UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE, UNICENTRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO

LILIAN MARTINS DE PROÊNCIO

A EDUCAÇÃO INFANTIL E A OBRIGATORIEDADE: O QUE PROPÕEM OS PMEs DE QUATRO MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE GUARAPUAVA/PR?

GUARAPUAVA
2019

LILIAN MARTINS DE PROÊNCIO

A EDUCAÇÃO INFANTIL E A OBRIGATORIEDADE: O QUE PROPÕEM OS PMEs DE QUATRO MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE GUARAPUAVA/PR?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual do Centro-Oeste, UNICENTRO, para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação.
Linha de pesquisa: Educação, Cultura e Diversidade
Orientadora: Profa. Dra. Aliandra Cristina Mesomo Lira

GUARAPUAVA

2019

Catalogação na Publicação
Biblioteca Central da Unicentro, Campus Cedeteg

Proêncio, Lilian Martins de
P964e A educação infantil e a obrigatoriedade: o que propõem os PMEs de quatro municípios da região de Guarapuava/PR? / Lilian Martins de Proêncio. – – Guarapuava, 2019.
xv, 154 f. : il. ; 28 cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual do Centro-Oeste, Programa de Pós-Graduação em Educação, área de concentração em Educação (Linha de Pesquisa : Educação, Cultura e Diversidade), 2019.

Orientadora: Aliandra Cristina Mesomo Lira
Banca examinadora: Aliandra Cristina Mesomo Lira, Angela Mara de Barros Lara, Alessandro de Melo

Bibliografia

1. Educação. 2. Planos Municipais de Educação. 3. Estratégias das gestões municipais. 4. Implementação. 5. Administração municipal. I. Título. II. Programa de Pós-Graduação em Educação.

CDD 370

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE, UNICENTRO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO, PROPESP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, PPGE

TERMO DE APROVAÇÃO

LILIAN MARTINS DE PROÊNCIO

A EDUCAÇÃO INFANTIL E A OBRIGATORIEDADE: O QUE PROPÕEM OS PMEs DE QUATRO MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE GUARAPUAVA/PR

Dissertação aprovada em 25/09/2019 como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Estadual do Centro-Oeste, UNICENTRO, área de concentração em Educação, pela seguinte Banca Examinadora:

Profª. Drª. Alandra Cristina Mesomo Lira
(Orientador/UNICENTRO)

Profª. Drª. Angela Mara de Barros Lara
(UEM)

Prof. Dr. Alessandro de Melo
(UNICENTRO)

GUARAPUAVA-PR
2019

Home Page: http://www.unicentro.br

Campus Santa Cruz: Rua Pe. Salvador Ramos, 870 – Cx. Postal 3010 – Fone: (42) 3621-1000 – FAX: (42) 3621-1080 – CEP 85.015-430 – GUARAPUAVA – PR
Campus CEDETEG: Rua Simeão Camargo Varela de Sá, 03 – Fone/FAX: (42) 3636-8100 – CEP 85.040-080 – GUARAPUAVA – PR
Campus de Irati: PR 153 – Km 07 – Riozinho – Cx. Postal 21 – Fone: (42) 3421-3000 – FAX: (42) 3421-3067 – CEP 84.500-000 – IRATI – PR

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela provisão e permissão para trilhar essa jornada.

Ao meu esposo Japa, por me apoiar e cuidar da minha vida de uma maneira muito especial.

À minha mãe Emilia, por incentivar meus estudos e por ser suporte no cuidado dos pequenos Mateus e Lorena.

À minha orientadora, Professora Doutora Aliandra Cristina Mesomo Lira ,por me aceitar e potencializar aquilo que eu não acreditava ser capaz. Pela paciência e sabedoria em todos os passos desse processo.

Ao Alexsandro Pedroso pela formatação.

Aos professores doutores, Alessandro de Melo e Angela Lara, pelas valiosas contribuições na banca de qualificação.

À querida Eliane Dominico, tão especial e tão incentivadora em tudo.

E a todos os professores do colegiado do PPGE da UNICENTRO, pelas contribuições nas disciplinas cursadas.

Brincar com crianças não é perder tempo, é ganhá-lo; se é triste ver meninos sem escola, mais triste ainda é vê-los sentados enfileirados em salas sem ar, com exercícios estéreis, sem valor para a formação do homem (CARLOS DRUMOND DE ANDRADE).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEE – Conselho Estadual de Educação

CF – Constituição Federal

CNE/CEB – Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica

DCNEI – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EF – Ensino Fundamental

EI – Educação Infantil

FEIPAR – Fórum de Educação Infantil do Paraná

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

GEPEDIN – Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Infantil

GT – Grupo de Trabalho

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

N. – Número

NRE – Núcleo Regional de Educação

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONU – Organização das Nações Unidas

PAR – Plano de Ações Articuladas

PEE – Plano Estadual de Educação

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PME – Plano Municipal de Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

PPA – Plano Plurianual

PPP – Projeto Político Pedagógico

SESA – Secretaria de Estado da Saúde

SNE – Sistema Nacional de Educação

STF – Supremo Tribunal Federal

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Informações gerais dos municípios pesquisados com base nos dados do IBGE.

TABELA 2 – Enquadramento jurídico dos PMEs.

TABELA 3 – Enquadramento jurídico dos PMEs após alterações.

TABELA 4 – Número de instituições que atendem a Educação Infantil e Ensino Fundamental.

TABELA 5 – Percentual de professores com Ensino Superior da Rede Municipal.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Porcentagem de crianças de 4 e 5 anos na Educação Infantil.
GRÁFICO 2 – Número de matrículas na Educação Infantil.

PROÊNCIO, Lilian Martins de. *A Educação Infantil e a obrigatoriedade:* o que propõem os PMEs de quatro municípios da região de Guarapuava/PR? 2019. 111 f Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava, 2019.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo identificar e problematizar as estratégias dos Planos Municipais de Educação (PMEs) de quatro municípios da região de Guarapuava (PR) relacionadas com a obrigatoriedade de matrícula na Educação Infantil. A pesquisa se insere no escopo das discussões do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Infantil/GEPEDIN. Trata-se de pesquisa qualitativa, com análise documental dos Planos Municipais de Educação. Como objetivos específicos, buscou reconhecer as políticas educacionais para a infância, em especial os elementos e atores envoltos em sua formulação e os interesses subjacentes; situar a Educação Infantil como um direito de todas as crianças e analisar a legislação que indica a obrigatoriedade de matrícula para a pré-escola e os impactos de sua implementação; analisar os PMEs de quatro municípios com vistas a reconhecer as estratégias indicadas para efetivar a obrigatoriedade de matrícula na pré-escola. Partimos da compreensão do processo de elaboração das políticas públicas, com olhar especial para o percurso das políticas para a Educação Infantil, para por fim debruçar-nos sobre as intenções explicitadas no Planos analisados. Nestes, foram observadas especialmente as estratégias relacionadas à ampliação das vagas, infraestrutura, jornada de atendimento e formação de professores, aspectos que precisam ser considerados no conceito de qualidade na Educação Infantil. A análise dos dados revelou que os PMEs apresentam estratégias que contemplam estes pontos, contudo o fazem de maneira bastante genérica, o que permitiria interpretações diversas. Quanto à ampliação das vagas, ela está prevista nos documentos, mas é questionável uma vez que as crianças da pré-escola estão sendo atendidas, em sua maioria, em turmas em instituições que antes atendiam apenas o Ensino Fundamental, e para isso questões estruturais precisam ser adaptadas para contemplar as necessidades dos sujeitos infantis. A jornada de atendimento foi reduzida para período parcial e os profissionais, embora apresentem em sua maioria formação em nível superior carecem de encaminhamentos para garantir formação continuada. Concluímos, assim, que os PMEs são instrumentos importantes no registro e comprometimento das estratégias das gestões municipais, contudo carecem de mais clareza na sua redação, com previsão de encaminhamentos e delimitação de responsabilidades, bem como exigem por parte de toda a comunidade acompanhamento da implementação, considerando o direito de todas as crianças a uma Educação Infantil de qualidade.

