dos *comuni* italianos de seguir o Ccnl Enti Locali - Eell local, o menos vantajoso.

Em dezembro de 2014, o *comune* decidiu, sob protesto dos sindicatos e professores, aplicar o CCNL *Enti Locali* para a contratação de 158 funcionários por tempo indeterminado para a pré-escola. Segundo Neri (2015), para além de uma saída gestionária, diante do pacto de estabilidade e as políticas de austeridade, a *Istituzione* resultou também numa reorganização de todo o sistema de Bologna, incluindo uma nova articulação organizativa entre os setores de suporte aos serviços para a infância. Ela

também se tornou um instrumento de centralização da gestão, medida que, para o autor, foi positiva, pois, com a forte descentralização do sistema anterior baseado nos bairros, criava-se muita heterogeneidade entre as unidades, que repercutia no tipo de serviço que era disponibilizado aos cidadãos, incluindo o nível de qualidade. Depois de 30 anos, a organização descentralizada sofria muitas críticas, inclusive pela diferença de desenvolvimento de cada bairro (CORRADI et al., 2018).

No novo desenho de gestão dos serviços para a infância, os bairros mantiveram as ações relacionadas à gestão do acesso, incluindo procedimentos de inscrição e repasse de informações aos cidadãos. No entanto, mais do que apenas gerir o acesso, "os bairros foram chamados a realizar um papel de interface entre os serviços e a comunidade, no qual devem estimular a participação" (NERI, 2015, p. 20, tradução nossa).[33] Essa organização ficou em vigor até 2020, quando, em 1º de julho decidiu-se encerrar as atividades da *Istituzione,* em decorrência da necessidade de agilidade na tomada de decisões para enfrentar os problemas advindos da pandemia da Covid-19 e em virtude de algumas críticas relacionadas à falta de inovação da estrutura. Os serviços foram assumidos pelo setor de educação do *comune.*

d) Modena

As discussões sobre a criação de um organismo gestor para as instituições de educação em Modena iniciaram-se no ano de 2012, também como consequência da necessidade de discutir alternativas ao contexto de austeridade fiscal. A cidade, governada naquele momento por uma coalizão de centro-esquerda, criou uma solução que "procura conciliar a necessidade de garantir serviços para crianças com a presença de fortes restrições para contratações públicas e a necessidade de salvaguardar uma experiência de qualidade reconhecida nacional e internacionalmente" (NERI, 2012, n.p.).

Segundo o autor, as restrições impostas pela austeridade traziam o risco de o *comune* não mais conseguir manter os serviços, pois, diante de aposentadorias e transferências internas de profissionais, a legislação impedia a reposição de todos os funcionários. O *comune* mantinha sob sua gestão 52,5% das vagas das creches, sendo o restante de gestão conveniada. Na pré-escola, sua composição tinha sob a gestão direta do *comune* o percentual de 35,5%; do governo central, 17,9%; sob gestão da FISM (paritárias), 37,0%; e, ainda, 9,5% geridas por duas fundações contratadas a partir de processo de concorrência.

Com esse quadro emergencial, começaram a surgir com força propostas de privatização com foco na redução ao mínimo da gestão direta, que assumiria somente funções relacionadas ao planejamento e ao controle do setor privado, que poderia ser contratado através de concorrência pública. Alguns grupos defendiam a possibilidade de colocar em concorrência a gestão de duas pré-escolas e passar a gestão de outras duas para o governo central. Seria um modelo de gestão que no início iria restringir-se a quatro escolas, mas que poderia ser estendida para todo o sistema (NERI, 2012a). No entanto, essas propostas encontraram grande resistência da população, que iniciou um processo de mobilização contra a terceirização/privatização.

Foi criado, em março de 2012, o *Comitato di genitori* (Comitê de Pais) com o nome de *Giù le mani dagli asili* (Tirem as mãos das creches), que em algumas semanas coletou mais de 7.500 assinaturas contra a privatização e realizou uma grande manifestação em 17 de março de 2012. Na figura 14, são apresentadas algumas imagens do momento de mobilização do Comitê.

Figura 14 – Imagens da mobilização contra a terceirização/privatização da gestão de creches na cidade de Modena

Fonte: Comitato Giù le mani dagli Asili – Modena (2012)

Os sindicatos também se mobilizaram contrariamente à ideia de privatização, e os protestos levaram a administração a buscar alternativas ao modelo proposto, iniciando um processo de discussão para a criação de uma fundação para a gestão das quatro pré-escolas. A fundação seria uma sociedade de direito privado sem fins lucrativos que poderia fazer a gestão e/ou assumir os funcionários da gestão direta (NERI, 2012a). A criação de uma fundação satisfez os anseios dos pais, dos sindicatos e da comunidade escolar e foi percebida como um mal menor em relação à simples privatização. Juridicamente, é um sujeito de direito privado com total controle por parte da administração *comunale.* A coordenação pedagógica continuou sob responsabilidade municipal, sendo aplicado o mesmo modelo educativo do *comune*.

A opção por esse modelo intermediário concretizou-se em maio com sua criação sendo aprovada pelo Conselho *comunale*. Suas atividades começaram em setembro para administrar 4 pré-escolas com 314 crianças. No início da estruturação, o pessoal auxiliar era fornecido por um novo sujeito externo por meio de novo contrato. A alimentação e o serviço de apoio educativo eram realizados por um contrato do *comune* existente para outros fins antes da criação da fundação. A admissão para trabalhar nas escolas continuou sob encargo do setor de educação do *comune*. A administração destinou uma contribuição para o funcionamento para a cobertura dos custos de gestão, sendo, para os primeiros 3 anos, de € 3,5 milhões, que se somam às mensalidades pagas pelas famílias.

Atualmente, a fundação C*resci@amoInsieme* gere 10 pré-escolas e uma creche. Os profissionais são escolhidos por seleção pública, e o contrato de trabalho dos professores segue a CCNL Aninsei, à qual se adiciona o contrato complementar da *Fondazione*.

Os quatro casos apresentados ilustram uma realidade única e apresentam algumas possibilidades de gestão de serviços que buscam atender aos interesses locais, mas também se adequar às novas restrições orçamentárias. Entretanto, ainda é necessário um aprofundamento sobre este tema e retomar as discussões sobre as relações público e privado no contexto internacional, assim como as repercussões sobre a educação na realidade da Emilia-Romagna.

6.7 A complexidade nas novas articulações entre Estado, mercado e sociedade na educação

As relações entre o público e o privado apresentam grande complexidade e carência de definições precisas, sendo complexas e multifacetadas (PERONI, 2015). É o que acontece na realidade italiana e, especificamente, nas políticas regionais, que se configuram de forma fragmentada e com especificidades difíceis de serem abarcadas em toda a sua complexidade.

No entanto, é possível, com os dados apresentados até o momento, confirmar a força do setor público na Emilia-Romagna. Ao mesmo tempo, é perceptível a presença e o crescimento do setor privado na gestão e na disponibilização de vagas, configurando um sistema híbrido, em que o Estado detém a hegemonia do atendimento, ao mesmo tempo em que permite ao setor privado assumir algumas funções – inclusive com repasse de recursos públicos –, colocando-se de forma suplementar às atividades do setor público.

Para Faria (2005), é um contexto em que o setor privado atua de forma social, configurando-se no chamado *privato sociale* (privado social), e representaria a ideia de "a mais e não em vez de", que não pretende a substituição dos serviços já consolidados (FARIA, 2005, p. 1025). Esta perspectiva poderia ser confirmada para a gestão das creches clássicas, que, como foi apresentado, continuam atendendo a grande maioria das crianças. No entanto, não seria possível afirmar que com o crescimento do setor privado na gestão dos serviços complementares esse quadro não irá se alterar, ou se os serviços complementares, com o decorrer do tempo, se não for resolvido o problema da cobrança de mensalidades, substituirão em parte as creches tradicionais ou irão alterar o padrão de qualidade. É o que alertam Campioni e Marchesi (2018), diante de um quadro nacional que também apresenta diminuição na quantidade de unidades de creches clássicas sob a gestão do *comune*:

> As restrições normativas e as transformações gerenciais nas últimas décadas e a consequente diminuição no percentual desses serviços educativos e pré-escolas geridos pelas administrações comunali podem induzir a negligenciar a contribuição histórica dada ao sistema de educação nacional e privar crianças e famílias de escolas inovadoras que se esforçam para manter o equilíbrio, os direitos das crianças, dos pais e de pessoal, graças também às suas condições organizacionais (CAMPIONI; MARCHESI, 2018, p. 17, tradução nossa).[34]

Também não é demais lembrar que existe forte resistência da comunidade regional à presença do setor privado nos serviços tradicionais através de terceirização/privatização. Segundo Neri (2016), os serviços de gestão privada são mais aceitos na criação de novas estruturas, como os serviços complementares, do que na

transferência de serviços já existentes. Uma possível transferência para outro gestor de uma creche já criada e consolidada pela gestão direta iria transformar-se numa decisão impopular para as administrações locais e geraria riscos de perda de consenso político e social (NERI, 2016).

Foi essa resistência, junto com as novas necessidades das famílias e as dificuldades orçamentárias, que levou alguns *comuni* a criar uma "ação social criativa", expressão apresentado por Neri (2016) para definir a hibridização. Foram soluções criadas a partir do contexto regional que impuseram aos agentes públicos a necessidade de encontrar soluções alternativas. Foi uma resposta necessária dentro do campo em que se desenvolvem as políticas públicas, que "colocam problemas para seus sujeitos, problemas que precisam ser resolvidos no contexto" (BALL, 2011, p. 45).

Assim, esses sujeitos políticos, percebendo a necessidade de alterações na conformação de seus serviços educacionais, delinearam perspectivas diferentes dadas pelas circunstâncias e condicionantes do momento histórico em que viviam, criando ou reafirmando o percurso das políticas públicas. Conforme afirma Ball (2011, p. 45-46),

> As políticas normalmente não dizem o que fazer; elas criam circunstâncias nas quais o espectro de opções disponíveis sobre o que fazer é reduzido ou modificado ou em que metas particulares ou efeitos são estabelecidos. Uma resposta ainda precisa ser construída no contexto, contraposta ou balanceada por outras expectativas, o que envolve algum tipo de ação social criativa.

De acordo com Neri (2016), a *ibridazione* (hibridização) mantém-se dentro de uma perspectiva de gestão pública dos serviços quando apresenta a criação de soluções localizadas dentro do Estado, diante de um contexto de grandes dificuldades para a manutenção da gestão direta das creches pelos *comuni* e da resistência à privatização, inclusive não precarizando o serviço e mantendo sua qualidade:

> Na presença de grandes dificuldades para prosseguir com a gestão direta, a solução mais óbvia parece ser o recurso ao mercado mediante a terceirização do serviço e sua atribuição a sujeitos terceiros independentes do ente local, mas total ou parcialmente financiados por este, selecionados mediante concorrência ou procedimentos de concessão. Todavia, nos serviços para a infância, o abandono da gestão direta a favor de um sujeito privado independente encontra frequentemente fortíssimas resistências, não apenas por parte de funcionários e dos sindicatos, mas também das comunidades locais. É, de fato, o temor generalizado de que a privatização tenha efeitos negativos sobre a qualidade do serviço. A oposição é forte sobretudo

> em muitas realidades do Centro-Norte, onde os serviços educativos *comunali* ostentam uma tradição consolidada e experiências de elevado nível pedagógico (NERI, 2016, p. 447, tradução nossa).[35]

Neste quadro, duas formas de controle social sobre a educação podem dar essa conotação de resistência e manutenção das premissas públicas, democráticas, participativas e de qualidade que construíram a educação de 0 a 6 anos na Região. A primeira forma é a supervisão por parte do poder público sobre as instituições, que daria um caráter de qualidade e de acompanhamento e que conseguiria manter a educação da Emilia-Romagna ainda como protagonista na política educacional italiana. É o caso do *accreditamento* das instituições para o recebimento de recursos públicos, que estabelecem altos padrões para funcionamento e que incluem a capacidade de formular um projeto pedagógico, disposição de um coordenador pedagógico, organização de formação em serviço do pessoal e adoção de instrumentos de avaliação de serviços (BONDIOLI, 2004b). De certa forma, o credenciamento funcionaria quase como uma certificação de qualidade para a creche que o obtém.

A segunda forma está relacionada ao fato de que existe uma forte cultura democrática na região que criou um processo de gestão social da educação tanto internamente, com os conselhos de pais, quanto com os conselhos de políticas públicas, principalmente das políticas sociais.

Neri (2016) valoriza o processo de hibridização que ele entende ter resolvido o problema da alta demanda por vagas colocada para aquele momento histórico – décadas de 1990 e 2000 – mantendo a qualidade, mas sem recorrer à tradicional terceirização e privatização. No entanto, ele alerta para um problema que pode surgir a longo prazo, relacionado às condições de trabalho e salários diferenciados que podem atingir a profissionalidade dos trabalhadores/as das creches e, assim, interferir na qualidade:

> Todavia, em uma perspectiva de longo prazo, a piora das condições de trabalho relacionadas à mudança dos contratos aplicados ao pessoal representa um potencial elemento de criticidade. No momento não existem sinais de que o agravamento das condições de trabalho, mais evidentes em alguns casos, tenha prejudicado a qualidade do serviço. Todavia, é possível que isso venha a acontecer no futuro, sobretudo se prosseguir um direcionamento que, muitas vezes até o momento, acabou por privilegiar a redução do custo do trabalho (ainda que limitada) entre os objetivos das novas gestões (NERI, 2016, p. 456, tradução nossa).[36]

A questão sobre as relações de trabalho apresentada por Neri (2016) incita à retomada das discussões sobre as alterações resultantes no processo de reforma do Estado, que tem na redução de custos com pessoal um de seus pilares. É possível considerar que parte destas transformações regionais está relacionada às tendências hegemônicas de alterações das fronteiras entre Estado e setor privado, com a adoção de uma reforma de caráter gerencial. Mas, de outro lado, as mobilizações das organizações sociais que ainda atuam na discussão das políticas também são parte fundamental da configuração da gestão da região. Essa perspectiva confirma a ideia defendida por Ball (2011, p. 29) de que "configurações locais e regionais de provisão também diferem, e essas variações e diferenças têm de ser balanceadas contra padrões e tendências gerais". Nesse sentido, é preciso considerar que, dentro do quadro de reformas do setor público dos anos 1990 e do novo gerencialismo, "nem todas as organizações incorporam mudanças com igual boa vontade ou entusiasmo" (BALL, 2011, p. 29).