PALAVRAS-CHAVE: Planos Municipais de Educação. Estratégias das gestões municipais. Implementação.

PROÊNCIO, Lilian Martins de. *Early Childhood Education and requirement:* What do MEPs propose from four cities in the Guarapuava/PR region? 2019. 112 f. Dissertation (Masters in Education) – Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava, 2019.

ABSTRACT

This paper aims to identify and problematize the strategies of the Municipal Education Plans (MEPs) of four cities in the region of Guarapuava (PR) related to the required enrollment in early childhood education. The research falls within the scope of the discussions of the Study Group and Research in Early Childhood Education / GEPEDIN. It is a qualitative research, with document analysis of the Municipal Education Plans. As specific objectives, it sought to recognize the educational policies for childhood, especially the elements and factors involved in their formulation and the underlying interests; situate early childhood education as a right of all children and analyze the legislation that indicates the required pre-school enrollment and the impacts of its implementation; analyze the MEPs of four cities with a view to recognize the strategies indicated to make required pre-school enrollment effective. We start from the understanding of the elaboration process of public policies, with a special look at the course of the policies for Early Childhood Education, in order to focus on the intentions explained in the analyzed Plans. In these, the strategies related to the expansion of vacancies, infrastructure, working hours and teacher training were observed, aspects that need to be considered in the concept of quality in early childhood education. Data analysis revealed that MEPs present strategies that address these points, but they do so in a very generic way, which would allow different interpretations. As for the expansion of vacancies, it is foreseen in the documents, but it is questionable since the preschool children are being attended, mostly, in classes in institutions that used to attend only the Elementary School, and for this, structural issues need be adapted to meet the needs of children. The working hours were reduced to part-time and the professionals, although mostly have higher education, need referrals to ensure continuing education. We conclude, therefore, that MEPs are important instruments in the registration and commitment of municipal management strategies, however they need to be more clearer, with provision for referrals and delimitation of responsibilities, as well as requiring the whole community to monitor implementation, considering the right of all children to a quality early childhood education.

KEYWORDS: Municipal Education Plans. Strategies management municipal. Implementation..

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15

1 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA A INFÂNCIA: NA (CONTRA)MÃO DE QUEM? 22

1.1 Políticas públicas: reflexões preliminares 22

1.2 *PolicyCycle*, um elemento para análise das políticas 27

1.3 Políticas Educacionais e Educação Infantil 34

2 EDUCAÇÃO INFANTIL: A OBRIGATORIEDADE EM QUESTÃO 47

2.1 Educação Infantil: da inclusão na Educação Básica à obrigatoriedade de matrícula 49

2. 2 Do PNE ao PME 57

3 A OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NAS ESTRATÉGIAS DOS PMEs 67

3.1 Os municípios pesquisados: informações gerais 67

3.2 A obrigatoriedade da Educação Infantil, a oferta de vagas e a estrutura fisica das instituições: em que pé estamos? 69

3.3 Os PMEs e a qualidade na Educação Infantil: concepção de Educação Infantil, jornada e ambiente de atendimento e formação de professores 82

CONSIDERAÇÕES FINAIS. 99

REFERÊNCIAS 105

INTRODUÇÃO

O interesse pela Educação Infantil surgiu muito antes do ingresso no Programa de Pós-Graduação em Educação e contar sobre isso ajudará a compreender nossa escolha pelo tema.

Desde cedo muitos de nós fomos orientados pelos nossos pais que os estudos fariam diferença em nossa vida. A cobrança por parte deles para o bom rendimento escolar foi essencial para a conclusão do Ensino Médio e formação no Magistério, na sequência. No entanto, a entrada na Universidade aconteceu após diversas tentativas frustradas. Antes disso, experiências no comércio trouxeram a certeza da necessidade do estudo. O contato com crianças iniciou na igreja da qual fazia parte onde, já naquele tempo, transformávamos trechos bíblicos em histórias para crianças. Se fazíamos o correto? De fato, não, mas fazíamos o possível, dentro de nossas limitações, buscando apresentar o estudo bíblico na linguagem das crianças. Sem a experiência e a formação para isso, o gratificante era o contato com os pequenos, aumentando o interesse pela área da educação.

Após a aprovação no vestibular em Pedagogia, a necessidade financeira me encaminhou ao trabalho em meio período. A entrada em uma instituição de Educação Infantil para atuar como auxiliar foi rápida e proveitosa, tanto que logo chegou a oportunidade de ser a professora regente.

No primeiro ano como regente atuei com as crianças do Maternal, com 2 e 3 anos. A tarefa não foi encarada como algo difícil, pois cuidar dos pequenos, cantar uma ‘musiquinha’, carimbar as mãos no papel, dar o ‘lanchinho’ na hora certa, trocar fraldas e levá-los ao parque não significava um trabalho. Por isso, muitas vezes ao lembrar dessas crianças, sobrevivem sentimentos de angústia pela prática sem sentido desenvolvida. De todo modo, vale registrar que a insatisfação pessoal e o incômodo com essas práticas acompanharam o início da carreira profissional.

Em paralelo e como consequência das leituras e estudos na graduação minha prática pedagógica foi se modificando, ficando mais consciente, refletida, processo que se refaz, cotidianamente, mesmo após quinze anos do primeiro passo na Universidade.

Por esse motivo, após a conclusão do curso de Pedagogia ainda estava latente a necessidade de continuar aprendendo sobre os pequenos e iniciar uma pesquisa mais específica na área da infância. O trabalho como técnica pedagógica

no Núcleo Regional de Educação de Guarapuava disparou o interesse pelo tema dessa investigação, as políticas educacionais para a Educação Infantil.

Frente a esse percurso pessoal e profissional de interesse pelas crianças e sua educação faz-se necessário apresentar algumas reflexões iniciais sobre a infância e a Educação Infantil e, das pesquisas sobre e com as crianças. Por certo, a inclusão do tema nas pesquisas enfrentou percalços para alcançar a pauta principal das discussões. Nesse contexto, notamos um grande número de pesquisadores, dentre eles, Kuhlmann Jr. (1998), Kramer (2006) e Barbosa (2007), que se empenharam em produzir estudos com destaque para olhares que instigam novas práticas com as crianças pequenas, assim como a luta por políticas públicas que privilegiem não só a universalização da oferta para a primeira etapa da Educação Básica, como também a qualidade das propostas curriculares e do atendimento.

Kuhlmann Jr. (1998) também nos lembra de que esse olhar atento para as crianças não é suficiente para superar a violência contra elas, que inclui exploração sexual, trabalho infantil e miséria, bem como não evita que instituições educacionais mal preparadas as atendam.

Fazer essa consideração no início do nosso texto é importante diante da realidade que ainda vivemos. Destacamos, então, que embora no decorrer das nossas colocações sejamos otimistas com relação aos avanços que acompanhamos no campo da Educação Infantil, reconhecemos que ainda há problemas e dificuldades a serem enfrentadas e superadas. Portanto, temos sim que destacar os avanços de forma realista e não inocente, de maneira a fortalecer a capacidade de reflexão para identificar os possíveis retrocessos que ainda persistem em nossa realidade.

As discussões sobre as crianças e seus direitos tiveram mais evidência no Brasil, assim como em outros países latino-americanos, após a Convenção sobre os Direitos da Criança (20 de novembro de 1990), cujo documento fruto desse encontro foi tomado como lei pela Organização das Nações Unidas. Como registra Brejo (2015), o caráter de lei internacional deu destaque aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais garantidos a todas as crianças. Nesse contexto, desde as décadas finais do século XX até a atualidade um conjunto de políticas públicas foi formulado no sentido de garantir os direitos das crianças.

> As pesquisas sobre a história da Educação Infantil em nosso país, aos poucos, vêm aparecendo e ampliando o universo das análises. Pode-se dizer que a própria história suscitou a demanda pelas pesquisas. Nota-se, nos trabalhos elaborados, a perspectiva de responder a questões que foram elaboradas no lugar institucional, da formação e trajetória dos autores e autoras, também personagens desse processo. São pesquisas que desbravaram terrenos inexplorados no campo da história da educação, vulneráveis, portanto, aos tropeços e às críticas, mas abrindo espaço para estudos posteriores (KUHLMANN JR., 1998, p. 8).

Além do exposto, pensar o universo infantil nos leva à reflexão a respeito dessa criança da qual falamos e sobre a(s) infância(s) que ela vive. Sob a perspectiva de Kuhlmann Jr. (1998, p. 30), a infância é uma condição da criança, por isso devemos considerá-la como um "[...] conjunto de experiências vividas por elas em diferentes lugares históricos, geográficos e sociais". Essa percepção vai além do olhar do adulto sobre essa fase, pois os pequenos fazem parte da história como sujeitos que dela participam. As crianças, vivendo sua infância nas relações sociais que estabelecem, explicitam a concretude desse momento de maneira diversa.

As relações com a infância foram se diferenciando em cada época. O estudo de Ariès (1981) relata a ausência de preocupações especiais com as crianças ao longo da história, condição que foi se modificando com a industrialização. As mudanças sociais foram acompanhadas, mesmo que a passos lentos e como fruto de lutas, por políticas para atender a esses pequenos.

Kuhlmann Jr. (2003) ressalta que a Educação Infantil deve ser pensada em um sentido mais amplo, envolvendo todas as formas de educação da criança, seja no seio familiar, na comunidade, na sociedade ou na cultura em que vive. A partir dessa concepção a respeito da infância, ganha importância uma Educação Infantil que tenha como base o trabalho com experiências que contribuam para o desenvolvimento das crianças pequenas.

As demandas sociais, impulsionadas pelas questões econômicas, encaminharam a compreensão da criança como um sujeito de direitos, e assim, a Educação Infantil passou a fazer parte da agenda das políticas públicas educacionais.

Dentre das políticas relacionas à Educação Infantil, a Emenda Constitucional (EC) n. 59 (BRASIL, 2009a) e a Lei n. 12.796 (BRASIL, 2013a) trouxeram novos desafios para a área. A Lei n. 12.796 alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9394 (BRASIL, 1996), indicando a "educação básica

obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) Ensino Fundamental; c) ensino médio".

A Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), também a primeira dos Planos Municipais de Educação (PME), indica o direcionamento das políticas públicas para a Educação Infantil:

> Meta 1: universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014, p. 9) (Grifo nosso).

Como já mencionamos, na atuação profissional como parte do corpo técnico do Núcleo Regional de Educação (NRE) de Guarapuava, na pasta de Educação Infantil, uma das funções desenvolvidas foi a análise dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPPs) das instituições vinculadas, com vistorias *in loco* para elaboração de pareceres de legalidade, formação continuada, assim como o acompanhamento da elaboração dos PMEs dos municípios jurisdicionados a esse Núcleo.

Essas atividades junto ao NRE foram as principais motivadoras da escolha do tema do nosso trabalho, pois as dúvidas apresentadas pelos gestores municipais, representados pelos seus técnicos, vieram até nós e com isso fomos impelidas como profissionais a refletir sobre a determinação legal e impacto no texto dos PMEs.

Naquele contexto, os responsáveis pelas gestões municipais de educação empenhavam-se para cumprir essa exigência legal de matrícula de todas as crianças de 4 e 5 anos na pré-escola, cujo prazo final esgotou-se em 2016. De modo geral constatamos que algumas das ações realizadas para atender o disposto na lei acabaram por atingir outras metas e estratégias dos PMEs. Por exemplo, a Meta 6 do PNE que visa "oferecer Educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) alunos(as) da Educação Básica" (BRASIL, 2014b), não seria cumprida caso os gestores optassem pela oferta em tempo parcial, para atingir a Meta 1.

Essas e outras questões revelaram um cenário com dificuldades para a implementação da obrigatoriedade do ensino para a pré-escola, parte da Educação Infantil. Frente a esse contexto, elegemos como problemática de nossa investigação

a seguinte questão: Quais as proposições estabelecidas nos PMEs para atender à obrigatoriedade de matrícula para as crianças de 4 e 5 anos de idade? Dessa questão central emergem outras, não menos importantes: O que (não)dizem os PMEs a respeito da Educação Infantil? Quais os possíveis impactos do cumprimento da obrigatoriedade de matrícula para parte da Educação Infantil? Quem são os profissionais que atuam com essa faixa etária? E a estrutura física das instituições, como é contemplada nos PMEs? As crianças estão sendo atendidas em quais instituições e como se organiza a jornada? Para as crianças do campo, o que sinalizam os documentos?

A implementação adequada de uma lei é decorrência do planejamento, o qual assenta-se nas limitações e potencialidades de cada município e com o envolvimento de todos os entes federados. Como consequência da falta de planejamento as crianças são as mais afetadas nessa situação, uma vez que podem estar em espaços inadequados, com profissionais sem habilitação para o trabalho e até mesmo sem atendimento sustentado em uma proposta curricular coerente com a formação da criança em todos os aspectos que fazem parte do seu desenvolvimento. Como registra Barretto (2009, p. 503):

> Considerando que a sucessão de reformas e de programas de governo tem sido pouco efetivas no sentido de provocar mudanças mais profundas nas práticas educativas e na qualidade da educação, cumpre-nos ainda alertar para a falta de atenção dada pelas instâncias formuladoras aos processos de implementação.

A partir do problema de pesquisa, o objetivo geral da presente investigação foi identificar e problematizar as estratégias dos PMEs de quatro municípios da região de Guarapuava relacionadas com a obrigatoriedade de matrícula na Educação Infantil. Como objetivos específicos elencamos: Reconhecer as políticas educacionais para a infância, em especial os elementos e atores envoltos em sua formulação e os interesses subjacentes; Situar a Educação Infantil como um direito de todas as crianças e analisar a legislação que indica a obrigatoriedade de matrícula para a pré-escola e os impactos de sua implementação; Analisar os PMEs de quatro municípios com vistas a reconhecer as estratégias indicadas para efetivar a obrigatoriedade de matrícula na pré-escola.

Metodologicamente, o problema de pesquisa foi investigado a partir da realidade de quatro municípios jurisdicionados ao NRE de Guarapuava, tratando-se

de 3 municípios de pequeno porte e 1 de médio porte, buscando nesse sentido também identificar diferenças de iniciativas em função da demanda de cada um. A escolha dos municípios participantes da pesquisa foi se delineando durante o ano de 2017. Inicialmente, tínhamos olhares direcionados para alguns municípios da nossa região (Centro-Oeste do Paraná), porém ao participar do Grupo de Trabalho do Fórum de Educação Infantil do Paraná, percebemos a participação mais efetiva de alguns representantes, por isso, foram escolhidos como alvo de nossa pesquisa, os três municípios que mais participaram das reuniões, mais o município sede do NRE, sendo então Candói, Goioxim, Guarapuava e Turvo.