Assim, para a realidade social da Emilia-Romagna, na articulação entre os setores públicos e privado, existem nuances diferenciadas quando se constata que as administrações *comunali* mantêm controle sobre o processo de elaboração das políticas educacionais de sua competência, têm em seu poder a definição das regras para funcionamento das unidades e mantêm um robusto sistema de coordenação pedagógica e supervisão. Nesse sentido, ocorre no local o contrário do processo de mercantilização descrito pela literatura, em que o privado define os contornos do setor público, como no caso brasileiro, retratado por Peroni (2015). A autora constatou a existência deste processo na educação, com o poder público assumindo a lógica do privado na administração pública e, ainda, apresentando a possibilidade de renunciar à decisão sobre o conteúdo da educação, que ocorreria da seguinte forma:

> Através da alteração da propriedade, ocorrendo a passagem do estatal para o terceiro setor ou privado; ou através de parcerias entre as instituições públicas e privadas com ou sem fins lucrativos, onde o privado acaba definindo o público; ou, ainda, aquilo que permanece como propriedade estatal, mas passa a ter a lógica de mercado, reorganizando principalmente os processos de gestão e redefinindo o conteúdo da política educacional brasileira (PERONI, 2015, p. 15).

Outro ponto importante a se destacar é que, de fato, existe um crescimento da oferta de educação privada (com foco nos serviços complementares), mas ainda em níveis baixos, sendo ainda a oferta pública a escolha prioritária por parte dos *comuni*. A região

ainda detém a hegemonia numérica da principal forma de oferecimento da oferta de vagas, a creche clássica, seja em horário parcial, seja em integral. O Estado, assim, não se retirou do cenário para dar espaço para o setor privado ocupar, mesmo se constatando que uma parte seja executada por administração indireta. É um quadro que, resguardadas as possíveis diferenças, também foi constatado no Brasil por Pinto e Correa (2020), quando apresentam resultados de pesquisa sobre a educação infantil e constatam que, entre 1998 e 2017, ocorreu grande crescimento no oferecimento de vagas pela rede privada, com grande concentração de convênios com o poder público, chegando a representar quase metade das vagas oferecidas pela rede privada. No entanto, mesmo com esse crescimento, a média das matrículas em creches sob responsabilidade direta dos municípios era de 65%; se for acrescentado o percentual de 17% da rede conveniada, atinge-se o percentual de 82% sob responsabilidade dos municípios em 2017.

Assim, o híbrido não estaria apenas na forma de alteração da gestão das instituições de educação; ele também se faz presente na forma e na dimensão com que a gestão pública incorpora as diretrizes internacionais hegemônicas de reformas da educação, que preconizam um intenso processo de privatização em várias áreas. Tal processo apresenta-se de forma complexa, com uma tendência internacional de aceleração. Adrião (2018), tendo como base sua pesquisa sobre a produção científica nacional e internacional sobre o tema, elenca três dimensões da educação nas quais se materializa a privatização: 1) na gestão; 2) na oferta educacional; e 3) no currículo, que podem ser utilizados para pensar a nossa região.

1) Gestão dividida em dois focos:

a) Privatização da gestão educacional: quando os processos decisórios sobre a política educativa de uma rede ou de um sistema público de ensino são delegados ou passam a ser subordinados a instituições privadas lucrativas e a estas associadas;

b) Privatização da gestão escolar, relativa aos processos de delegação ou subordinação da gestão de escolas a estes mesmos atores. Nesse processo ocorre uma transferência na provisão do serviço que não se configura como "políticas de escolha parental, mas tão somente de medidas que alteram o provedor da educação, do ente público para um provedor privado, custeado pelo primeiro" (ADRIÃO, 2018, p. 20). Essa alteração pode acontecer nas seguintes formas:

- Transferência da gestão escolar para organizações com fins de lucro;
- Transferência da gestão escolar para organizações sem fins de lucro;
- Transferência da gestão escolar para cooperativas de trabalhadores e de pais;

• Transferência da gestão do sistema educacional para organizações lucrativas por meio de PPPs;

• Transferência da gestão do sistema educacional para organizações sem fins de lucro.

Considerando os conceitos da autora, na dimensão da gestão, pode-se confirmar a existência de uma possível direção privatizante que estaria acontecendo no campo da gestão escolar na Emilia-Romagna, configurada pela transferência de parte da responsabilidade de gestão para cooperativas ou outras instituições do terceiro setor, ou, ainda, para empresas de titularidade totalmente privada. Mas nos casos relatados de hibridização, com a transferência da gestão para novas estruturas, que mantêm o poder decisório por parte do ente público, não se pode afirmar que existe um movimento de privatização.

Resta mencionar que, mesmo estando presente a vertente de privatização da gestão escolar, não foi detectado processo de privatização da gestão educacional, pois em todos os processos e estruturas analisados as decisões e a supervisão sobre a política educativa ainda estão com o poder público.

2) Oferta educacional: crescimento do atendimento em escolas privadas lucrativas e programas de bolsas em estabelecimentos privados, que podem se efetivar por meio de subsídio à oferta por meio de convênios/contratos/termos de parcerias entre governos e organizações privadas; subsídio à demanda por meio de incentivos fiscais; escolas privadas com fins de lucro; tutorias; aulas particulares e escolas privadas conveniadas ou sob contrato custeadas com fundos públicos (*Charter School*); Bolsas de estudo (*Vouchers*); Educação domiciliar.

Observa-se a presença de uma política de oferecimento de *vouchers* ou ainda de reserva de vagas em instituições privadas por meio de convênio, também aderindo, assim, à ideia de aumento de subsídio público à oferta privada de educação.

Esta dimensão está presente na região quando as escolas privadas reservam vagas para matrículas em convênio com o setor público, havendo um processo de transferências de recursos públicos para o setor privado. O *voucher* de Ravenna também é um aspecto presente. Outras possibilidades em que os *comuni* disponibilizam bônus ou *vouchers* para a matrícula em creches públicas é uma medida diferente, quando se discute sobre um sistema educacional que não é gratuito. A transferência de recursos por meio de bônus e/ou *vouchers* para que os pais possam pagar suas mensalidades em instituições de gestão não públicas pode ser considerado como transferência de recursos para o setor privado,

mas no caso de *voucher* a ser utilizado no próprio setor público este poderia ser caracterizado como um benefício social vinculado à execução de uma política social.

Esses *vouchers* também estão direcionados para aumentar o acesso das crianças às creches, não sendo necessariamente utilizados com justificativas de uma suposta melhor qualidade de instituições privadas, como ocorre em outros contextos, pois a qualidade do setor público é alta. Portanto, também nesse caso é mais um diferencial a ser pensado na realidade da Emilia-Romagna.

3) Currículo: representado pela compra ou adoção pelo poder público do setor privado de propostas curriculares, tecnologias educacionais e sistemas privados de ensino, representada "pela transferência para o setor privado da definição do que ensinar, do como ensinar e do quando ensinar, além dos processos de verificação da aprendizagem, ou seja, da definição dos desenhos curriculares" (ADRIÃO, 2018, p. 20)

Esta dimensão não acontece na região, que mantém seu histórico de elaboração de propostas e materiais pedagógicos inovadores, de acordo com as concepções construídas historicamente de criança e educação. Também, a partir dos documentos publicados pela região sobre gestão e supervisão, bem como sobre as diretrizes para o projeto pedagógico, foi constatado que as concepções de políticas de educação para a criança pequena, criadas a partir do debate público, já exaustivamente apresentadas neste trabalho, permaneceram ao longo dos anos como um valor que também é incorporado pelas instituições privadas, inclusive como fator de qualidade.

Em resumo, considerando as dimensões apresentadas em contraste com os dados obtidos da pesquisa, pode-se considerar que existem características de um processo de privatização na oferta e na gestão. Já no currículo, não é possível afirmar a existência desse processo, pois esta dimensão ainda está sob responsabilidade do ente público.

São dados ainda em análise que precisam de mais pesquisas para se verificar se a Emilia-Romagna vai continuar mantendo sua qualidade se, ao longo dos anos, ocorrer um crescimento do setor privado. Nos dias atuais, é preciso considerar que as condições sociopolíticas italianas que foram essenciais para o desenvolvimento da proposta Emiliana de qualidade alteraram-se nas últimas décadas. A Europa, mesmo antes do coronavírus, já vivia um momento de restrição orçamentária e de derrotas dos movimentos de esquerda, inclusive em algumas regiões do Norte. Após o final da pandemia, essa realidade pode retornar ainda com maior força.

A continuidade, portanto, das políticas de educação para a primeira infância descritas neste estudo dependerão dos rumos que a Itália tomará no próximo período e de

como a sociedade reagirá às políticas de austeridade e a outras propostas democráticas e participativas na organização de sua educação.

6.8 Profissionais da educação e contratações diferenciadas

Como apresentado até o momento, na gestão de creches e pré-escolas, existe grande diversidade a partir dos tipos de serviços e dos sujeitos envolvidos na gestão. Essa diversidade reproduz-se também em relação aos dados de pessoal, e seu ponto crítico está no tipo de Contrato Coletivo Nacional de Trabalho que será aplicado, que regulamenta tempo de jornada que pode ser integral ou parcial, valores salariais e outras regras e benefícios, como indicado no capítulo anterior.

Segundo Campioni e Marchesi (2018), a adoção do Contrato Coletivo dos Entes Locais com 30 horas de trabalho semanal em contato com as crianças é condição fundamental para garantir a qualidade da educação, diante de uma multiplicidade de sujeitos envolvidos na gestão das pré-escolas. Mas também é importante considerar o número de contratações e o perfil que vai se delineando dos profissionais na região. Com a tendência do aumento do setor privado no atendimento, foi elevado o número de trabalhadores/as que atuam neste setor, englobando os profissionais diretamente envolvidos com a educação, os professores/as e educadores/as, e os outros profissionais denominados na Itália de não educativos que atuam no apoio em tarefas como serviços de cozinha e limpeza.

A tabela a seguir apresenta uma série histórica que contempla o total de funcionários na etapa de 0 a 3 anos.

Tabela 25 – Número de profissionais que atuam nos serviços de 0 a 3 anos segundo tipo de gestão na Emilia-Romagna no período de 2012/13 a 2018/19

	Gestor Público				Gestor Privado				Total			
	Educação		Apoio		Educação		Apoio		Educação		Apoio	
Ano escolar	Nº de funcionários	Variação anual (%)	Nº de funcionários	Variação anual (%)	Nº de funcionários	Variação anual (%)	Nº de funcionários	Variação anual (%)	Nº de funcionários	Variação anual (%)	Nº de funcionários	Variação anual (%)
2012/13	2.747	-	1.248	-	2.449	-	907	-	5.196	-	2.155	-
2013/14	2.694	-1,9	1.192	-4,5	2.365	-3,4	865	-4,6	5.059	-2,6	2.057	-4,5
2014/15	2.555	-5,2	1.144	-4,0	2.368	0,1	851	-1,6	4.923	-2,7	1.995	-3,0
2015/16	2.393	-6,3	1.090	-4,7	2.474	4,5	835	-1,9	4.867	-1,1	1.925	-3,5
2016/17	2.387	-0,3	1.049	-3,8	2.582	4,4	872	4,4	4.969	2,1	1.921	-0,2
2017/18	2.351	-1,5	1.039	-1,0	2.620	1,5	889	1,9	4.971	0,0	1.928	0,4
2018/19	2.170	-7,7	996	-4,1	2.751	5,0	919	3,4	4.921	-1,0	1.915	-0,7

Fonte: Regione Emilia-Romagna (2020a). Adaptada

É possível confirmar que, nos últimos sete anos, ocorreu uma queda considerável de cerca de 20% no número de trabalhadores/as no setor público, diminuindo de 3.995 (educação e apoio) para 3.166. Apesar de ter apresentado uma estabilização no ano escolar 2017/18, no ano escolar seguinte, atingiu o maior percentual de diminuição, com -7,7% no pessoal educativo e -4,1% no pessoal de apoio, enquanto no mesmo período, o setor privado aumentou 5,0% no pessoal educativo e 3,4% no pessoal de apoio. Esse dado pode se configurar como uma tendência constante da região, mas ainda sem a possibilidade de confirmação, o que remete à necessidade de aprofundamento deste tema com estudo específico e considerações sobre possíveis alterações que a implementação do Sistema Integrado pode trazer.

Conforme apresentado no capítulo cinco, existe uma grande diferenciação entre professores/as que atuam nas creches, chamados de *educatrici* (educadoras), para os professores/as que atuam nas pré-escolas, denominados de *insegnanti* (professoras). Mas as diferenciações não se encontram apenas entre as duas etapas. Internamente também existem diferentes tipos de denominação e contratação, dependendo da forma de gestão adotada.

No caso das pré-escolas, os profissionais das escolas de gestão do governo central são diretamente contratados via concurso público. Já nas pré-escolas paritárias, a contratação segue regras próprias que podem ser do *comune* ou das entidades privadas. No entanto, em sua maioria apresentam o mesmo conjunto de profissionais atuantes na área, divididos em:

1) Professores/as: com formação específica para atuar junto às crianças;

2) Professores/as de apoio: profissionais especializados para atuação em classes com crianças com deficiência. Assim como os professores, têm uma função didática;

3) Educadores/as de apoio: profissionais designados pelos entes locais para assistência à autonomia e comunicação; por exemplo, tradutores de língua de sinais ou para facilitar a comunicação de crianças autistas;

4) Profissionais não diretamente envolvidos com educação: como cozinha, limpeza, administrativo.

Na tabela a seguir, estão os dados sobre os profissionais diretamente envolvidos com a educação nas pré-escolas por província e entre escolas *comunali* e privadas

Tabela 26 – Número de profissionais por província que atuam nos serviços de 3 a 6 anos nas pré-escolas de gestão não central na Emilia-Romagna (Ano escolar 2018/2019)

	Pré-escolas *Comunali*			Pré-escolas Privadas			Total		
Províncias	**Professoras**	**Professoras de apoio**	**Educadoras de apoio**	**Professoras**	**Professoras de apoio**	**Educadoras de apoio**	**Professoras**	**Professoras de apoio**	**Educadoras de apoio**
Piacenza	-	-	-	140	06	21	140	06	21
Parma	168	44	11	244	02	23	412	46	34
Reggio Emilia	370	61	71	443	32	43	813	93	114
Modena	176	23	41	453	40	62	629	63	103
Bologna	513	59	178	409	24	63	922	83	241
Ferrara	79	13	11	197	08	18	276	21	29
Ravenna	177	0	62	166	07	15	343	07	77
Forlì-Cesena	138	15	14	170	23	04	308	38	18
Rimini	192	07	86	163	08	29	355	15	115
Emilia-Romagna	**1.813**	**222**	**474**	**2.385**	**150**	**278**	**4.198**	**372**	**752**

Fonte: Regione Emilia-Romagna (2020a). Adapada.

Comprova-se pela tabela que também na pré-escola o maior número de professores está nas privadas, com 2.385 (56,8%), enquanto o total nas escolas *comunali* é de 1.813 (43,2%). Essa proporção inverte-se em relação aos professores de apoio, que estão 63,0% nas escolas *comunali* e 37,0% nas escolas privadas.

A diversidade de instituições, o tipo de serviço e gestão também fazem da realidade da região um quadro fragmentado e com diversas possibilidades. No entanto, os custos de pessoal vêm sendo o maior incentivo para que os entes públicos abandonem as gestões diretas em prol de um parceiro privado. E, nesse sentido, o movimento de aumento de funcionários no setor privado pode ser mais um indício da uma tendência de ampliação do setor privado na gestão da educação.

Essa disputa pode ser mais acirrada, diante da entrada do governo central no financiamento das creches e das pressões para o cumprimento das metas estipuladas pela União Europeia. Como parte deste processo, há o fundo do Sistema Integrado, o lado financeiro do projeto da criação de um único percurso formativo para crianças de 0 a 6 anos.

6.9 Perspectivas para o novo sistema integrado e seu financiamento na região

A efetivação do financiamento para a implementação do Sistema Integrado de 0 a 6 anos na região iniciou-se em 2018. Na Emilia-Romagna, foram utilizadas duas formas de geração e distribuição de recursos: a) do Fundo nacional do governo central; e b) Recursos regionais próprios.

a) Fundo Nacional para implantação do Sistema integrado

Conforme previsto na Lei 65/2017, o governo central criou um fundo a ser distribuído entre as regiões e c*omuni* para apoiar e qualificar o sistema, na perspectiva de diminuir o valor das mensalidades pagas pelos pais, reduzir as listas de espera em algumas regiões e, ainda, apoiar a difusão dos polos de infância, estruturas criadas para agregar no mesmo espaço creches e pré-escolas.

O Fundo nacional prevê o montante de € 224 milhões para o 1º ano. Em 2018, para a Emilia-Romagna, foram destinados **€ 20.308.143,00**. A forma de repartição do fundo na região foi aprovada pela Deliberação nº 1.835, de 05 de novembro de 2018. É de responsabilidade da região a aprovação dos critérios de distribuição, que, em seguida,

são comunicados ao Ministério da Educação para que ele repasse os recursos aos *comuni* (EMILIA-ROMAGNA, 2018b).

A distribuição basicamente teve como premissas a consolidação e a qualificação dos serviços educativos na seguinte proporção:

• **90% ou € 18.277.328,70**, destinados à consolidação dos serviços educativos públicos e privados (creches) e pré-escolas paritárias, públicas (*comunali*) e privadas. Os recursos devem ser basicamente utilizados na gestão do sistema (ampliação da rede, diminuição das mensalidades etc). Dentro desse montante, existe uma nova divisão em que 95% ou € 17.363.462,27 serão destinados para as creches e 5% (€ 913.866,43) para as pré-escolas. Dois critérios adicionais, baseados no número de crianças, foram incluídos na distribuição: uma cota de incremento de 2,8% para *comuni* localizados nas montanhas e 2,1% para despesas de gestão com base no número de crianças com deficiência. Considerando o montante maior a ser distribuído para os serviços de 0 a 3 anos, a tabela a seguir detalha o valor transferido para cada província e o valor por criança.

Tabela 27 – Distribuição dos recursos do Fundo nacional do governo central por província para utilização na educação de 0 a 3 anos (Ano escolar 2018/2019)

Província	Valor total (€)	Número de crianças	Valor por criança/matrícula (€)
Piacenza	692.269,97	1.162	595,75
Parma	1.772.887,36	2.906	610,07
Reggio Emilia	2.429.082,60	4.041	601,10
Modena	2.801.722,57	4.590	610,39
Bologna	4.926.815,87	7.940	620,50
Ferrara	1.041.219,18	1.769	600,12
Ravenna	1.534.272,14	2564	598,39
Forlì-Cesena	1.290.762,54	2.083	619,66
Rimini	874.430,04	1.420	615,89
Emilia-Romagna	**17.363.462,27**	**28.475**	**609,77**

Fonte: Regione Emilia-Romagna (2018a, 2018b), (CGIL, s.d.).
A cota adicional por matrícula em região de montanha é de € 276,22, e a cota por criança com deficiência é de € 1.098,29.

• **10% ou € 2.030.814,30** devem ser investidos para a qualificação que engloba a implantação da coordenação territorial e a qualificação dos profissionais. Todos os tipos de gestão são contempladas, direta, indireta ou conveniada, com a seguinte distribuição:

✓ € 500.000,00 para a coordenação pedagógica territorial: destinados aos *comuni* que são capital de província e dividido de acordo com o número de crianças matriculadas nos serviços educativos públicos e privados conveniados;

✓ € 315.000,00 para a formação permanente dos profissionais dos serviços educativos;

✓ € 350.000,00 para a coordenação pedagógica dos *comuni* com população inferior a 30.000 habitantes;

✓ € 865.814,30 para ações de caráter inovador em serviços educativos e pré-escolas, distribuídos entre 38 entes coordenadores de distritos sociosanitários (organização territorial).

Segundo os dados do Osservatorio CGIL-FLC-FP (s.d), a distribuição dos recursos por província destinou o maior montante, 27,5%, para Bologna, seguida de 16,3% para Modena e 14,4% para Reggio Emilia. A menor porção ficou com Piacenza, com 4,2%, que tem o menor percentual de crianças de 0 a 3 anos matriculadas, 21,4%.

Esses percentuais refletem o número de crianças matriculadas e, de certa forma, valoriza as regiões que mais investiram no sistema de 0 a 6 nos últimos anos. No entanto, tal distribuição, sem uma avaliação que considere as debilidades das províncias e *comuni* e o baixo atendimento à demanda, pode não tornar mais igualitária a região.

b) Recursos Regionais

Para o ano de 2018, de acordo com estudo do Osservatorio CGIL-FLC-FP Sul Sistema 0-6, a região investiu na educação de 0 a 6 anos o total de € 57.709.643,00, sendo € 20.308.143,00 (35,2%) do fundo nacional (CGIL, s.d). Ainda para a composição do total, como transferência de recursos do governo central, foram alocados € 24.651.500,00, 42,7%.

A região ainda contribuiu para o sistema integrado com o valor de € 7.250.000,00, tendo como fonte o orçamento da região, previsto na lei regional 19/2016. Outros € 4.700.000,00, também do orçamento regional, foram direcionados para as redes de pré-escolas paritárias que firmaram protocolo de intenção com a região. Ainda foi orçado o valor estimado de € 800.000,00 para as seções primaveras experimentais.

No cômputo final dos recursos alocados para o sistema nesse ano, o governo central investiu € 44.959.143.000,00 (78%), e a Região, € 12.750.500,00 (22%) (CGIL-FLA-FP, s.d.).

Neste quadro, faz sentido o otimismo dos italianos com o novo sistema integrado. O governo central, que se mantinha distante do comprometimento com a educação de 0 a 6 anos, entrou na faixa de 0 a 3 anos.

Mas também é preciso atentar e acompanhar o desenrolar do projeto. Segundo Sabatinelli (2017b), a alocação de recursos é importante principalmente diante do "deserto dos últimos anos", mas não parece suficiente para proporcionar um desenvolvimento robusto e rápido.

Ainda não é possível apresentar os impactos que esse aporte de recursos gerado pela criação do fundo nacional, junto com Sistema Integrado, terá no sistema ou se serão suficientes para cumprir com os objetivos estabelecidos no Decreto 65/2017. Em 2021, iniciou-se o monitoramento sobre as ações adotadas pelos *comuni*, que indicará se os recursos foram suficientes para diminuir os custos dos *comuni* e famílias ou se estará mantido o quadro atual.

É um tema em discussão no país e na região. Mas cabe novamente destacar que, como não se trata de um fundo permanente, e com a histórica fragmentação da política de 0 a 3 anos, é possível que ele tenha impacto somente no curto prazo, permanecendo uma incógnita sobre as próximas propostas de financimento. Ainda, se o modelo de financiamento, que prevê o aporte de recursos a partir de aprovações orçamentárias anuais, trienais ou quinquenais, será suficiente para expandir a rede e, assim, garantir o direito das crianças.

CONCLUSÕES

A busca por "desvendar" as relações do fenômeno que a pesquisadora se propôs a estudar, e não a totalidade da realidade social, proporcionou achados, uma nova vivência e novas perspectivas em relação à educação italiana, mas também em relação à educação brasileira. Diante do que foi exposto, seria impossível ficar inerte e não ser otimista, mas também crítica, com a educação pública, laica e gratuita do Brasil, que acolhe as crianças desde os primeiros anos de vida, de Norte a Sul do país, além de contar com um sistema de financiamento, regulamentado com a aprovação do FUNDEB permanente.

A entrada das creches na educação básica, desde a Constituição de 1988 e a LDB de 1996, é um exemplo de uma organização de educação que pode ser apresentado ao mundo. Nesse sentido, para a pesquisadora, ter conhecido novos elementos de outra realidade incentivou ainda mais o processo de reflexão e inspiração sobre a educação no Brasil.

Não se pretende afirmar que a educação brasileira é perfeita ou que não existem inúmeros problemas. Ao contrário, conforme as citadas referências bibliográficas, ela também é palco de avanços e retrocessos e, por este motivo, está sempre na pauta daqueles que a defendem como direito das crianças e das famílias e que lutam por políticas de bem-estar social para garantir melhores condições de vida para a população.

Fundos permanentes para o desenvolvimento da educação estão distantes da realidade italiana, que ainda mantém o financiamento das creches com alocações de recursos extraordinários, que podem deixar de existir quando expirar a destinação prevista na lei orçamentária. Nesse sentido, o governo italiano tem o desafio, diante do quadro da a faixa de 0 a 3 anos, de investir muito mais e de forma permanente para garantir o direito à educação de qualidade das crianças pequenas.

Como em todo processo social no sistema capitalista, existem tensões e disputas que suscitam resistências nos grupos das classes dominadas, que criam possibilidades de transformação social a partir da conquista de direitos, de recursos e de políticas públicas que visam maior igualdade social.

Neste quadro, possibilidades de alteração nas políticas impostas pelas classes dominantes existem e podem ser discutidas para organizar movimentos contrários às ações retrógradas em educação que impõem restrições orçamentárias na área de políticas sociais, que criam condições para antecipação de escolarização, quem mantém concepções somente assistencialistas nas práticas educacionais e às visões de mercado

que não respeitam e valorizam a educação como direito humano. O processo de resistência constrói e reconstrói agendas e mobilizações, diante da necessidade de estar sempre atento às propostas que deslocam as crianças de seu protagonismo para transformá-las em apenas mais um número das contas públicas.

No contexto da região da Emilia-Romagna, que se diferencia pelo histórico de valores cooperativos, democráticos, solidários e igualitários, a luta está presente desde a resistência ao fascismo durante a Segunda Guerra Mundial. Ela é exemplo de uma forma diferenciada de construção social, em que a ação coletiva não é a exceção, mas é o padrão de convivência.

Naquela região, desenvolveu-se uma excelente abordagem de educação para a criança pequena. É uma proposta pedagógica, mas, acima de tudo, é um projeto ético e político, que também teve e continuará tendo problemas e desafios, avanços e impasses. O legado de sua experiência é uma representação de que a luta por instituições escolares de qualidade extrapola o âmbito educacional e se configura como uma luta social de uma comunidade, que é historicamente *rossa* (vermelha), identificada com as propostas de esquerda.

Com a análise da história e do contexto social da região, uma conclusão possível é a de não existiria uma história de política pública de educação diferenciada, sem as vivências sociais e históricas de seus personagens. A criação dessa famosa abordagem pedagógica só foi possível pela presença de um projeto político e de mecanismos públicos que acionaram engrenagens capazes de colocar em prática seu pensamento filosófico e suas políticas públicas da educação da criança pequena.

Transformações aconteceram, e a região também se adaptou e incorporou algumas propostas de mercado na gestão de seu sistema. No caso das tendências de terceirização e privatização, na Emilia-Romagna, elas portam a ideia de um hibridismo que, na forma de implementação, não se configura como uma proposta totalmente privatizante. Mas também não se recusa à incorporação nem a mudanças na gestão em que se agregam parceiros do setor privado para a execução dos serviços públicos. Os processos se interrelacionam e criam um panorama também interessante para pensar alternativas à influência do mercado. Novamente, para que fosse possível não se submeter totalmente às regras mercadológicas, a mobilização de sua população foi fundamental. O exercício da participação democrática ainda reúne as pessoas na praça para reivindicar mais Estado e para garantir os direitos conquistados nos períodos mais prósperos do Estado de bem-estar social.

No momento em que a humanidade passa por grandes dificuldades com a pandemia do novo coronavírus, as políticas sociais são imprescindíveis em suas várias áreas, na saúde, na assistência ou na educação, para garantir cuidados, sobrevivência e amenizar os efeitos da crise. Os Estados nacionais estão sendo incitados a dar respostas que não resolvem as questões estruturais da desigualdade do capitalismo, mas que podem mitigar os impactos negativos sobre a população.

A conjuntura pandêmica gera impactos grandes para todos os grupos sociais. Os idosos são os mais suscetíveis aos desdobramentos da doença. Já as crianças estão ausentes dos espaços escolares há muito tempo, com prejuízos não apenas para o aprendizado, mas também para sua socialização, além de sofrerem maior impacto com o aumento da vulnerabilidade social. Sem mencionar a situação de milhões de trabalhadores que perderam seus empregos.

Na Itália, cresceu o empobrecimento da população, que só não se agravou mais porque a seguridade foi acionada e foram mobilizados os chamados *ammortizzatori sociali* (amortizadores sociais) para trabalhadores, famílias e empresas, que podem ser indenizações ou rendas de emergência. Em 2020, houve um aumento de 7,7% no número de pessoas em pobreza absoluta, principalmente no Norte (região mais atingida pela pandemia), o que representa cerca de 5,6 milhões de pessoas ou 9,4% do total da população, o percentual mais elevado desde 2005 (NADOTTI, 2021).

Um dado a ser observado é que, para famílias com aposentados, o impacto da pobreza vem sendo menor. Essa realidade é vivenciada pelas famílias nos últimos anos em que as aposentadorias são fator de resistência às situações de pobreza, conforme afirma Nadotti (2021, n.p):

> Também no ano da pandemia, a presença de idosos na família (principalmente titulares de ao menos uma renda de aposentadoria que garante entradas regulares) reduz o risco de retorno das famílias à pobreza absoluta. O percentual de famílias em condições de pobreza com ao menos um idoso é de 5,6% (substancialmente estável em relação à 2019 em que era igual a 5,1%); aquelas onde os idosos não estão presentes viram, ao contrário, piorar a incidência, de 7,3% para 9,1%.[37]

Nessa conjuntura, funcionam os Estados de bem-estar social, que continuam sendo um ponto de afirmação não apenas da identidade e estilo de vida europeus. Eles também são a base da sobrevivência de muitas famílias e fomentador de desenvolvimento econômico e social. Espera-se que, após perceberem a importância de manter sempre

disponíveis as políticas sociais, os governos e a população italiana e europeia retomem a defesa dos valores que construíram seu Estado social.

O que se vive na atualidade pode redirecionar as linhas de pensamento e de ação em relação ao papel do Estado no mundo capitalista, diante do abandono das teses de não interferência do Estado na economia e de defesa intransigente da austeridade fiscal, totalmente esquecidas pela necessidade de um Estado forte. O setor estatal se recoloca com força na arena da política e econômica, conforme afirma Rossi:

> Na pandemia ficou evidente para quem quiser ver que os governos nacionais não são como famílias. Países do mundo todo expandem seus gastos públicos sem restrições. Mesmo o FMI passou a recomendar que é o momento de gastar sem equilíbrio fiscal. Os que diziam que "acabou o dinheiro" hoje argumentam envergonhadamente pelo aumento de gastos. Afirmar que "acabou o dinheiro" equivale a dizer que o Estado não tem capacidade de taxar mais, de se endividar nem de imprimir dinheiro (ROSSI, 2020, n.p).