O trabalho sustenta-se em pesquisa bibliográfica, que segundo Marconi e Lakatos (2011, p. 43-44), inclui o "[...]levantamento de toda a bibliografia já publicada em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto [...]". Cabe destacar que a produção cientifica é vasta, portanto, agregamos um determinado número de autores que tratam das políticas educacionais e da Educação Infantil. À luz do arcabouço teórico, como ponto de partida, procedemos análise documental da legislação que sustenta a obrigatoriedade de matrícula na pré-escola e dos PMEs dos municípios investigados.

O capítulo 1 reflete sobre as políticas públicas educacionais para a infância, no qual buscamos fundamentação para compreender como uma política pública é elaborada, qual a sua finalidade, assim como problematizamos os objetivos muitas vezes não declarados que a sustentam. Considerando que as políticas públicas, assim como outros fenômenos, precisam ser interpretadas com base em algumas etapas, elegemos o ciclo de políticas como o modelo de análise, o qual nos traz três pontos cruciais para o nosso estudo: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática (FREY, 2000). A partir disso, discorremos sobre as políticas públicas educacionais, que dentre suas diversas finalidades, buscam atuar na solução das mazelas sociais. Também nesse capítulo abordamos a entrada da Educação Infantil para a agenda das políticas públicas, caracterizando-a como a primeira etapa da educação básica, com objetivos próprios na defesa dos direitos das crianças e da infância.

No segundo capítulo, tratamos da Educação Infantil com foco na obrigatoriedade de matrícula. Inicialmente, apresentamos historicamente as leis que sustentam essa etapa dentro da Educação Básica, como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n. 9394 de 1996, i ncluindo os impactos da ampliação do Ensino Fundamental de 8 para 9 anos indicado pela Lei n. 11.274 de 2006. Nesse processo histórico das políticas para os pequenos, refletimos acerca da Emenda Constitucional n. 59, de 2009 e a Lei n.12.796 de 2013, que tornaram obrigatória a Educação Infantil para as crianças de 4 e 5 anos. Também, analisamos a Lei n.13.005 de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação, especificamente a Meta 1, indicador A, finalizando com discussão a respeito dos Planos Municipais de Educação e sua forma de organização.

O capítulo 3 apresenta e problematiza os dados coletados a partir da análise documental dos 4 Planos Municipais de Educação (PMEs) dos municípios investigados, com foco para as estratégias ligadas à Educação Infantil, especialmente o segmento da pré-escola contemplado na Lei n. 12.796. Nesse capítulo o intuito foi verificar o que está expresso no texto dos documentos analisados e como isso pode interferir na organização e configuração da Educação Infantil. Ao debruçar nosso olhar ao que está escrito, também refletimos sobre ‘o que não está escrito’, pois tanto elementos implícitos como explícitos expressam as intencionalidades dos gestores municipais. As concepções apresentadas nas estratégias nos levarão a pensar a respeito da jornada de atendimento, dos espaços físicos, da proposta pedagógica, dos profissionais, da formação continuada, e outros temas que emergiram dessa análise.

Na organização do texto, assim, a análise documental das políticas públicas inicia-se no primeiro capítulo e estende-se ao segundo, que focaliza na Educação Infantil, contemplando o contexto de influência e o contexto de produção do texto de uma política educacional. O contexto da prática, ou seja, a implementação da legislação educacional, é problematizada no terceiro capítulo, com a análise dos PMEs e das suas estratégias.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA A INFÂNCIA: NA (CONTRA)MÃO DE QUEM?

Iniciamos nossa reflexão com algumas considerações a respeito das políticas públicas, das políticas públicas educacionais e das políticas públicas para a Educação Infantil. O capítulo apresenta o modelo de análise denominado ciclo de políticas e problematiza as finalidades das políticas públicas na sociedade capitalista contemporânea. Além disso, trata do papel messiânico dado às políticas públicas e para a Educação Infantil em relação ao seu papel e impacto na redução da pobreza.

1.1 Políticas públicas: reflexões preliminares

Nossas primeiras reflexões têm por base os escritos de Michael W. Apple (2001), pois julgamos necessário para a compreensão dos objetivos das políticas públicas. Os termos 'política' e 'educação' parecem-nos claros, no entanto, a obra do referido autor, faz-nos refletir a partir de um prisma menos ingênuo e mais distante do senso comum a respeito do tema.

O contexto abordado por Apple (2001) em sua obra refere-se aos Estados Unidos e às influências do neoliberalismo e do capitalismo sobre a educação, em que o lucro é o principal objetivo. Em que isso se aproxima de nossa realidade? Sabemos que o capitalismo e o neoliberalismo subsistem em tempos e em condições diferenciadas, no entanto, seus efeitos são similares em qualquer região geográfica e econômica, inclusive em nosso país. Nesse sentido, Apple (2001) destaca que a educação está conectada às relações de dominação e exploração, não sendo possível desconsiderar as relações de classe. Nas palavras do autor,

> [...] relações de poder são de fato complexas e precisamos realmente levar muito a sério a ênfase pós-moderna no nível local e na multiplicidade de formas de luta que precisam ser desenvolvidas. Também é importante reconhecer as mudanças que estão ocorrendo em muitas sociedades e perceber a complexidade do nexo 'poder/conhecimento' (APPLE, 2001, p.30).

Nessas relações, a educação desejável é aquela que atende às necessidades econômicas, definidas *a priori,* pelos que estão no poder. Sob esse aspecto, a corrente neoliberal e a neoconservadora, pregam que o Estado deve ser minimizado e o apego aos valores tradicionais deve ser fortalecido. Com isso, ensinar os padrões desejáveis e corretos é uma das funções da Educação, a qual é considerada por essas linhas insuficiente em suas ações (APPLE, 2001).

Para o autor, o Estado atende aos interesses de neoconservadores e de neoliberais, cujos objetivos complementam-se entre si. Assim, o controle excessivo da agência estatal sobre as escolas atende aos interesses dos governos e das classes detentoras do capital. O autor também reconhece que as influências neoconservadoras têm crescido, principalmente sobre a educação e as reformas educativas. Embora as tensões sejam intermitentes, há uma aliança para ajuste de vários movimentos na tentativa de articular todas as contradições. Essa aliança é composta por quatro grupos distintos:

> [...] (1) as elites políticas e econômicas dominantes que tentam 'modernizar' a economia e as instituições a elas ligadas; (2) os grupos da classe média e classe trabalhadora que desconfiam do Estado e estão preocupados com a segurança, a família, o conhecimento, e os valores tradicionais [...]; (3) os conservadores econômicos e culturais como William Bennett, que querem uma volta aos altos padrões, à disciplina e à competição social darwinista; e (4) uma fração da nova classe média que pode não concordar totalmente com esses outros grupos, mas cujos próprios interesses profissionais e progresso dependem da expansão de sistemas de prestação de contas, da busca da eficiência e de procedimentos gerenciais os quais constituem seu próprio cultural (APPLE, 2001, p.32).

No Brasil, fazem parte desses grupos, as grandes editoras educacionais, organizações não governamentais e outras empresas ligadas à educação, os partidos políticos e seus representantes.

Ao atentarmos a esses influenciadores de políticas, percebemos o regime de colaboração entre eles, converge com os propósitos capitalistas. O caráter ideológico das ações desses grupos vai além do controle do Estado e das interpretações fundamentalistas, pois atinge também aos professores. Com o termo muito bem empregado por Apple (2001), 'bodes expiatórios', percebemos que o enredo criado em torno da educação sob a égide capitalista dirige a ela a responsabilidade pelos problemas sociais mais amplos. Assim, a boa vontade e

competência dos professores e equipes gestoras da escola não são suficientes para superar os mecanismos ideológicos criados por esses grupos.