A pandemia é um fenômeno que afeta várias dimensões da existência e tão inédito para nossa geração, que possibilidades de análise se tornaram uma atividade difícil, em decorrência da velocidade dos acontecimentos e um desnorteamento. Como bem nota Boaventura de Sousa Santos (2020, p. 13), "a pandemia confere à realidade uma liberdade caótica, e qualquer tentativa de a aprisionar analiticamente está condenada ao fracasso, dado que a realidade vai sempre adiante do que pensamos ou sentimos sobre ela".

De qualquer forma, é preciso buscar elementos para re(pensar) as linhas de atuação em cada campo de nossas vidas. É o que propõe Aldo Garbarini, presidente do GNNI, ao reconhecer os problemas da educação de 0 a 6 anos na Itália, agravados pela pandemia. Segundo ele, existe o risco de que, sem a frequência às creches e pré-escolas, as famílias abandonem a perspectiva da escolarização por soluções auto-organizadas. Se o quadro da Itália já era problemático antes da pandemia, a situação pode ter se tornado crítica. Mas existe a consciência sobre os problemas do sistema e a necessidade de resolver as coisas que já não funcionavam antes da pandemia.

Garberini, ao responder a uma pergunta numa entrevista, afirma que:

> Devemos sair da crise pandêmica não com o objetivo de retornar como era antes, porque algumas coisas já não funcionavam antes: devemos, ao contrário, ir além, para garantir primeiro um serviço de qualidade, exigível por todos na mesma forma e generalizado na acessibilidade (GENZONE, 2020, n.p., tradução nossa).[38]

Para a pesquisadora, fica o desejo de que se alcance na Itália uma solução para seus antigos e novos problemas. Esta pesquisa, que se propôs a ser um olhar brasileiro sobre a Itália, pode ser uma continuidade de outros trabalhos ou o início de outros percursos, com outros olhares para compreender como funcionam os sistemas de educação fora do Brasil do ponto de vista da organização, da gestão e do financiamento.

Como pensava Loris Malaguzzi, é necessário saltar o muro, um muro que muitas vezes molda nosso olhar e nossas posturas apenas para a microrrealidade, não nos permitindo ver para além dos limites que o sistema capitalista nos impõe. Saltar o muro da pesquisa também é uma ação de contestação e de mobilização. É uma ação de transformação.

REFERÊNCIAS

A CLASSE operária vai ao paraíso. Direção: Elio Petri, Itália, 1971.

ADRIÃO, Theresa. Dimensões e formas de privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018.

ADRIÃO, Theresa; PINTO, José Marcelino Rezende. Privatização da Educação na América Latina. Apresentação. **Educação e Sociedade,** Campinas, v. 37, n. 134, p. 11-15, jan./mar. 2016.

ALBERTI, Alberto. Apresentação. *In:* CIARI, Bruno. **As novas técnicas didácticas**. 2.ed. Lisboa: Editorial Estampa, Lisboa, 1997. [Temas pedagógicos].

ALMEIDA, Ronaldo. Estudo de caso: foco temático e diversidade metodológica. *In:* ALMEIDA, Ronaldo. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. Bloco Qualitativo. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016.

ALONSO, Angela. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. *In:* ALMEIDA, Ronaldo. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. Bloco Qualitativo. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016.

ANDRÉ, Marli Eliza D. A. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional.** Brasília: Liber Livro Editora, 3. ed. 2008.

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso. O que é um estudo de caso qualitativo em educação? **Educação e contemporaneidade.** Salvador, v.22, n. 40, p. 95-103, jul./dez. 2013.

ANDREETTO, Valeria Gonçales. **Reggio Emilia e San Miniato:** experiência em política para a qualidade da infância. 2014. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

ANTONELLI, Maria Alessandra; GREMBI, Veronica. **Asili nidi e livelli di governo:** evidenze da una prima ricognizione dei comuni italiani. *In*: XX Conferenza Società Italiana di Economia Pubblica. Economia della tassazione. Sistemi tributari, pressione fiscale, crescita. Pavia: setembro, 2008.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 6. reimpressão. São Paulo: Boitempo editorial, 2003.

ARAUJO, Cardoso Gilda. **Políticas educacionais e Estado federativo**: conceitos e debates sobre a relação entre município, Federação e educação no Brasil. 1.ed. Curitiba: Appris, 2013.

ARACHI, Giampaolo; GRECO, Luciano. Il dibattito sull'autonomia differenziata. *In:* ARACHI, Giampaolo; GRECO, Luciano (Orgs.). **La finanza pubblica italiana**. Rapporto 2019. e-book, Societá Editrice Il Mulino, Edição do Kindle, 2019.

ARRETCHE, Marta Teresa da S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In:* BARREIRA, Maria Cecilia R. N.; CARVALHO, Maria Carmo B. (Orgs.) **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

ASCOLI, Ugo. Le caratteristiche fondamentali del Welfate State italiano. *In:* SORBA, Carlotta (org.). **Cittadinanza, Individui, diritti sociali, collettività nella storia Contemporanea**. Quaderni della Rassegna degli Archivi di Stato. Ministero per i beni e le attività culturali. Direzione generale per gli archivi, 2002.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE ISTITUTI NON STATALI DI EDUCAZIONE E DI ISTRUZIONE (ANISEI) **Contrattazione Colletiva – Scuole Private laiche**. Disponível em: https://ilccnl.it/ccnl_Scuole_Private__Disponível _ANINSEI_.html#. Acesso em: 04 abr. 2021.

BALL, J. Stephen. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BALL, J. Stephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *In:* BALL, J. Stephen; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. 1. ed. 2. reimpressão. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, J. Stephen.; YOUDELL, Deborah. **Privatización encubierta en la educación pública**. Internacional de la educación. *In:* V Congresso Mundial. Internacional de la educación. Julho, 2007.

BALL, J. Stephen. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BALZANI, Vesna; CAMPIDELLI, Teresa; GARDINI, Debora; ZANELLI, Polo. Le scuole dell'infanzia comunali dalle origini a oggi: identità e innovazione. *In*: (Orgs.) CAMPIONI, Lorenzo; MARCHESI, Franca**. La strada maestra.** Tracce di storia delle scuole comunali dell'infanzia nei comuni capoluogo dell'Emilia-Romagna. Bologna: Zeroseiup, 2018.

BARAZZONI, Renzo. **Mattone su mattone**. Storia della Scuola dell'infanzia comunale XXV Aprile di Villa Cella. Reggio Emilia: Reggio Children, 2018.

BARRO, Stephen M. Como os países financiam suas escolas? *In:* BOMENY, Helena M. B. (Org.) **Financiamento da educação na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BAUER, Adriana. Do direito à educação à noção de quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** v.24, n.3, p. 557-575, set./dez. 2008.

BECATTINI, G. Del distrito industrial marshalliano a la «teoría del distrito» contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. **Investigaciones Regionales,** n. 1, p. 9-32, 2002.

BERGONZINI, Luciano. La Resistenza. *In:* CANTELLI, Franca; GULGLIELMI, Giuseppe. **L'Emilia-Romagna**. Milano: TETI Editore,1974.

BERNARDINIS, Silvia. **O programa econômico dos comunistas na Itália nos governos de unidade nacional (1943-1947)**. 2013. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BERTONHA, João Fábio. **Os italianos**. 3. ed. 1 reimpressão. São Paulo: Contexto, 2016.

BOGDAN, Robert C.; BIKLEN, Sari K. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.

BOITO, Armando Junior. Resenha da nova edição brasileira da obra de Nicos Poulantzas, Poder político e classes sociais**. Roteiro**, Joaçaba, v. 45, p. 1-6, jan./dez. 2020.

BONDIOLI, A. Dos Indicadores às Diretrizes da Creche. *In:* BONDIOLI, A. (Org.). **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação:** a qualidade negociada. Campinas: Autores Associados, 2004a.

BONDIOLI, A. Avaliação e o credenciamento. *In:* BONDIOLI, A. (Org.). **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação:** a qualidade negociada. Campinas: Autores Associados, 2004b.

BRANDÃO, Zaia. A dialética micro/macro na sociologia da educação. **Cadernos de Pesquisa,** n. 113, p. 153-165, jul. 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Prefácio. *In:* KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão:** a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BUBBICO, Davide. O sindicalismo italiano entre crise de representatividade e mudanças das relações industriais. **Lua Nova**, São Paulo, 104, p. 287-315, 2018.

CAMPOS, Maria Malta; FÜLLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resulados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006.

CAMPOS, Maria Malta. A legislação, as políticas nacionais de educação infantil e a realidade: desencontros e desafios. *In:* MACHADO, Maria Lucia A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

CAMPIONI, Lorenzo. Dall'Opera Nazionale Maternità Infanzia ... ai nidi comunal. *In:* CAMPIONI, Lorenzo; MARCHESI, Franca (Orgs.). **Una partenza forte.** 1969: i primi asili nido comunal in Emilia-Romagna. [S.I.]: Zeroseiup, 2019.

CAMPIONI, Lorenzo; MARCHESI, Franca. Presentazione. *In:* CAMPIONI, Lorenzo; MARCHESI, F (Orgs.). **La strada maestra.** Tracce di storia delle scuole comunali dell'infanzia nei Comuni capoluogo dell'Emilia-Romagna. [S.I.]: Zeroseiup, 2018.

CANALE, Laura. I servizi per la prima infanzia del Comune di Parma**:** l'esperienza di Parma Infanzia. 12 de novembro de 2012. **Secondo Welfare**. Disponível em: https://www.secondowelfare.it/enti-locali/comune-di-parma-esperienza-parmCASainfanzia.html. Acesso em: 08 fev. 2021.

CARDOSO, Clementina. Marques. Governar o Estado para a participação de entidades privadas na provisão, financiamento e gestão dos sistemas educativos na União Europeia. **Educação e Sociedade,** Campinas, vol. 30, n. 108, p. 819-843, out. 2009.

CARDOSO, Clementina Marques. O público no privado e o privado no público em Portugal e na Inglaterra. *In:* ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs.) **O público e o privado na educação**. Interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

CARRADONE, Marco. Sistemi di protezione sociale regional in Italia: riflessioni su alcune classificazioni. **Autonomie locali e servizi sociali**, n. 2, Bologna, 2015.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno Qualidade:** rumo à educação de qualidade no Brasil. São Paulo: Editora Global/Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social.** Uma crônica do salário. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

CAZZOLA, Franco. Il paesaggio agrario Emiliano. *In:* CANTELLI, Franca; GULGLIELMI, Giuseppe (Orgs.). **L'Emilia-Romagna**. Milano: TETI Editore, 1974.

CERINI, Giancarlo. Scuola materna statale: 50 anni che pesano. *In:* CAMPIONI, Lorenzo; MARCHESI, F. (Orgs.). **La strada maestra**. Tracce di storia delle scuole comunali dell'infanzia nei Comuni capoluogo dell'Emilia-Romagna. [S.I.]: Zeroseiup, 2018

CIARI, Bruno. **As novas técnicas didácticas**. 2.ed. Lisboa: Editorial Estampa,1997. [Temas pedagógicos].

CIRELLI, Isabella; MARESCOTTI, Ivano. Referendum sulla scuola paritaria, a un anno dalla battaglia delle termopili di Bologna. **Il Manifesto**. 26 de maio de 2014. Disponível em: https://ilmanifesto.it/referendum-sulla-scuola-paritaria-a-un-anno-dalla-battaglia-delle-termopili-di-bologna/?registrazione=ok. Acesso em: 16 mai. 2021.

CITTADINANZATTIVA **Sussidiarietà & articolo 118.** 11 de agosto 2011. Disponível em: https://www.cittadinanzattiva.it/aree-di-interesse/attivismo-civico/201-sussidiarieta-e-articolo 118.html#:~:text=Il%20principio%20di%20sussidiariet%C3%A0%20%C3%A8,sulla%20base%20del%20principio%20della. Acesso em: 17 mar. 2021.

CITTADINANZATTIVA. **Asili nido comunali.** Indagine annual su costi, qualità e tutele. 30 de outubro de 2019. Disponível em: https://www.informap-cittadinanza ttiva.org/wp-content/uploads/2019/10/Report-nidi-2019-20-def.pdf. Acesso em: 15 mai. 2021.

CITTADINANZATTIVA. **Servizi in Comune…** Tariffe e qualità di nidi e mense Servizi in Comune. Tariffe e qualità di nidi e mense 2017. 2018. Disponível em: https://www.cittadinanzattiva.it/primo-piano/scuola/10680-servizi-in-comune-tariffe-e-qualita-di-nidi-e-mense.html. Acesso em: 10 dez. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA/EACEA/EURYDICE (CE/EACEA/EURYDICE) **O financiamento das escolas na Europa:** mecanismos, métodos e critérios de financiamento público. Relatório Eurydice. 2014. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia, 2014.

COMISSÃO EUROPEIA/EACEA/EURYDICE (CE/EACEA/EURYDICE). **Italia:** Finanziamento dell'educazione dell'infanzia e dell'istruzione Scolastica. 2018. Disponível em: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-39_it. Acesso em: 20 mai. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA/EACEA/EURYDICE (2019). **Cifre chiave sull'educazione e cura della prima infanzia in Europa Rapporto Eurydice.** Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe - 2019 edition. Luxemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, 2019. Disponível em: https://eurydice.indire.it/wp content/uploads/2020/06/Cifre_chiave_ECEC_per_web.pdf. Acesso em: 27 mar. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Educação e formação.** Educação e acolhimento na primeira infância. 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/education/policies/early-childhood-education-and-care_pt. Acesso em: 22 mai. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **European Statiscal System** (EUROSTAT). 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat. Acesso em: 20 dez. 2020.

COMITATO Giù le mani dagli Asili – Modena. **Banchetto e raccolta firme in Piazza** Matteotti. 11 de março de 2012. Disponível em: https://www.facebook.com /giulemanidagliasili. Acesso em 14 fev. 2021.

COMUNE DI PARMA. **Carta dei Servizi.** 2021. Disponível em: https://www.comune.parma.it/qualita/it-IT/CARTA-DEI-SERVIZI-NIDI-E-SCUOLE-INFANZIA.aspx. Acesso em: 11 fev. 2021.

COMUNE DI RAVENNA. Area Infanzia, Istruzione e Giovani. Servizio Nidi e Scuole dell'Infanzia. **Bando per l'assegnazione del voucher comunali per l'anno scolastico 2019/2020.** 2021. Disponível em: https://www.comune.ra.it/proceedings/voucher-comunali-servizi-educativi-privati-0-3-anni/. Acesso em:15 fev. 2021.

COMUNE DI BOLOGNA. Area Educazione e istruzione e nuove generazioni. **Servizi educativi e scolastici.** I nuovi sistemi tariffari. 2017. Disponível em: http://www.comune.bologna.it/news/bilancio-la-svolta-delle-tariffe-di-nidi-e-servizi-integrativi-scolastici-ecco-quanto. Acesso em: 30 mai. 2018.

COMUNE DI REGGIO EMILIA. **Scuole e Nidi d'infanzia del Comune di Reggio Emilia.** Note Storiche e informazioni generali. Reggio Emilia: Bertani & C. Cabriago, 2016.

COMUNE DI REGGIO EMILIA. **Informazioni sulle norme relative alla frequenza e alle rette nei nidi d'infanzia comunali. Anno scolastico 2020/2021.** 2020a. Disponível em: https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESDocumentID/1BAFACB10B29F4FBC12576C100379229?opendocument&FROM=Rtt3. Acesso em: 13 fev. 2021.

COMUNE DI REGGIO EMILIA**. Informazioni sulle norme relative alle rettenelle scuole d'infanzia statali. Anno scolastico 2020/2021**. 2020b. Disponível em: https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESDocumentID/65474561D1860F4FC1257AD0003D5C39?opendocument. Acesso em 13 fev. 2021.

COMUNE DI REGGIO EMILIA. **Informazioni sulle norme relative alla frequenza e alle rette nelle scuole dell'infanzia comunali anno scolastico 2020/2021**. 2020c Disponível em: http://www.scuolenidi.re.it/allegati/REGOLAMENTO%20SCUOLA%202020-CONV.pdf Acesso 13 fev. 2021.

COMUNE DI REGGIO EMILIA. **Scuole dell'infanzia iscrizioni per i bambini nati nel 2018, 2017, 2016.** 2021a. Disponível em: https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESDocumentID/1BAFACB10B29F4FBC12576C100379229?opendocument&FROM=Rtt3 Acesso em: 13 fev. 2021.

COMUNE DI REGGIO EMILIA. **Contratto di servizio tra Comune di Reggio Emilia e Istituzione Nidi e Scuole d'Infanzia**. 2021b. Disponível em: http://www.scuolenidi.re.it/allegati/contratto-di-servizio-web-20152020_160826031903.pdf. Acesso em: 13 fev. 2021.

COMUNE DI REGGIO EMILIA. **Regolamento Istituzione Scuole e Nidi D'infanzia**. 2021c. Disponível em: http://www.scuolenidi.re.it/allegati/registituzione.pdf. Acesso em: 13 fev. 2021.

CONFEDERAZIONE ITALIANA DEL LAVORO (CGIL). **Rapporto sull'offerta territoriale dei percorsi educativi 0-6 anni.** Regione Emilia-Romagna, s.d. mimeo.

CON I BAMBINI**. Scuole e asili per ricucire il Paese**. La presenza dei servizi per i minori in tutti i comuni italiani. 10 de abril de 2019. Disponível em: https://www.conibambini.org/osservatorio/scuole-e-asili-per-ricucire-il-paese-il-second o-report-nazionale-dellosservatorio-conibambini/ Acesso em: 30 mar. 2021.

CONSELHO EUROPEU-CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (CE-CEU). **Conclusões da presidência.** Conselho Europeu de Barcelona. 2002. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/20940/71066.pdf. Acesso em: 30 mar. 2021.

COORDENADORIA DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Catálogo de teses e dissertações.** 2021. Disponível em: https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/. Acesso em: 15 mar. 2021.

CORRADI, Anna P.; MANINI, Milena; MARCHESI, Franca; VASSURI, Paola. Da scuola materna a scuola dell'infanzia. Scuola e società all'origine del cambiamento. *In:* CAMPIONI, Lorenzo; MARCHESI, Franca (Orgs.). **La strada maestra.** Tracce di storia delle scuole comunali dell'infanzia nei comuni capoluogo dell'Emilia-Romagna. Bologna: Zeroseiup, 2018

CORRÊA, Bianca Cristina. Considerações sobre qualidade na Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa,** n. 119, p. 85-112, jul. 2003

CORREIA, Maria Aparecida Antero. **As parcerias público-privadas na educação infantil de 0 a 3 anos no município de São Paulo**. 17º Simpósio Internacional de Iniciação Científica, SIICUSP, São Paulo, 2009.

CORREIA, Maria Aparecida Antero. **Educação infantil de 0 a 3 anos:** um estudo sobre demanda e qualidade na região de Guaianazes, São Paulo. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CRUZ, Tassa; FARIAS, Camila; SÁ, Eduardo Sá; CUCONATO, Gabriela; CARVALHO, Juliana; PORTELLA; Juliana Portella; DUQUE, Yara**. Experiências internacionais de financiamento da educação**: Aprendizados para o Brasil. 2018. Disponível em: https://d3e.com.br/wp-content/uploads/2018/08/REL2_D3E_ financiamento.pdf. Acesso em: 22 mai. 2021.

CURY, Roberto Jamil. Direito à educação: Direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa,** n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

DEI, Marcello. **La scuola in Italia**. Bologna: Il Mulino. Edizione e-book, 2012.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

DOURADO, Luis Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, 2007.

EDWARDS, Carolyn; GANDINI, Lella; FORMAN, George. **As cem linguagens da Criança**. A abordagem de Reggio Emilia na educação da primeira infância. Porto Alegre: Penso, 2016a, v.1.

EDWARDS, Carolyn; GANDINI, Lella; FORMAN, George. Introdução: origens e pontos iniciais. *In:* EDWARDS, Carolyn.; GANDINI, Lella.; FORMAN, George. **As cem linguagens da criança.** A experiência de Reggio Emilia em transformação. Porto Alegre: Penso, 2016b. v.2.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil.** Módulo Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal. Brasília: 2017.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, set.1991.

EURYDICE. **Bollettino di Informazione Internazionale.** Numero Monografico. 2015. Educazione e Cura della Prima Infanzia in Europa: politiche e pratiche in Europa. Disponível em: https://www.indire.it/eurydice. Acesso em: 05 dez. 2017.

FARIA, Ana Lucia G. Impressões sobre as creches no norte da Itália: bambini si diventa. *In:* ROSEMBERG, Fulvia; CAMPOS, Maria Malta (Orgs.). **Creches e pré-escolas no Hemisfério Norte.** São Paulo: Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1994.

FARIA, Ana Lucia. G. Loris Malaguzzi e os direitos das crianças pequenas. *In:* OLIVEIRA-FORMOSINHO, Julia; KISHIMOTO, Tizuko; PINAZZA, Monica. (Orgs.). **Pedagogia(s) da infância:** dialogando com o passado, construindo o futuro. Porto Alegre: Artmed, 2007.

FARIA, Ana Lucia G. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil. Primeira etapa da educação básica. **Educação e Sociedade**, n. 92, vol. 26, p. 1013-1038, out. 2005. [Especial]

FERREIRA, Cândido G.; HIRATA, Helena; MARX, Roberto; SALERNO, Mario S. Alternativas Sueca, Italiana e Japonesa ao paradigma fordista: elementos para uma discussão sobre o caso brasileiro. **Cadernos Cesit.** Campinas, 1991. [Texto para discussão n. 04].

FERRERA, Maurizio. **Il welfare state in italia.** Sviluppo e crisi in prospettiva comparata. Bologna: Il Mulino, 1984.

FERRERA, Maurizio. Los Estados del bienestar del sur em la Europa social. *In:* SARASA, Sebastian; MORENO, Luis (Orgs.). **El Estado del bienestar em la Europa del Sur**. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Madrid, 1995

FERRERA, Maurizio. Come affrontare “la sindrome delle culle vuote”. **Secondo Welfare.** 23 de setembro de 2019. Disponível em: https://secondowelfare.it/primo-welfare/famiglia/come-affrontare-la-sindrome-delle-culle-vuote.html. Acesso em: 18 fev. 2020.

FERRI, Gian Carlo. L’economia. *In:* CANTELLI, Franca; GUGLIELMI, Giuseppe. **L’Emilia-Romagna**. Milano: TETI Editore,1974.

FIORI, José Luís. Estado do bem-estar social: padrões e crises. **PHYSIS Revista de Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p.129-147, 1997

FORTUNATI, Aldo. Qualità, costi e sviluppo sostenibile dei servizi per l’infanzia. Le politiche dei servizi educativi per l’infanzia: riequilibri territoriali e analisi dei costi. **Gruppo Nazionale Nidi Infanzia. Quaderno 4**. Firenze, 2007. Disponível em: http://www.grupponidiinfanzia.it/wp-content/uploads/2013/09/Quaderno_4.pdf.Acesso em: 23 mai. 2017.

FORTUNATI, Aldo. Dati, tendenze e prospettive del sistema integrato dei servizi educativi per l’infanzia. Aggiornamento al 31.12.2015 del rapporto di monitoraggio. *In:*

FRANCO, Maria. C. Quando nós somos o outro: Questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. **Educação & Sociedade**, ano XXI, n. 72, agosto, 2000.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 20. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

FREITAS, Luiz Carlos. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação e Sociedade,** Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.[Especial].

FREITAS, Luiz Carlos. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, nº 100, p. 965-987, out/2007. [Especial].

FREITAS, Dirce Nei T. A gestão educacional na intersecção das políticas federal e municipal. **Revista da Faculdade de Educação,** v. 24, n. 2, São Paulo, jan./dez. 1998

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. *In:* FAZENDA, Ivani (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional.** 12. e.d. São Paulo: Cortez, 2010.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação**: um estudo introdutório, 14. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GANDINI, Lella.; EDWARDS, Carolyn. Introdução. *In:* GANDINI, Lella.; EDWARDS, Carolyn. (Orgs.). **Bambini:** a abordagem italiana à educação infantil. Porto Alegre: Artmed, 2002.

GANDINI, Lella. História, ideias e princípios básicos: uma entrevista com Loris Malaguzzi. *In:* EDWARDS, Carolyn; GANDINI, Lella; FORMAN, George. **As cem linguagens da criança.** A experiência de Reggio Emilia em transformação. Porto Alegre: Penso, 2016a. v.2.

GANDINI, Lella. Participação dos pais na governança das escolas: uma entrevista com Sergio Spaggiari. *In:* EDWARDS, Carolyn; GANDINI, Lella; FORMAN, George. **As cem linguagens da criança.** A experiência de Reggio Emilia em transformação. Porto Alegre: Penso, 2016b. v.2.

GARDNER, Howard. Prefácio. Perspectivas complementares sobre Reggio Emilia. *In:* EDWARDS, Carolyn; GANDINI, Lella; FORMAN, George (Orgs.). **As cem linguagens da Criança**. A abordagem de Reggio Emilia na educação da primeira infância. Porto. Alegre: Penso, 2016a. v.1.

GATTI, Bernardete A. Estudos Quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.1, p. 11-30, jan./abr. 2004.

GENTILI, Pablo. A. A. O discurso da "qualidade" como nova retórica conservadora no campo educacional. *In:* GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs.)

Neoliberalismo, qualidade total e educação. Visões Críticas. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

GENZONE, Andrea. Nidi e scuole dell'infanzia: per ripartire davvero dobbiamo superare i vecchi problemi. **LENIUS**. 23 de setembro de 2020. Disponível em: https://www.lenius.it/servizi-infanzia-ripartenza. Acesso em: 31 mai. 2021.

GHEDINI, Patrizia. Mudanças na política nacional italiana para crianças de 0 a 3 anos de idade e suas famílias: direitos e responsabilidade. *In:* GANDINI, Lella; EDWARDS, Carolyn (Orgs.). **Bambini:** a abordagem italiana à educação infantil. Porto Alegre: Artmed, 2002.

GHEDINI, Patrizia Orsola. Entre a experiência e os novos projetos: a situação da creche na Itália. *In:* ROSEMBERG, Fulvia; CAMPOS, Maria Malta (Orgs.). **Creches e pré-escolas no Hemisfério Norte.** São Paulo: Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1994.

GOMES, Marco. O compromisso histórico e as repercussões sociopolíticas em Itália: antagonismos e consenso. **Estudos do Século XX**, n. 17, Coimbra, p. 180-198, 2017.

GRAZIOLI, Paola; TANZI, Viviana. I Nidi a Piacenza: storia della nascita e dello sviluppo dei servizi in un territorio di confine tra Emilia e Lombardia. *In*: CAMPIONI, Lorenzo; MARCHESI, Franca (Orgs.). **Sui nostri passi.** Tracce di storia dei servizi educativi nei Comuni capoluogo dell´Emilia-Romagna. Bologna: Edizioni Junior, 2014.

GRECO, Massimo. **Scuole paritarie:** la sentenza che blocca i contributi statali. 04 de fevereiro de 2017. Disponível em: http://m.flcgil.it/rassegna-stampa/nazionale/scuole-paritarie-la-sentenza-che-blocca-i-contributi-statali.flc. Acesso em: 15 mai. 2021.

GRIMALDI, Emiliano; SERPIERI, Roberto. Privatising education policy-making in Italy: New governance and the reculturing of a welfarist education state. **Education Inquiry**, v. 4, n. 3, setembro, p. 443-472, 2013.

GRAMSCI, Antonio. **A questão meridional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere, volume 5. Il Risorgimento. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

GRUPPO NAZIONALE NIDI E INFANZIA (GNNI) **Chi siamo.** Disponível em: http://www.grupponidiinfanzia.it/. Acesso em: 25 mai. 2021.

HALL, David; GUNTER, Helen M. A nova gestão pública na Inglaterra: a permanente instabilidade da reforma neoliberal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 743-758, jul./set. 2015.

HOBSBAWM, Eric. **Nações e nacionalismo desde 1780:** programa, mito e realidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos:** o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORTA, José Silvério B. A educação na Itália fascista (1922-1945). **Revista Brasileira de História da Educação,** n. 19, p. 47-89, jan./abr. 2009.

HORTA, José Silvério B. A educação na Itália Fascista: as reformas Gentile (1922/1923). **História da Educação**, Pelotas, v. 12, n. 24, p. 179-223, jan./abr. 2008.

HOUAISS, Antônio; VILAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss de língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IL NORDEST COTIDIANO. **Eurostat: le regioni del Nord Italia tra le prime 20 in Europa per Pil pro capite**. 05 de março de 2020. Disponível em: https://www.ilnordestquotidiano.it/2020/03/05/eurostat-le-regioni-del-nord-italia-tra-le-prime-20-in-europa-per-pil-pro-capite/. Acesso em 04 jun. 2021.

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE. 2021. Disponível em: https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx. Acesso em: 20 mar. 2021.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT) **Popolazione e famiglia. Dati. Indicatori Demografici**. 2021a. Disponível em: http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=18462. Acesso em: 25 mai. 2021a .