Em decorrência disso, a formulação de políticas públicas é influenciada pelos grupos dominantes, o que na visão de Apple (2001, p. 38), “[...] trata-se de um acordo no qual a história de classe, raça e gênero certamente não desempenhou um papel inocente”.

A ideia de raça apenas como característica fenotípica ou de categorização dos povos conforme a sua origem geográfica é anterior a que se tem na modernidade. O que antes era apenas uma diferenciação entre características dos grupos, na modernidade passou a ser uma relação de dominação e como uma classificação social básica das pessoas (QUIJANO, 2005).

Embora o contexto histórico, econômico e cultural de cada país seja diverso, existem elementos comuns na elaboração de políticas públicas, os quais, segundo Gelinski e Seibel (2008) são, (1) a concepção de Estado, que permeia todas as políticas; (2) quem são os atores que as elaboram; e por fim, (3) quando um assunto passa a fazer parte da agenda.

Com efeito, dependendo da concepção de Estado de quem formula as políticas públicas, determinados assuntos entram em pauta, assim como outros podem ser deixados para outro momento. No entanto, as boas intenções dos formuladores, não são suficientes para a elaboração de uma política pública. Além disso, “[...] elaborar uma política pública significa definir quem decide o que, quando, com que consequências e para quem" (SANTOS, 2007, p. 831).

Como frisa Souza (2006, p. 26), as políticas públicas são “[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Valemos-nos também da ideia de Gelinski e Seibel (2008, p. 228) quando assinalam que “[...] as políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas [...]”. Esses autores destacam que as necessidades em relação aos serviços públicos que envolvem ações como a saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência são chamadas de políticas sociais.

Nossa intenção não é classificar as políticas públicas como ruins, desnecessárias ou tendenciosas, pois reconhecemos que em algum momento elas podem atender aos indivíduos, mesmo em seu caráter mínimo. Buscamos, sim, trazer à tona alguns aspectos para melhor compreensão do nosso objeto de estudo.

Segundo Terra, Trindade e Massierer (2014, p. 8), essas políticas, "[...] propõem-se a resolver problemas políticos que originam situações de incômodos sociais, buscando uma melhor participação do cidadão no cenário social, no intuito de conceder oportunidades mais dignas e isonômicas a todos". Esses autores também fazem referência às políticas públicas como ferramentas de desempenho dos planejamentos políticos, por meio da intervenção estatal como forma de garantia de igualdade de oportunidades entre os cidadãos.

Falando de igualdade de oportunidades e de participação do cidadão nas decisões políticas, dizemos que a formulação de políticas públicas não é um processo democrático, tampouco permite a participação de todos na sua construção. Como lembra Santos (2007), acontece justamente o contrário, uma vez que as massas têm a função de gerar riqueza para a apropriação privada, sendo excluídas, com frequência, do processo de formulação. Assim, algumas políticas públicas são elaboradas com o objetivo de resolver conflitos ou necessidades sociais e a natureza desses objetivos não se deve somente à intenção dos formuladores. Isso pode acontecer também, porque em determinado momento se apresentou algum grau de insatisfação, por parte do indivíduo ou de uma classe, com o projeto capitalista de produção e distribuição de renda.

Como forma de eliminar o descontentamento dessa parcela insatisfeita, o Estado atende alguns dos pedidos (SANTOS, 2007), mesmo que de forma parcial e fragilizada. Assim, a benevolência das ações do Estado não é determinada,

> [...] simplesmente por 'leis de mercado', mais do que isso, representam os conflitos entre as classes sociais, visto que as ações estatais (ainda que privilegiem a acumulação lucrativa) precisam de uma "aceitação" social, já que os Estados capitalistas são democracias representativas, que, de alguma forma, refletem a intervenção da população, ainda que ela seja moldada pelos valores capitalistas (SANTOS, 2007, p. 831).

Cria-se assim, a ilusão que o governo bondoso atende sua população. Porquanto um povo sensibilizado aceita políticas públicas parcializadas que confirmam os objetivos capitalistas do Estado.

Nessa conjuntura, o Estado tem um papel duplo, de por um lado garantir a expansão capitalista, por meio de ações que não primam pelo bem comum, mas buscam amenizar os efeitos da falta de racionalidade da acumulação capital e, por outro, diminuir o grau de insatisfação social que se agrava com a conjuntura posta (SANTOS, 2007).

A síntese organizada por Souza (2006, p. 36) nos ajuda a compreender estas intenções:

> I. A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
> II. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
> III. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
> IV. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
> V. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
> VI. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Sobre o último apontamento feito por Souza (2006) é que nos dedicamos a partir daqui. O caminho percorrido até a implementação de uma política é longo e para entender as estratégias adotadas por quem irá efetivá-la, é imprescindível saber qual é o objetivo dela em sua gênese. Nesse contexto, Faria (2003, p. 22) bem expressa:

> [...] no Brasil, porém, apesar do *boom* das duas últimas décadas, o campo da análise de políticas públicas ainda é bastante incipiente, padecendo de grande fragmentação organizacional e temática e tendo uma institucionalização ainda precária (Melo, 1995)[1]. Esse caráter incipiente é comprovado, por exemplo, pelo fato de qualquer exame da produção brasileira recente evidenciar a quase inexistência de análises mais sistemáticas acerca dos processos de implementação. A notória carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, contudo, deve também ser tributada à escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do país nos três níveis de governo. Tais pontos sugerem, ainda, que esse campo de análise no Brasil permanece, em larga medida, magnetizado pelos processos decisórios.

[1] MELO, Marcus André; COSTA, Nilson do Rosário. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, Elisa; TAVARES, Maria. H.; FRY, Peter (Orgs.). **Pluralismo, espaço social e pesquisa**. São Paulo, Hucitec/Anpocs, 1995.

Desse modo, reconhecemos a importância de analisarmos o ciclo de políticas e os conceitos básicos envoltos nesse processo.

1.2 *PolicyCycle*[2], um elemento para análise das políticas

Consideramos o *policycycle approach* (FREY, 2000) um elemento importante para a compreensão das políticas públicas, pois nos permite evidenciar algumas etapas ao subdividir o agir público e "[...] acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública" (FREY, 2000, p. 226). Essas subdivisões equivalem a "[...] uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase" (FREY, 2000, p. 226).

Essa abordagem foi elaborada pelo sociólogo inglês Stephen Ball e seus colaboradores, dentre eles Richard Bowe, sendo um referencial importante para a análise das políticas sociais e educacionais. Como registra Mainardes (2006), esses autores indicam que o objetivo da análise deveria ser sobre a formação dos discursos e a interpretação que os profissionais fazem a respeito dos textos das políticas e suas relações sobre a prática.

Segundo Mainardes (2006) Ball e Bowe se empenharam não somente em apresentar alguns conceitos centrais para a análise das políticas, mas preconizaram um ciclo contínuo, composto por três âmbitos: (1) contexto de influência, (2) contexto da produção de texto e (3) contexto da prática. Destacaram também que esses contextos se relacionam entre si e podem seguir ordem distinta dessa colocada aqui.

O contexto de influência e o de produção de texto envolvem a formulação das políticas. Sobre essa etapa, autores como Souza (2006), Frey (2000) e Calmon e Costa (2007) realizaram estudos acerca da agenda governamental. Segundo eles, a definição de um problema como pauta para a política pública pode ser analisada sob a perspectiva dos atores envolvidos, assim como a partir da linha que trata da natureza dos problemas e das possibilidades que esse tema tem para entrar em discussão ou atenção mais ampla.

[2] Conceituação de Frey (2000).

A respeito do contexto de influência, Souza (2006) aponta que existem relações diretas entre os participantes do processo decisório e a formulação de políticas, uma vez que cada um pode atuar como ponto de incentivo ou veto ao privilegiar alguns assuntos.