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT). **Conti economici territoriali.** Anni 2017-2019. 2020a. Disponível em: https://www.istat.it/it/archivio/251960. Acesso em: 19 mar 2021.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT). **Statistiche Report. Indicatori demografici anno 2019.** 2020b. Disponível em: https://www.istat.it/it/files/2020/02/Indicatori-demografici_2019.pdf. Acesso em: 27 ma. 2021.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT). **Statistiche Repport. Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia. Anno educativo 2018/2019.** 2020c. Disponível em: https://www.istat.it/it/files//2020/10/REPORT_ASILI-NIDO-2018-19.pdf. Acesso em: 18 mai. 2021.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT). **L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia**. 2020d. Disponível em: https://www}}.istat.it/it/archivio/249522. Acesso em 06 jun. 2021

ISTITUTO CATTANEO. **Le chiamavano "regione rosse**". 2018. Disponível em: http://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/03/Analisi-Istituto-Cattaneo-Elezioni-Politiche-2018-Regioni-rosse-6-marzo-2018.pdf Acesso em: 04 jun. 2018.

ITÁLIA. Lei nº 3, de 18 de outubro de 2001. Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. **Gazzetta Ufficiale**. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/10/24/001G0430/sg. Acesso em: 27 mar. 2021.

ITÁLIA. **Governo italiano**. 2021a. Disponível em: http://www.governo.it/. Acesso em: 01 abr. 2021

ITALIA. Constituição de 1948. Senato Della Reppubblica. **Constituição da República Italiana.** Edizione in lingua portoghese. 2018a. Disponível em: https://www.senato.it /application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf Acesso em: 24 mar. 2021.

ITÁLIA. Decreto Legislativo nº 267, de 18 de agosto de 2000. Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. **Gazzetta Ufficiale**. 2000a. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/09/28/000G0304/sg. Acesso em: 07 fev. 2021.

ITÁLIA. Decreto do Presidente do Conselho de Ministros nº 159, de 5 de dezembro de 2013. Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). **Gazzetta Ufficiale.** Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/1/24/14G00009/ sg. Acesso em: 27 mai. 2021.

ITÁLIA. Lei nº 6.972, de 17 de julho de 1890. Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. **Gazzetta Ufficiale**. Disponível em: http://homepage.sns.it/ pavan/Storia/Legge%20Crispi%201890.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020

ITÁLIA. Lei nº 328, de 08 de novembro de 2000.Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. **Gazzetta Ufficiale**. 2000b. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/11/13/000G0369/sg. Acesso em: 20 mar. 2021.

ITÁLIA. Lei nº 160, de 27 de dezembro de 2019. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022. 2019a. **Gazzetta Ufficiale**. 2019a. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019 /12/30/19G00165/sg. Acesso em: 20 mar. 2021.

ITÁLIA. Lei nº 3.725, de 13 de novembro de 1859.Veduta la legge sulla pubblica istruzione. **Gazzetta Ufficiale**. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1906/11/27/276/sg/pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

ITÁLIA. Ministerio dell'istruzione, dell'universtià e della ricerca. **Sistema educativo di istruzione e di formazione.** 2021b. Disponível em: https://www.miur.gov.it/web/guest/sistema-educativo-di-istruzione-e-formazione Acesso em: 27 mar. 2021.

ITÁLIA. Lei nº 296, de 27 de dezembro de 2006. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007). **Gazzetta Ufficiale**. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2007/01/11/07A00183/sg. Acesso em: 16 mai. 2021.

ITÁLIA. Decreto Ministerial nº 139, de 22 de agosto de 2007. Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione. **Gazzetta Ufficiale**. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2007/08/31/007G0154/sg. Acesso em: 16 mai. 2021.

ITÁLIA. Lei nº 107, de 13 de julho de 2015. Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti. **Gazzetta Ufficiale**. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/15/15G00122/sg. Acesso em: 08 ago. 2020.

ITÁLIA. Decreto nº 65, de 13 de abril de 2017. Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni. **Gazzetta Ufficiale**. 2017a. Disponível em http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/05/16/17G00073/sg. Acesso em: 05 mai. 2018.

ITÁLIA. Lei nº 62, de 10 de março de 2000. Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione. **Gazzetta Ufficiale.** 2000c. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/03/21/000G0099/sg. Acesso em 23 mar. 2021.

ITÁLIA. Lei nº 860, de 26 de agosto de 1950. Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri. **Gazzetta Ufficiale**. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale .it/atto /serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazione Gazzetta=1950-11 03&atto.codiceRedazionale=050U0860&elenco30giorni=false. Acesso em: 11 set. 2020. Acesso em: 21 mar. 2021.

ITÁLIA. Lei nº 1.044, de 06 de dezembro de 1971. Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dell'Stato. **Gazzetta Ufficiale.** Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1971/12/15/071U1044/sg. Acesso em: 05 set. 2020.

ITÁLIA. Lei nº 131, de 26 de abril de 1983. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, recante provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983. **Gazzetta Ufficiale**. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=19830430&atto.codiceRedazionale=083U0131&elenco30giorni=false. Acesso em: 03 abr. 2021.

ITÁLIA. Lei nº 285, de 28 de agosto de 1997. Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. **Gazzetta Ufficiale**. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1997/09/05/097G0322/sg. Acesso em: 31 ago. 2020.

ITÁLIA. Dipartamento per le politiche della famiglia. **Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.** Rapporto al 31 dicembre 2016. 2018b. Disponível em: https://www.minori.gov.it/it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nidi-al-31-dicembre-2016. Acesso em: 31 mar. 2021.

ITÁLIA. Dipartamento per le politiche della famiglia. **Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia**. Rapporto al 31 dicembre 2015. 2017b. Disponível em: https://www.minori.gov.it/it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nidi-al-31-dicembre-2015-0. Acesso em: 31 mar. 2021.

ITÁLIA. Dipartamento per le Politiche della Famiglia. **Nidi e servizi educativi per l'infanzia Itália.** Stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato 0-6.

2020a. Disponível em http://famiglia.governo.it/media/1961/rapporto-infanzia-istat-ca-foscari.pdf6. Acesso em: 02 abr. 2021.

ITÁLIA. Dipartamento per le politiche della famiglia. **Manuale dei servizi educativi per l'infanzia –** Programmare, progettare e gestire per la qualitá del sistema integrato. 2019a. Disponível em: https://www.minori.gov.it/sites/default/files/Manuale_dei_servizi_educativi_per_l_infanzia_0.pdf. Acesso em: 12 set. 2020.

ITÁLIA. Decreto Regio nº 27, de 04 de janeiro de 1914. Col quale sono approvati le istruzioni, i programmi e gli orari per gli asili infantili. **Gazzetta Ufficiale**. Disponível em: https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1914-02-09&atto.codiceRedazionale=014U0027&atto.articolo.numero=0&qId=e47ad8b8-a893-4d3d-80f4-ae2474d1fd5e&tabID=0.33432629826653826&title=lbl.dettaglioAtto. Acesso em: 02 set. 2020.

ITÁLIA. Decreto Regio nº 577, de 5 de fevereiro de 1928. Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla istruzione elementare, post-elementare, e sulle sue opere di integrazione. **Gazzetta Ufficiale.** Disponível em: https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1928-04-23&atto.codiceRedazionale=028U0577&atto.articolo.numero=0&qId=e124be54-84f7-45cc-9c3c-bec8a658330a&tabID=0.33432629826653826&title=lbl.dettaglioAtto Acesso em: 02 set. 2020.

ITÁLIA. Lei nº 444, de 18 de março de 1968. Ordinamento della scuola materna Statale. **Gazzetta Ufficiale**. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1968/04/22/068U0444/sg. Acesso em: 21 ago. 2020.

ITÁLIA. Decreto Ministerial de 03 de junho de 1991. Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali. **Gazzetta Ufficiale**. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1991/06/15/091A2596/sg Acesso em: 21 ago. 2020.

ITÁLIA. Lei nº 53, de 28 de março de 2003. Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. **Gazzetta Ufficiale**. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2003/04/02/003G0065/sg. Acesso em: 02 jun. 2020.

ITÁLIA. Ministerio dell'interno. Dipartamento per gli affari, interni e territoriali. **Archivio storico delle elezioni**. 2021c. Disponível em: http://elezionistorico.interno.gov.it/. Acesso em: 29 mai. 2021.

JENSEN, Jytte Juul; HADDAD, Lenira. O programa de formação de pedagogos na Dinamarca: especialização em pedagogia da primeira infância. **POIÉSIS**. Unisul, Tubarão, v.12, n.21, p.9-31, jan. jun. 2018.

JESSOP, Bob. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão.** A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o "catching up" social brasileiro. **Cede. Centro de Estudos sobre desigualdade e desenvolvimento**, 2011. [Texto para discussão n. 34].

KRAMER, Sonia. A abordagem da privação cultural e a educação compensatória. *In:* KRAMER, Sonia (Org.). **A política do pré-escolar no Brasil:** a arte do disfarce. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

KUHLMANN JUNIOR, Moysés. **Infância e Educação infantil:** uma Abordagem Histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

NADOTTI, Cristina. Istat: In Italia nel 2020 un milione di persone in più in povertà assoluta. L'aumento maggiore al Nord. **La Repubblica**. 04 de março de 2021. Disponível em:https://www.repubblica.it/cronaca/2021/03/04/news/istat_in_italia_nel_2020_un_milione_di_persone_in_piu_in_poverta_assoluta_290254449/#:~:text=L'incremento%20delle%20famiglie%20in,%2C8%25%20nel%202019) Acesso em: 06 mar. 2021.

LODI, Adriana. Maternità e infanzia in Italia: 50 anos di ONMI. *In:* CAMPIONI, Lorenzo; MARCHESI, Franca (Orgs.). **Sui nostri passi.** Tracce di storia dei servizi educativi nei Comuni capoluogo dell´Emilia-Romagna. Bologna: Edizioni Junior, 2014a.

LODI, Adriana. Iter parlamentare della legge 6 dizembre 1971, n. 1044. *In:* CAMPIONI, Lorenzo; MARCHESI, Franca (Orgs.). **Sui nostri passi.** Tracce di storia dei servizi educativi nei Comuni capoluogo dell´Emilia-Romagna. Bologna: Edizioni Junior, 2014b.

MACIEL, Maria Lucia. **Milagre italiano:** caos, crise e criatividade. Brasília: Paralelo 15/Relume Dumará, 1996.

MAGRI, Lucio. **O alfaiate de Ulm:** uma possível história do Partido Comunista Italiano. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

MALAGUZZI, Loris. Un impegno non solo pedagogico ma squisitamente politico. **ZeroSeiUp.** Disponível em: http://zeroseiup.eu/un-impegno-non-solo-pedagogico-ma-squisitamente-politico/. Acesso em: 29 mai. 2018.

MANTOVANI, Susanna. As creches na Itália hoje: tradição e inovação. *In:* GANDINI, Lella; EDWARDS, Carolyn. (Orgs.). **Bambini:** a abordagem italiana à educação infantil. Porto Alegre: Arted, 2002.

MANTOVANI, Susanna. Incontri, confronti, dissensi, nostalgie (con una postilla). *In:* PLANILLO, Alfredo H. (org.**). Loris Malaguzzi.** Una biografia pedagogica. 2. ed. Itália: Edizioni Junior, 2020.

MARI, Massimo. Contratti di categoria e costo del lavoro: un nodo da sciogliere**. Nella prospettiva del federalismo:** diritti dei bambini, qualità e costi dei servizi per l'infanzia. Gruppo Naziolale Nidi e Infanzia – Regione Emilia-Romagna, Bologna: 2010.

MARIGHETO, Andrea. O "federalismo" na Constituição italiana. *In:* SOUZA JUNIOR, Cezar S.; AVILA, Marta (Orgs.). **Direito do Estado.** Estudos sobre federalismo. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007. [Coleção Direito do Estado].

MARCHESI, Franca; VASSURI, Paola. 50 anni di nidi a Bologna. *In:* CAMPIONI, Lorenzo; MARCHESI, Franca (Orgs.). **Una partenza forte.** 1969: i primi asili nido comunali in Emilia-Romagna. [S.I.], 2019.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MASSON, Gisele. A importância dos fundamentos ontológicos nas pesquisas sobre políticas educacionais. *In:* CUNHA, Celio; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abádia (Orgs.). **O método dialético na pesquisa em educação.** Campinas: Autores Associados, 2014. [Coleção Políticas Públicas de Educação].

MATOS, Vera M. Coimbra. 3D: Ditadura, Democracia e Diplomacia. As relações luso-italianas nos anos 60 e 70 do século XX. **Estudos do Século XX,** Coimbra, n.17, p. 200-216, 2017.

MÈSZAROS, István. **O século XXI.** Socialismo ou barbárie. São Paulo: Boitempo, 2003.

MILLS, C. Wright. **A imaginação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva,** v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. *In:* MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu (Orgs). **Pesquisa social**. Teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016a. [Série Manuais Acadêmicos].

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. *In:* MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu (Orgs.). **Pesquisa social**. Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2016b. [Série Manuais Acadêmicos].

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA (MIUR). Ufficio Statistica e Studi. **Focus Principali dati della scuola** – Avvio Anno Scolastico 2018/2019. Set. 2018. Disponível em: https://www.miur.gov.it/documents/20182

/0/Principali+dati+della+scuola+-+avvio+anno+scolastico+20182019.pdf/fb3e7b10-e2bc-49aa-a114-c41ef53cacf9?version=1.0. Acesso em: 15 mai. 2021.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA (MIUR) Ufficio Statistica e Studi. **Focus Anticipazione sui principali dati della scuola statale.** Anno Scolastico 2017/2018. Set. 2017. Disponível em: https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Dati+Avvio+anno+scolastico+2017-2018/a4826bd1-c9d4-4c8c-a662-f133d79c9e0f?version=1.1. Acesso em:15 mai. 2021.

MONTI, Giorgio. L'agricoltura. *In:* CANTELLI, Franca; GUGLIELMI, Giuseppe (Orgs.). **L'Emilia-Romagna**. Milano: TETI Editore, 1974.

MORENO, Luis. El entorno europeo y global de los sistemas de bienestar. **Documentación Social 185**, n.15, p. 15-31, 2017.

MORINI, Daniela; MANTOVANI, Alessandra. Un intreccio indissolubile di educazione e cultura tra scuole dell'infanzia e città di Parma. *In:* CAMPIONI, Lorenzo; MARCHESI, Franca (Orgs.). **La strada maestra.** Tracce di storia delle scuole comunali dell'infanzia nei Comuni capoluogo dell'Emilia-Romagna. Bologna: Zeroseiup, 2018.

MOVIMENTO INTERFÓRUNS DE EDUCAÇÃO INFNATIL (MIEB). **Institucional.** c2021. Disponível em: https://www.mieib.org.br/institucional/. Acesso em: 25 mai. 2021.

MUNARI, Agostino. Dalla scuola materna alla scuola dell'infanzia. E retorno. Com ulteriore sviluppo della rete del servizio statale. *In:* (Orgs.) CAMPIONI, Lorenzo; MARCHESI, Franca**. La strada maestra.** Tracce di storia delle scuole comunali dell'infanzia nei comuni capoluogo dell'Emilia-Romagna. Bologna: Zeroseiup, 2018

NASCIMENTO, Maria Leticia B. P. Reconhecimento da Sociologia da Infância como área do conhecimento e campo de pesquisa: algumas considerações. *In:* FARIA, Ana Lucia G.; FINCO, Daniela (Orgs.). **Sociologia da Infância no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2011. [Coleção polêmicas do nosso tempo: 102].

NASCIMENTO, Milton; BRANT, Fernando. **Coração civil**. Disponível em: https://www.letras.mus.br/milton-nascimento/47420/. Acesso em 10 jun. 2021.

NEGRI, Antonio. O empresario politico. *In:* URANI, André; COCCO, Giuseppe; GALVÃO, Alexander P. (Orgs.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos**: o caso da Terceira Itália. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

NERI, Stefano. L'innovazione istituzionale al tempo della crisi: la fondazione per le scuole dell'infanzia di Modena. 06 de abril de 2012a. **Secondo Welfare**. Disponível em: https://www.secondowelfare.it/enti-locali/-la-fondazione-per-le-scuole-dellinfanzia-di-modena.htm. Acesso em: 01 fev. 2021.

NERI, Stefano. La fondazione Cresci@amo del comune di Modena. 17 de setembro de 2012b. **Secondo Welfare**. Disponível em: https://www.secondowelfare.it/enti-locali/-la-fondazione-per-le-scuole-dellinfanzia-di-modena.html. Acesso em: 01 fev. 2021.

NERI, Stefano. I servizi per l'infanzia comunali nella crisi e il caso del Comune di Bologna. 23 de novembro de 2015. **Secondo Welfare**. Disponível em: https://www.secondowelfare.it/rapporti/2r2w/capitolo-7.html. Acesso em: 06 fev. 2021.

NERI, Stefano. Garantire i servizi nella crisi. I processi di ibridazione dei servizi comunali per l'infanzia. **Politiche Sociali**. n. 3, Il Mulino, p. 441-458, 2016.

OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Meta 1.** Educação infantil. Disponível em: https://observatoriodopne.org.br/meta/educacao-infantil. Acesso em: 02 de mar. de 2021.

OLIVEIRA-FORMOSINHO, Julia. Pedagogia(s) da infância: reconstruindo uma práxis de participação. *In:* OLIVEIRA-FORMOSINHO, J; KISHIMOTO, Tizuko. M; PINAZZA, Monica (Org.s). A. **Pedagogia(s) da infância:** dialogando com o passado: construindo o futuro. Porto Alegre: Artmed, 2007.

OPENPOLIS. **L'offerta dei servizi integrativi per la prima infanzia.** 26 de maio de 2020. Disponível em: https://www.openpolis.it/lofferta-dei-servizi-integrativi-per-la-prima-infanzia/. Acesso em: 22 mai. 2021.

OPENPOLIS. **In Europa la spesa in educazione è il 4,7% del pil**. 03 de setembro de 2018. Disponível em: https://www.openpolis.it/numeri/in-europa-la-spesa-ineducazione-e-il-47-del-pil/. Acesso em 05 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 13 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU). Fundo das Nações Unidas para a infância. **Convenção sobre os Direitos da Criança**.1989. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca. Acesso em 20 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU). 2015. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.** Disponível em: https://www.unicef .org/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel. Acesso em 13 mar. 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. **Nova Agenda de Competências para a Europa**. Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de setembro de 2017. 2017. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0360_PT.html. Acesso em 10 mar. 2021.

PARMAINFANZIA. Disponível em: http://parmatinfanzia.it. Acesso em 10 mar. 2021.

PARMATODAY. **Asili e servizi educativi: lunedì tavola rotonda con la Paci e Papotti della Proges**. 19 de novembro de 2013. Disponível em: https://www. parmatoday.it/cronaca/asili-nido-tavola-rotonda-paci-corale-verdi.html. Acesso em 23 mar. 2021.

PERONI, Vera. **Política educacional e o papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PICCININI, Sandra.; GIUDICI, Claudia. Reggio Emilia: uma cidade em transformação. *In:* EDWARDS, Carolyn.; GANDINI, Lella.; FORMAN, George. **As cem linguagens da criança.** A experiência de Reggio Emilia em transformação.Porto Alegre: Penso, 2016. v.2.

PINTO, José Marcelino R; CORREA, Bianca C. Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb? **Revista Fineduca**, v. 10, n. 24, p. 1-27, 2020.

PLANILO, Alfredo. H. Pedagogía y política em el pensamento y obra pedagógica de Loris Malaguzzi. **Reladei – Revista Latinoamericana de Educación Infantil**, v. 3, n. 1, p. 43-61, abr. 2014.

PLANILLO, Alfredo H. **Loris Malaguzzi.** Una biografia pedagogica. 2. ed. Itália: Edizioni Junior, 2020.

PERONI, Vera M. Vidal. Implicações da relação público-privado para a democratização da educação no Brasil. *In:* PERONI, Vera M. Vidal (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2013.

PIKETTY, Thomas. **Capital e ideologia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

POCHMANN, Marcio. **O emprego na globalização**. A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. 1. reimpressão. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002. [Coleção Mundo do Trabalho].

POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. *In:* POULANTZAS, Nicos (Org.). **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 1. ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro/São Paulo: 2015.

PROUT, Alan. Participação, políticas e as condições da infância em mudança. *In:* MULLER, Fernanda (Org.). **Infância em perspectiva**: pesquisas e instituições. São Paulo: Cortez, 2010.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia:** a experiência da Itália Moderna. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2005.

QUANTUM GIS (QGIS). **Versão 3.19**. Disponível em: https://www.qgis.org/pt_BR/site/. Acesso em 20 mai. 2021.

QVORTRUP, Jens. Infância e Política. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p. 777-792, set./dez. 2010a.

QVORTRUP, Jens. A Infância enquanto Categoria Estrutural. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 631-643, mai./ago. 2010b.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA. Assessorato al Welfare e alle politiche abitative. **Rapporto informativo sull'offerta educativa 0-6 in Emilia-Romagna.** Dati dell'anno educativo e scolastico 2017-2018. Centro stampa Regione Emilia-Romagna, 2019a

REGIONE EMILIA-ROMAGNA. Servizio Politiche sociali e socio educative. **Rapporto informativo sull'offerta educativa 0-6 in Emilia-Romagna.** Dati dell'anno educativo e scolastico 2018-2019. 2020a. Centro stampa Regione Emilia-Romagna, luglio 2020. Disponível em: https://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione /pubblicazioni/prodotti-editoriali/2020/rapporto-informativo-sullofferta-educativa-0-6-in-emilia-romagna Acesso em: 25 ja. 2021.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA. Lei nº 01, de 10 de janeiro de 2000. Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia. **Gazzetta Ufficiale.** Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/regioni/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2000-07-08&atto.codiceRedazionale=000R0256 Acesso em: 10 dez. 2020.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA. Lei nº 19, de 25 de novembro de 2016. **Bollettino Ufficiale**. Disponível em: https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al /articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2016;19.
Acesso em 10 de mai. 2020.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA. Lei nº 12, de 30 de junho de 2003. Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro. **Bollettino Ufficiale**. Disponível em: https://bur.regione.emilia romagna.it/archivio/inserzione?anno=2003&prog_documento=1042&num_boll=94. Acesso em: 01 jun. 2021.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA. Giunta Regionale. Diretiva nº 1.564, de 16 de outubro de 2017. 2017a. Direttiva in materia di requisiti strutturali ed organizzativi dei servizi educativi per la prima infanzia e relative norme procedurali. Disciplina dei servizi ricreativi e delle iniziative di conciliazione in attuazione della L.R. 19/2016. **Bollettino Ufficiale**, 2020**.**

REGIONE EMILIA-ROMAGNA. Giunta Regionale. Deliberação nº 704, de 13 de maio de 2019. Accreditamento dei nidi d'infanzia in attuazione della L.R. n. 19/2016. **Bollettino Ufficiale**, 2019b.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA. Giunta Regionale. Deliberação nº 1.338, de 29 de julho de 2019. 2019c. Misura sperimentale di sostegno economico alle famiglie denominata "al nido con la regione" per l'anno educativo 2019-2020, finalizzata all'abbattimento delle rette/tariffe di frequenza ai servizi educativi per la prima infanzia.

Regione Emilia-Romagna. Disponível em: https://servizissiir.regione.emilia-romagna.it/deliberegiunta/servlet/AdapterHTTP?action_name=ACTIONRICERCADELIBERE&operation=dettaglioByDatiAdozione&ENTE=1&TIPO_ATTO=DL&ANNO_ADOZIONE=2019&NUM_ADOZIE=1338. Acesso em 21 jan. 2021.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA. Assemblea Legislativa. Deliberação nº 156, de 6 de junho de 2018. **Bollettino Ufficiale**. 2018ª. Disponível em: https://welforum.it/wp-content/uploads/2018/07/Emilia-Romagna_DAL_156_2018.pdf. Acesso em: 05 dez 2020.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA. Giunta Regionale. Deliberação nº 945, de 28 de julho de 2020. 2020b. Misura regionale di sostegno economico alle famiglie denominata "Al nido con la Regione" per l'anno educativo 2020-2021 finalizzata all'abbattimento delle rette/tariffe di frequenza ai servizi educativi per la prima infanzia. **Bollettino Ufficiale**. Disponível em: https://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=f0394030f 8f542a89829f0a9900f802f. Acesso em 25 jan. 2021.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA. Diretiva Regional nº 1.835, de 05 de novembro de 2018. Approvazione dell'elenco dei Comuni e loro forme associative da ammettere al finanziamento delle risorse del Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e istruzione. Programmazione regionale anno 2018. 2018b. **Bollettino Ufficiale**. Disponível em: https://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglioinserzione?i=bf0ae2cefc0e4d5fb37a8cf520d0407a. Acesso em 05 dez. 2020.

RINALDI, Carla. **Diálogos com Reggio Emilia:** escutar, investigar e aprender. 6. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

RINALDI, Carla; PICCININI, Sandra. O Centro Internacional Loris Malaguzzi. *In:* EDWARDS, Carolyn; GANDINI, Lella; FORMAN, George. **As cem linguagens da criança.** A experiência de Reggio Emilia em transformação. Porto Alegre: Penso, 2016. v.2.

RIZZINI, Irene**. O século perdido**. Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p-9-27, jan. 2005. [Dossiê Federalismo].

ROSEMBERG, Fulvia. Organizações Multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia; CAMPOS, Maria Malta. Apresentação. *In:* ROSEMBERG, Fúlvia; CAMPOS, Maria Malta (Orgs.**). Creches e pré-escolas no Hemisfério Norte.** São Paulo: Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1994.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia S. A Convenção Internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p. 693-728, set. dez. 2010.

ROSETTI, Anna; PASSARINI, Gino. Politiche regionali per le scuole dell'infanzia. *In:* (Org.) CAMPIONI, Lorenzo; MARCHESI, Franca**. La strada maestra.** Tracce di storia delle scuole comunali dell'infanzia nei comuni capoluogo dell'Emilia-Romagna. Bologna: Zeroseiup, 2018.

ROSSI, Pedro. Que a austeridade fiscal não volte da quarentena**. Le monde diplomatique Brasil**. 01 de junho de 2020. Disponível em: https://diplomatique.org.br/que-a-austeridade-fiscal-nao-volte-da-quarentena/. Acesso em: 06 mar. 2021.

SABATINELLI, Stefania. **Politiche per crescere.** La prima infanzia tra cura e investimento sociale. Bologna: Società Editrice Il Mulino, 2016.

SABATINELLI, Stefania. In arrivo il Bonus Nido**.** 21 de junho de 2017a. **Welforum**. Disponível em: https://welforum.it/arrivo-bonus-nido/. Acesso em: 07 mar. 2021.

SABATINELLI, Stefania. Verso il sistema integrado 0-6 anni. 10 de abril de 2017. 2017b. **Welforum** Disponível em: https://welforum.it/verso-il-sistema-integrato-0-6-anni/. Acesso em: 07 mar. 2018.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In:* SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas**, v. 1, Brasília, ENAP, p. 21-42, 2006. [Coletânea].

SARMENTO, Manuel Jacinto. Visibilidade social e estudo da infância*. In:* VASCONCELOS, Vera M. R; SARMENTO, Manuel J. (Orgs.). **Infância (in)visível.** Araraquara: Junqueira & Marin, 2007.

SILVA, Vilma Justina. **Encanto e coerência**: a infância construindo pontes entre Reggio Emilia e a política para a educação infantil no município de São Paulo. Dissertação (Mestrado em educação – Currículo) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SOUSA, Sandra Zákia. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014.

SOUZA, Gizele. Observar as infâncias: caminhos investigativos. *In:* FREITAS, Marcos C. (Org.). **Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude**. São Paulo: Cortez, 2006

SPAGGIARI, Sergio. A parceria comunidade-professor na administração das escolas. *In:* EDWARDS, Carolyn; GANDINI, Lella; FORMAN, George (Orgs.). **As cem linguagens da criança.** A abordagem de Reggio Emilia na educação da primeira infância. Porto Alegre: Penso, 2016. v.1.

SPINOSI, Mariella. Dai programmi, agli Orientamenti alle Indicazioni nazionali: una storia che viene da lontano. **Infanzia,** n. 1, 2009.

TEIXEIRA, Anisio Spínola. **Educação não é privilégio**. 4. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1977.

TOLOMELLI, Alessandro. Oltre l'Istituzione Educazione e Scuola "Giovanni Sedioli" del Comune di Bologna, alla ricerca de una visione di politica educativa per la città. **Infanzia**, n. 3, p. 190-194, 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva nº 123, de 12 de dezembro de 2006. Relativa aos serviços de mercado interno. **Jornal Oficial da União Europeia**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:pt:PDF. Acesso em 03 jun. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos direitos fundamentais da União Europeia. 2016. **Jornal Oficial da União Europeia.** Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR. Acesso em 10 dez. 2020.

UNIVERSO ON-LINE (UOL). **Câmbio Euro.** Disponível em: https://economia.uol.com.br/cotacoes/cambio/euro-uniao-europeia/. Acesso em: 07 mai. 2021

VALENTI, Franco. **Migrazioni in Italia e nel mondo**. Brescia: Scholé, 2020.

NOTAS DE FIM DE TEXTO

[1] I programmi pubblici di trasferimento monetario per il mantenimento o la garanzia del reddito in caso di vecchiaia, invalidità, maternità, morte del capofamiglia (superstiti) disoccupazione, malattia, carichi famigliari nonché le politiche per la sanità, l'assistenza e i servizi sociali, l'istruzione, le abitazioni. (FERRERA, 1984, p. 18).

[2] In senso verticale: la ripartizione gerarchica delle competenze deve essere spostata verso gli enti più vicini al cittadino e, quindi, più vicini ai bisogni del territorio; in senso orizzontale: il cittadino, sia come singolo sia attraverso i corpi intermedi, deve avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più vicine (CITTADINANZATTIVA, 2011, n.p.).

[3] La legislazione sociale di fine secolo mosse soprattutto dalla preoccupazione della classe dirigente nei confronti della nascente mobilitazione operaia" (FERRERA, 1984, p. 30).