Nessa ótica, Calmon e Costa (2007, p.5) também abordam o papel dos atores na formação da agenda governamental, entendendo que isso "[...] se deve às diferenças de recursos disponíveis e interesses envolvidos, que podem atrair ou afastar participantes de um determinado debate, alterando a possibilidade de um item integrar a lista de políticas públicas".

Nos enlaces dessa trama, a influência de instituições, como das organizações internacionais[3], sobre as decisões nesse campo deve ser considerada. Sobre isso, Frey (2000, p. 228) esclarece que, "[...] em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes".

Para Calmon e Costa (2007) o grupo mais influente na agenda de políticas públicas congrega os representantes governamentais, bem como os indicados por eles que podem ser os propulsores de suas ideias. Ainda de acordo com os autores, outros atores de destaque são os congressistas, tanto deputados quanto senadores, em nível Federal por exemplo, que criam leis para normatizar as políticas públicas, assim como publicizam as questões em discussões no Congresso Nacional. Nesse contexto, "[...] os congressistas agem buscando satisfazer aos seus eleitores, ganhar poder político e defender o que consideram correto [...]" (CALMON; COSTA, 2007, p.5), o que nem sempre considera o ponto de vista da população. A determinação da agenda de ações também pode estar em mãos de alguns servidores de carreira, em funções estáveis e com boas relações com grupos de poder como o Congresso.

Nesse contexto, aparecem também os atores não governamentais, e ainda que não tenham tantos recursos como os governamentais para interferir na agenda de políticas, são importantes. Segundo Calmon e Costa (2007) os setores não governamentais, devido ao seu grau de organização e visibilidade, podem ter maior sucesso em suas reivindicações. Nesse sentido, compondo a parcela de influenciadores, estão os grupos de interesses, os acadêmicos, os pesquisadores e os consultores que "[...] possuem maior capacidade de influir nas alternativas

[3] Trataremos desse aspecto no capítulo 2.

consideradas para uma política do que na formação da agenda, que só influenciam no longo prazo" (p. 6).

No debate sobre a agenda de políticas públicas entre os atores envolvidos, os acordos entre eles, geralmente com contornos elitistas, influenciam a opinião pública para assuntos previamente determinados. Nesse processo, a mídia aparece com menor grau de influência (CALMON; COSTA, 2007).

Sob o mesmo ponto de vista Frey (2000, p. 227) ressalta:

> Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar.

De fato, certos personagens determinam a agenda das políticas públicas, no entanto, as definições sobre as ações e programas políticos passam ainda por outros filtros como os custos envolvidos e os possíveis benefícios, seja para a manutenção do sistema, seja para a diminuição da insatisfação da população frente às condições socioeconômicas atuais. Logo, para a definição de um tema, "[...] é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política[4]" (FREY, 2000, p. 227).

Sob esse aspecto Souza (2006, p. 221) destaca que, embora a formação de grupos em torno do tema políticas públicas seja significativa, na "[...] América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população".

Por outro lado, Calmon e Costa (2007) fomentam a discussão ao afirmar que existem possibilidades variadas para a formação da agenda governamental. Com base nos fundamentos apresentados por Schattschneider (1960)[5] e Lowi (1972)[6], Calmon e Costa (2007) abordam a importância da natureza dos problemas, se são

[4] Em relação ao modelo arena política ver Frey (2000).
[5] SCHATTSCHNEIDER, Eric Elmer. **The semi-sovereign people**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961.
[6] LOWI, Theodore. Four systems of policy politics and choice. **Public Administration Review**, 32: 298-310, 1972.

rotineiros ou reservam em si urgência, por exemplo, e seus possíveis impactos (a curto ou longo prazo) na sociedade para a pré-determinação de agenda. Outros autores citados no texto de Calmon e Costa (2007), são Cobb e Elder (1983)[7] os quais corroboram com a necessidade de olhar não somente para a natureza dos problemas, mas também destacam que a formação da agenda acontece na medida que um tema desperte o interesse ou atenção de uma "[...] audiência mais ampla ou mais atenta" (CALMON; COSTA, 2007, p. 3). De forma mais sucinta, os estudiosos elencaram cinco características de um assunto que podem torná-lo ponto de atenção mais ampla:

> (i) Grau de especificidade – quanto mais abstrata for a definição de um problema, maior é a probabilidade de despertar a atenção de uma audiência mais ampla;
> (ii) Escopo da importância - quanto mais importante o tema é para a sociedade, maior é a probabilidade de atingir o público;
> (iii) Relevância temporal – quanto mais duradouro for o possível impacto do problema, maior será a audiência;
> (iv) Grau de complexidade – problemas mais simples e fáceis de serem compreendidos atingem uma audiência mais ampla;
> (v) Precedência categórica – problemas com precedentes similares atingirão mais rapidamente uma audiência mais ampla (CALMON; COSTA, 2007, p. 3).

Com base nessa análise sequencial a partir do ciclo de políticas, podemos definir que a formulação envolve o processo de definição e escolha dos problemas que necessitam da intervenção do Estado, bem como a organização de alternativas/estratégias para sua resolução (LIMA; D' ASCENZI, 2014).

Assim, um tema torna-se relevante à medida que os atores mais visíveis se envolvem, sendo que após a formulação, as ações e estratégias a serem adotadas para a implementação continuam sob a influência desses personagens. Nesse processo, Souza (2006, p. 26) destaca que:

> [...] políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

[7] COBB, Roger; ELDER, Charles. **Participation in American politics**: The dynamics of agenda - building (2nd ed.). Baltimore. MD: The Johns Hopkins University Press. 1983.

Aliado a isso, o contexto de práticas apresentado por Ball e Bowe (1992)[8] corresponde à etapa "[...] onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original" (MAINARDES, 2006, p. 53).

Como dito anteriormente, a atenção dada à implementação tem percurso histórico recente, pois se considerava que uma política bem desenhada não necessitava de questionamentos. No entanto, na medida em que os efeitos desejados com a efetivação das estratégias não aparecem, surge a necessidade de um campo específico de análise sobre a implementação (LIMA; D' ASCENZI, 2014).

Na mesma linha de pensamento, os autores apontam que há uma preocupação entre o desenho de uma política pública e a sua execução. Entre o planejar e o implementar, existem as intenções daqueles que formularam as políticas, ou seja, o caminho para implementação sofre as influências dos grupos de interesse, sejam governamentais ou não governamentais.

Nas palavras de Carvalho, Barbosa e Soares (2010, p. 5), "[...] observa-se que, nesse processo, as políticas públicas sofrem influências das circunstâncias externas aos agentes planejadores e implementadores, as quais tornarão possíveis ou não a implementação". Corroborando com essa visão, Frey (2010, p. 228) frisa que "[...] o interesse da *policyanalysis* nesta fase se refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação".

Outrossim, Cline[9], citado por Lima e D'Ascenzi (2014, p. 52), elenca duas definições para os problemas relacionados à implementação:

> A primeira estabelece que a natureza do problema é administrativo-organizacional, e sua resolução depende da especificação de objetivo se do controle dos subordinados. Para a segunda definição, o problema da implementação decorre de conflito de interesses, e a preocupação e com a obtenção de cooperação dos participantes do processo. A solução para os problemas da implementação, portanto, é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes. As abordagens analíticas em implementação de políticas públicas

[8] BALL, Stephen J.; BOWE, Richard. Subject departments and the "implementation" of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

[9] CLINE, K. D. Defining the Implementation Problem: Organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 10, n. 3, p. 551-571, 2000.