[4] I regimi di assistenza sociale formati dalle regioni settentrionali offrono un elevato sostegno ai cittadini, efficienza e innovazione dei servizi e coinvolgimento di diversi attori, oltre che la conformità normativa. I modelli di assistenza costituiti dalle regioni del Sud, invece, si mostrano arretrati per una base normativa poco strutturata, una scarsa innovazione dei servizi oltre che un'inefficiente collaborazione tra attori nel fornire le prestazioni (CARRADONE, 2015, p. 177).

[5] Depositari di una nuova memoria collettiva, in grado di strutturare una base di condivisione solidale di presente e futuro (VALENTI, 2020, p. 270).

[6] Sono un laboratorio e non un'enciclopedia; meglio ancora, sono un atelier in cui molti apprendisti sono benvenuti non per copiare, ma per studiare, per capire e per mettere a punto la propria arte (MANTOVANI, 2020, p. 17)

[7] Fortemente governativa, con una connotazione culturale rigida, centralizzata, disattenta alle diverse realtà ambientali (PLANILLO, 2020, p. 57).

[8] Già dall'apertura delle prime scuole comunali, è chiaro l'intento di mantenere forte questo spirito partecipativo che addirittura troverà uno spazio formale sia nello statuto che nell'organizzazione interna delle scuole, laddove vengono previsti aggiornamenti, tempi da dedicare alla gestione sociale, coinvolgendo le famiglie, i cittadini e le forze politiche e sociali. Un'esperienza dunque che fa tesoro della sua origine popolare (PLANILLO, 2020, p. 58-59).

[9] Buon amico Malaguzzi, bambino permanente, mi domandi che prima di ripartire per il Brasile, io scriva alcune parole dedicate alle bambine e ai bambini italiani. Non saprei come dire di più a una domanda così. Che posso dire ai bambini e alle bambine di questo fine secolo? Per prima cosa, quello che posso dire lo dico in funzione della mia lunga esperienza in questo mondo che dobbiamo fare sempre più bello. Ed è basandomi su questa esperienza che torno a dire: non lasciate morire la voce dei bambini e delle bambine che stanno crescendo (PLANILLO, 2020, p. 223).

[10] Affronta inoltre il fallimento dei programmi di alfabetizzazione, lettura e scrittura nella scuola, individuando la responsabilità nell'incapacità di contestualizzare e dar senso alle parole che il bambino ricco di potenzialità, si trova ad apprendere e che la scuola non può e non deve derrubare (PLANILLO, 2020, p. 199).

[11] La critica alla scuola tradizionale e alla pedagogia dell'individualismo competitivo, tesa a formare una classe dirigente contrapposta a una massa subalterna, lo porta verso l'utopia di una scuola basata sulla pedagogia della promozione culturale e sociale di tutti. Nel suo pensiero prende forma la convinzione che l'organizzazione scolastica a tempo pieno, l'instaurarsi di rapporti di collaborazione, l'offerta di stimoli differenziati a seconda delle carenze culturali di partenza, la valorizzazione di molteplici mezzi espressivi possano avviare una trasformazione democratica della scuola (CORRADI et al., 2018, p. 105).

[12] Offerta per bambini dalla nascita all'istruzione primaria obbligatoria rientrante in un quadro normativo nazionale, che soddisfa cioè una serie di regole e standard minimi e/o è sottoposta a procedure di accreditamento (COMMISSIONE EUROPEA /EACEA/EURYDICE, 2019, p. 18).

[13] L'ONMI deve in breve volgere di tempo, avere un completo sviluppo e una piena attuazione per il raggiungimento di quelle finalità che hanno per base la potenza intellettuale e fisica della nostra razza" (LODI, 2014a, p. 24).

[14] Basta con l'O.N.M.I! Basta con la speculazione sui bambini! I servizi sociali sono indispensabili ed urgenti per i nostri figli, le donne, le famiglie italiane. Per otterneli occorre la volontà, l'impegno di tutti e un forte movimento organizzativo (LODI, 2014a, p. 29).

[15] Un auspicio presente in tutti gli incontri dell'Udi è la partecipazione di massa delle donne alla soluzione di problemi storici e la necessità di un'organizzazione centrale e periferica condivisa che elabori, promuova e supporti culturalmente le varie conquiste, il consolidamento delle posizioni ottenute nell'attuazione dei diritti e l'apertura di nuove frontiere di civiltà. Infatti la presenza delle donne nelle associazioni è letta come conquista di nuovi diritti democratici non solo nei luoghi di lavoro e in famiglia ma nell'intera società. (CAMPIONI, 2019, p. 26).

[16] Non è la pedagogia, come ambito di ricerca e di conoscenza, a dare origine ai nidi di infanzia bensì il lungo percorso dell'emancipazione femminile che prende avvio nel dopoguerra com il voto alle donne nel 1945 (MARCHESI; VASSURI, 2019, p. 122).

[17] Il finanziamento degli asili nido, infatti, è definito all'interno del processo di decentralizzazione: diversi livelli di governo sono coinvolti sia nella programmazione che nella spesa per la gestione. A una pluralità di enti coinvolti corrisponde anche una pluralità di interpretazioni della finalità del servizio: talvolta inteso come servizio prettamente sociale e diretto quindi alla gestione, alternativamente, di situazioni di disagio, di inclusione/integrazione sociale o di conciliazione tra lavoro e famiglia, talvolta, invece, presentato come servizio educativo (ANTONELLI; GREMBI, 2008, p. 01).

[18] Una norma punitiva e cieca che ha rischiato di fermare sulla porta proprio quei bambini che ne avrebbero avuto più benefici da una vita comunitaria e da un ambiente pensato e organizzato per loro, forse l'unica possibilità per contrastare preventivamente situazioni familiari disfunzionali e creare quel miscelamento sociale che à alla base di qualunque società che vuole caratterizzarsi responsabile e solidale (LODI, 2014b, P. 45).

[19] La stessa nozione di "sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia", che appartiene alle situazioni locali e alle normative regionali più avanzate già da molto più di un decennio, è totalmente assente dai peraltro scarsi e frammentari riferimenti normativi nazionali e dai provvedimenti di incentivazione allo sviluppo determinatisi a partire dal livello centrale dopo la metà degli anni '90 e fino al giorno d'oggi (si tratta poi solamente della legge 285/97 per quanto riferito ai servizi integrativi al nido e della legge finanziaria del 2002 con particolare riguardo ai servizi aziendali) (FORTUNATI, 2007, p. 24).

[20] Grande ativismo dei movimenti e delle organizzazioni che perseguivano la parità di genere e la democratizzazione delle relazioni familiare e delle istituzioni pubbliche (SABATINELLI, 2016, p. 108).

[21]una decisiva inversione di tendenza, da una dimensione puramente assistenziale e di custodia ad um progetto pedagogico che investe sulle potenzialità di bambine e bambini e le considera meritevoli di essere promosse, curate, sviluppate attraverso un'istituzione scolastica gestita anche dallo Stato, oltre che dagli altri soggetti – i privati, gli enti religiosi, le Municipalità – che via via si sono affacciati sulla scena (CERINI, 2018, p. 23).

[22] Nasce il curricolo della scuola dell'infanzia, non come organizzazione di discipline in miniatura da insegnare precocemente ai bambini (attraverso una collezione di "lezioncine" oggettive), ma come allestimento di esperienze, ambienti, occasioni (formali e non) in grado di alimentare e far espandere le intelligenze dei bambini (CERINI, 2018, p. 31).

[23] La storia dell'agricoltura emiliana, in altri termini, non è solo storia di tecniche, di strumenti, di pratiche agrarie. È soprattutto storia di uomini, di lotte sociali, di modificazioni lente nei rapporti che hanno legato

nei secoli i proprietari della terra da un lato e i lavoratori della terra dall'altro (CAZZOLA, 1974, p. 132-133).

[24] "Meno bambini" non significa affatto investire meno, ma deve significare investire meglio, diversificare l'intervento, interecettare nuove domande sociali di educazione, di istruzione, di formazione (CORRADI et al., 2018, p. 130).

[25] Infatti, lo sviluppo tipico in atto dell'economia regionale trova le sue componenti nella forte domanda sociale di beni e di servizi e nella risposta, per molti versi organizzata e per altri spontanea, a questa domanda. Ciò è dato dal movimento democratico delle masse, da una capace richiesta di utilizzo del lavoro verso una più alta, estesa e qualificata occupazione; dalla direzione politica democratica di sinistra e popolare di comuni, province e Regione; da una capacità imprenditoriale locale estesa a masse sociali di operatori artigiani, contadini, di piccole industrie, di cooperative e imprese pubbliche locali e di centri di servizi sociali (FERRI, 1974, p.156).

[26] Il risveglio della solidarietà trovava certo la sua spiegazione nel diffuso e latente malcontento e avversione al fascismo e alla guerra, ma rappresentava anche la prova che non sia era dispersa l'eredità del vecchio movimento socialista e popolare emiliano-romagnolo, l'esperienza delle prime organizzazioni sindacali e cooperativistiche, delle prime <legge> contadine, nell'interno delle quali la solidarietà di classe era stata, al pari degli ideali di rinnovamento e di progresso, un elemento fondamentale di coesione e partecipazione. Il collegamento tra in vecchio e il nuovo dell'antifascismo e della Resistenza si realizzava, quindi, nell'Emilia-Romagna, su base popolare, con ricchezza di riferimento storici e di esperienze rilevanti, tali da conferire in seguito, e in via definitiva un volto originale, distinguibile, alla Resistenza nella regione (BORGONZINI, 1974, p. 104).

[27] Creare comunità più solidali, giuste e eque è l'impegno verso l'educazione dell'infanzia, i suoi servizi educativi e le sue scuole (CAMPIONI; MARCHESI, 2018, p. 15).

[28] Non sono mai state centralistiche e autoreferenziali e hanno sostenuto un sistema policentrico, efficiente e di qualità diversamente da altre realtà regonali che parlano, al singolare, di "approccio" (CAMPIONI; MARCHESI, 2018, p. 16).

[29] Alla autovalutazione della qualità educativa intrinseca del servizio è auspicabile affiancare una valutazione della qualità percepita da parte delle famiglie utenti del servizio, realizzata con il coinvolgimento del personale educativo, ausiliario e del coordinatore pedagogico. Il coordinamento pedagogico territoriale raccoglie dai servizi i risultati di tali valutazioni e ne tiene conto nella valutazione complessiva della qualità del sistema (EMILIA-ROMAGNA, 2019b, p. 11).

[3030] Un aumento costante dei servizi privati da ricondurre probabilmente anche (e non solo) all`aumento dei servizi domiciliari, praticamente tutti gestiti da imprese individuali private e con 7 – 8 posti (REGIONE EMILIA-ROMAGNA, 2019, p. 37).

[31] Alla ricerca di soluzioni alternative, si è fatta strada l'idea di servirsi di forme gestionali che permettano di abbandonare la gestione diretta pura e, almeno in parte, i suoi vincoli, ma al contempo non siano percepiti come una vera e propria privatizzazione. In tale ottica, servendosi degli strumenti messi a disposizione della normativa, gli amministratori locali optano per la sperimentazione di enti o organismi diversi dalla semplice gestione in economia, tali da garantire la partecipazione e il controlo pubblico, come istituzioni, aziende speciali, fondazioni. Nella loro varietà, questi soggetti offrono un duplice vantaggio per gli amministratori comunali: da un lato sono sottoposti alle restrizioni finanziarie e sul personale in modo più blando dei servizi interni comunali; dall'altro incontrano solitamente un'ostilità minore da parte dell'opinione pubblica e delle forze politiche e sociali rispetto all'affidamento dei servizi a soggetti del tutto indipendenti dalle amministrazioni pubbliche, spaccando il fronte delle opposizioni all'abbandono della gestione direta (NERI, 2015, p. 2).

[32] l'istituzione può essere infatti considerata un'articolazione organizzativa del Comune dotata di rilevante autonomia gestionale (NERI, 2015, p. 3).

[33] I Quartieri sono chiamati a sviluppare un ruolo di interfaccia tra i servizi e la comunità, di cui devono in vario modo stimolare la partecipazione (NERI, 2015, p. 20).

[34] I vincoli normativi e le trasformazioni gestionali in questi ultimi decenni e la consequente diminuzione in percentuale di questi servizi educativi e scuole dell'infanzia, gestiti dalle Amministrazioni comunali, possono indurre a trascurare l'apporto storico dato al sistema educativo nazionale e deprivare bambini e famiglie di scuole innovative che si sforzano di tenere in equilibrio i diritti dei bambini, dei genitori e del personale, grazie anche alle loro condizioni organizzative (CAMPIONI; MARCHESI, 2018, p. 17).

[35] In presenza di forti difficoltà a proseguire la gestione diretta, la soluzione più ovvia sembra essere il ricorso al mercato mediante l'esternalizzazione del servizio e la sua attribuzione a soggetti terzi indipendenti dall'ente locale, ma da questo in tutto o in parte finanziati, selezionati mediante gara d'appalto o procedura di concessione. Tuttavia, nei servizi per l'infanzia l'abbandono della gestione diretta a favore di un soggetto privato indipendente incontra spesso fortissime resistenze non solo da parte del personale e dei sindacati, ma anche delle comunità locali. È, infatti, diffuso il timore che la privatizzazione abbia effetti negativi sulla qualità del servizio. L'opposizione è forte soprattutto in molte realtà del Centro-Nord, dove i servizi educativi comunali vantano uma tradizione consolidata ed esperienze di elevato livello pedagogico. (NERI, 2016, p. 447).

[36]Tuttavia, in una prospettiva di lungo termine, il peggioramento delle condizioni di lavoro legato al cambiamento dei contratti applicati al personale rappresenta un potenziale elemento di criticità. Al momento non vi sono segni che il peggioramento delle condizioni di lavoro, più evidente in alcuni casi, sia andato a scapito della qualità del servizio fornito. Tuttavia è possibile che ciò avvenga in futuro, soprattutto se dovesse proseguire un indirizzo che, spesso ha di fatto sino ad ora finito per privilegiare la riduzione del costo del lavoro (pur limitata) fra gli obiettivi delle nuove gestioni (NERI, 2016, p. 456).

[37] Anche nell'anno della pandemia, la presenza di anziani in famiglia (per lo più titolari di almeno un reddito da pensione che garantisce entrate regolari) riduce il rischio di rientrare fra le famiglie in povertà assoluta. La percentuale di famiglie con almeno un anziano in condizioni di povertà è pari al 5,6% (sostanzialmente stabile rispetto al 2019 in cui era pari al 5,1%); quelle dove gli anziani non sono presenti hanno visto invece peggiorare l'incidenza dal 7,3% al 9,1% (NADOTTI, 2021, n.p.):

[38] Dobbiamo uscire dalla crisi pandemica non con l'obiettivo di tornare a come si era prima, perché già prima alcune cose non funzionavano: dobbiamo invece andare oltre il prima per garantire un servizio di qualità, esigibile da tutti nello stesso modo e generalizzato nella sua accessibilità (GENZONE, 2020, n.p.).