> equilibram-se nesses pressupostos. A definição do problema da implementação influencia a escolha das variáveis, o foco da análise e as proposições decorrentes.

Lima e D' Ascenzi (2014), em seus estudos sobre implementação de políticas públicas, reuniram os modelos de análise em três abordagens, sendo elas: (1) abordagens baseadas no controle; (2) abordagens firmadas na interação e (3) abordagens que privilegiam a cognição.

Nos estudos de Carvalho, Barbosa e Soares (2010) são apresentados três modelos de implementação, os quais se somam aos fundamentos elencados por Lima e D' Ascenzi (2014) sobre as tais abordagens. No entanto, optamos por utilizar as palavras dos primeiros autores sobre o modelo clássico do ciclo de política. Nesse caso, desconsidera-se o processo de implementação como etapa que pode remodelar o plano ou o desenho da política, sendo a ação do governo efetivada de cima para baixo.

Não raro, a nossa experiência como docentes no sistema público nos faz perceber como as políticas públicas são elaboradas nos altos gabinetes e implementadas a qualquer custo, sem as correções e adaptações na própria política para resolver determinado problema social.

Quanto ao modelo como processo linear, tanto a formulação, quanto a implementação e avaliação, pressupõem correções de rotas. Os problemas que delas emergem resultam de condições relacionadas às capacidades institucionais dos implementadores, são de natureza política e provém da "[...] resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política [...]. (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010, p. 8). Ademais, são problemas também a atenção dada à formulação e que o formulador é quem dispõe de informações necessárias ao desenho das propostas.

Sobre a implementação Carvalho, Barbosa e Soares (2010, p. 8) a nominam como um jogo "[...] entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha", sendo que os formuladores atuam em um ambiente de incertezas e restrição de conhecimentos sobre os problemas. Nessa perspectiva, os autores esboçam que os "[...] planos e programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que devem ser seguidos; e os programas ou

políticas são expressas pelas preferências individuais ou coletivas de seus formuladores" (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010, p. 8).

Além disso, esses estudiosos chamam a atenção ao fato de que nenhuma das três abordagens servirá a todas as políticas, nem a todos os contextos e organizações. Assim, todas são fornecedoras de informações sobre o processo de implementação, sendo que em alguns casos um modelo pode oferecer informações mais relevantes que outros.

Na sequência, na fase do ciclo de políticas denominada como avaliação e correção de ações, ocorre a apreciação sobre os resultados da implementação. "Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros" (FREY, 2000, p. 228). Essa avaliação também pode levar à suspensão ou ao fim do ciclo político se os objetivos forem atingidos. Nos casos em que os objetivos não tenham sido alcançados pode-se, a partir dessa fase, iniciar uma nova etapa do ciclo de políticas, ou seja, a formulação de uma nova política ou até mesmo a reformulação do que está posto: "Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública [...]" (FREY, 2000, p. 229).

Assim como um modelo de implementação não pode ser aplicado a todas as políticas, a conceituação sobre avaliação também não é única. Sobre isso, Trevisan e Bellen (2008, p. 535), alertam que "[...] não existe consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, pois o conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias".

Portanto, é imprescindível que a avaliação tenha como objetivo "[...] determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento" (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 536). Além disso, deve levantar informações que sejam úteis para a tomada de decisões, servindo também como instrumento para prestar contas sobre a própria política (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Considerando as pretensões de nosso estudo, principalmente no que se refere aos caminhos percorridos na implementação de uma política pública, em alguns momentos nos remeteremos tanto à formulação quanto à avaliação.

Destacamos também, com base nos escritos de Trevisan e Bellen (2008, p. 541), que a avaliação pode acontecer antes, durante e depois da implementação, pois durante a implementação avaliar pode "[...] dar suporte e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa". Além disso, atentar sobre a formulação de uma política justifica-se, pois é necessário vincular sua finalidade ao seu processo de implementação.

Como lembra Frey (2008, p. 229), o ciclo de políticas consiste em uma sequência de passos, no entanto na prática os atores desse processo dificilmente mantêm a linearidade prevista. Ainda segundo o autor, por outro lado, "[...] o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos, mas sublinha o seu caráter enquanto instrumento de análise".

Consequentemente, ao analisar a política pública sob a perspectiva do ciclo de políticas há melhores condições de "[...] compreender o problema para o qual a política pública foi desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados pela política pública" (SOUZA, 2006, p.40).

Ademais, reconhecer como a interpretação da política está sendo feita pelos envolvidos e relacionar ao seu próprio objetivo é uma das maneiras de identificar as influências sofridas na sua gênese e as consequências de sua implementação.

1.3 Políticas Educacionais e Educação Infantil

Para que um país seja considerado desenvolvido, dentre vários aspectos, é indispensável que se observem e se cumpram as condições mínimas para a formação humana. Assim sendo, o Estado deveria ser a principal instituição a garantir e zelar pelos direitos humanos e os princípios de sua Constituição, bem como deveria criar políticas para a garantia desses direitos e fundamentos constitucionais afiançados pela legislação, no caso brasileiro a Constituição Federal de 1988 (TERRA; TRINDADE; MASSIERER, 2014).

Como bem expressa Afonso (2001, p. 20), a escola e as políticas públicas de educação formal servem, por diversas vezes, como instrumentos para equalizar os indivíduos como sujeitos, criando a chamada igualdade formal, que acaba por omitir

e legitimar outras desigualdades, “[...] revelando assim que a cidadania é historicamente um atributo político e cultural que pouco ou nada tem a ver com uma democracia substantiva ou com a democracia comprometida com a transformação social”.

Para ampliar a discussão tomamos os escritos de Terra, Trindade e Massierer (2014, p. 4), que dissertam sobre a constitucionalidade das políticas educacionais, quando usadas para a promoção da dignidade humana, as quais “[...] poderiam não só fornecer uma melhora na qualidade de vida dos cidadãos brasileiros como contribuir de forma vital para o desenvolvimento das demais mazelas sociais que permeiam a realidade brasileira”. Nesse sentido, os direitos garantidos aos indivíduos foram conquistados pela sociedade por meio de lutas contra o Estado opressor, e o mundo contemporâneo é resultado da evolução dos direitos civis, políticos e sociais. A luta histórica na conquista dos direitos é construída na cotidianidade, contra os velhos poderes e na defesa de novas liberdades (TERRA; TRINDADE; MONTESSIER, 2014).

Na atualidade, é evidente que apesar de serem conquistas históricas, os direitos do cidadão são minimizados em razão de negociações do Estado em favor do capital, o que exige maior mobilização social com vistas a assegurar essas conquistas (TERRA; TRINDADE; MONTESSIER, 2014).

Uma das maneiras de assegurar esses direitos é por meio de políticas públicas que contemplem as necessidades da população para a promoção da igualdade de direitos e oportunidade, dentre elas, as políticas públicas educacionais. No entanto, Santos (2007) ressalta que as políticas sociais funcionam como efeito paliativo para diminuir a ação inconveniente dos excluídos, sendo muitas vezes sua execução realizada por empresas privadas, não beneficiando a todos. Outro ponto destacado pelo autor está relacionado ao fato da funcionalização da pobreza[10], pois o Estado usa suas políticas compensatórias e assistencialistas para outros fins.

No caso das políticas públicas educacionais, até pouco tempo elas demonstravam o poder de ação do Estado, ainda que esse fosse resultado das relações complexas e contraditórias entre as classes dominantes, dominadas e outros atores envolvidos. No entanto, ainda continua necessária essa autonomia

[10] Essa funcionalização acontece quando o Estado financia a acumulação de capital com suas políticas assistencialistas e compensatórias (SANTOS, 2007).

relativa para compreender a redefinição do papel do estado no contexto de globalização (AFONSO, 2001).

O que ocorre nessa fase de globalização do capitalismo mostra as novas relações entre os processos econômicos, políticos e culturais, os quais geram incertezas em relação aos direitos sociais já conquistados. Por outro lado, Terra, Trindade e Massierer (2014, p. 15) expressam que

> [...] é por intermédio da efetivação das políticas públicas educacionais que se torna possível propiciar a efetivação do direito fundamental à educação para além do simples cotejo inserido no texto constitucional, uma vez que referido direito necessita ser concretizado e universalizado e, assim sendo, convocou-se as aludidas políticas públicas para auxiliarem na materialização dos dispositivos legais - formais - para manter e garantir uma educação de qualidade a todos seus cidadãos.

Para entendermos mais sobre as reformas educacionais como ferramenta para implementação das políticas tomamos por base o livro de Melo (2016) intitulado *Educação de tod@s para tod@s*. Nesse trabalho o autor apoia-se nos estudos de Viñao (2006)[11] para elencar quatro tipos de reformas.

A primeira citada por ele são as reformas estruturais, as quais modificam os sistemas de ensino em relação aos níveis, etapas ou ciclos. Além de modificar as formas de acesso ao sistema, podem também alterar a forma de financiamento. Já em relação às reformas curriculares, segundo tipo identificado pelo autor, tentam estabelecer as concepções de currículo, metodologia e avaliação. Em terceiro lugar Melo (2016) elenca as reformas organizativas, cujo objetivo é alterar a organização e estrutura das escolas, como também sua forma de gestão e ordenação acadêmica. Por fim, as reformas político administrativas, que modificam a administração e gerenciamento dos sistemas de ensino. Essas quatro possibilidades se entrelaçam e definem os aspectos da formação humana que se objetiva a partir delas.

Sob esses aspectos, atentamos para a Lei n. 12. 796 (BRASIL, 2013a) e com base na caracterização realizada por Melo (2016) percebemos que a reforma proposta por essa lei é estrutural, uma vez que modifica o requisito idade para o acesso à Educação Básica. Conforme o texto legal, "[...] Artigo 4º - educação básica **obrigatória e gratuita** dos **4 (quatro) aos 17** (dezessete) anos de idade [...]" (BRASIL, 2013a, grifo nosso).

[11] VIÑAO, Antonio. **Escuela para todos**. Educación y modernidad en la España del siglo XX. Madrid: Marcial Pons, 2004.

Ainda para Melo (2016, p. 26) as mudanças propostas por essas reformas influenciam diretamente na formação humana e seus fins são a "[...] elaboração de uma moralidade adequada a cada período de acumulação capitalista", ou seja, há uma vinculação com outros interesses que acabam impactando não só no âmbito educativo, mas na conjuntura social como um todo.

Nessa análise acerca das políticas educacionais vimos que são diversos os atores e aspectos que influenciam no processo de formulação, implementação e avaliação de uma proposta. Ora para atender aos atores, ora para forjar no sistema educacional o caráter salvacionista em relação à democracia e redução da pobreza.

Nas últimas décadas, temos acompanhado o crescente interesse que os sujeitos infantis e os fenômenos a eles associados começam a ter no contexto político e social da nossa nação, haja vista a recente trajetória do ordenamento legal em que são mencionados.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, p. 118) expressou os direitos das crianças ao estabelecer no Artigo 227 que

> [...] é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No ano de 1989 quando foi adotada a Convenção sobre os Direitos da Criança[12] pelos países signatários da Organização das Nações Unidas (ONU)[13]. O documento foi adotado como lei internacional e tornou-se a Carta Magna sobre os direitos das crianças de todo o mundo.

Dentre os direitos fundamentais, a educação dos pequenos tomou lugar de destaque nas discussões atuais (CAMPOS, 2008; CAMPOS, 2009). Desse modo, limitamos nossa análise ao direito à educação das crianças até seis anos de idade, considerada a primeira infância[14], principalmente a partir da emergência criada pela

[12] Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), são consideradas crianças, as pessoas até doze anos de idade incompletos (BRASIL, 1990).
[13] Para informações completas acessar https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm.
[14] Termo utilizado no Plano Nacional para Primeira Infância, documento elaborado por pesquisadores, técnicos, organismos governamentais e não governamentais, que traça diretrizes, objetivos e metas relacionados à primeira infância por considerá-la importante fase de desenvolvimento do ser humano. Para maiores informações acessar o documento disponível em http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/01/PNPI-Completo.pdf.

Lei n. 12.796 (BRASIL, 2013a) ao estabelecer a obrigatoriedade de matrícula para as crianças de 4 anos na Educação Básica. As políticas para a Educação Infantil são consideradas um subsetor das políticas educacionais, que nas palavras de Rosemberg (2003, p. 178) são caracterizadas como

> Uma intervenção do poder público no sentido de ordenamento hierárquico de opções entre necessidades e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade. Quando destaco a atuação do Estado no sentido do ordenamento de interesses e de necessidades, estou, simultaneamente, aceitando que os interesses e necessidades que orientam as opções do Estado sejam expressos pelos vários atores que compõem o todo social e que as respostas do Estado emergem [...] de um processo de escolhas sucessivas, que envolve confrontos, atritos, coalizões, pressões e contrapressões: que, nesse processo de escolha, são muitas as forças envolvidas: os segmentos sociais, os estamentos técnico-burocráticos do Estado, o congresso, a presidência, os partidos, os sindicatos, os movimentos sociais, os especialistas e, não raro, suas corporações

Além disso, tomamos como ponto de partida os pressupostos de Campos quando afirma que o enfoque a respeito da criança, sobretudo ao direito a educação, resulta da combinação de três dimensões:

> a) a ascensão de pesquisas e estudos sobre a infância e a criança a partir de diferentes campos de conhecimentos, sobrepondo-se a supremacia dos estudos psicológicos nessa área; b) o reconhecimento da criança como sujeito de direitos ou da infância como “tempo de direitos”, o que vem se traduzindo em medidas de proteção, acordos e convenções de âmbito internacional; e c) o aumento da pobreza e da exclusão social, intrínsecas a inserção em diferentes classes sociais, faz com que as crianças, dadas suas condições biológicas e subjetivas, se tornem sujeitos fortemente atingidos pela precariedade de suas condições concretas de vida. (CAMPOS, 2008, p. 35).

As nuances apresentadas pela autora revelam a partir de qual contexto a Educação Infantil passa a fazer parte da agenda das políticas públicas. Campos (2008) nos chama a atenção para o fato de que os estudos de diferentes áreas trouxeram outro modo de conceituar a infância. Seguindo essa perspectiva, percebemos que os debates acadêmicos se constituem como ferramenta para construir concepções e políticas a respeito das crianças.

Como destaca Barbosa (2014, p. 650), além da Psicologia, Sociologia e Pedagogia, mais recentemente também a Filosofia e a Antropologia começam a estudar essa temática. Uma se propõe a “[...] um filosofar com as crianças, que opera com a possibilidade de as crianças manifestarem seus pensamentos e

sentimentos em contextos de escuta, reflexão e discussão", estimulando que aos pequenos sejam dadas oportunidades de fala e escuta. Já a Antropologia inicia algumas discussões sobre a infância baseada em conceitos de cultura, sociedade e indivíduo.

Esses estudos trazem outro olhar sobre essa fase da vida, que antes era tratada sob a perspectiva do adulto, principalmente em relação ao que ela viria a ser. A Sociologia da Infância, um importante campo de estudos, contribuiu para a construção dessa nova visão. Segundo Corsaro (2011, p. 18), a criança era tratada como futuro adulto, que poderia contribuir socialmente, além disso, ignorava-se que eram "[...] crianças com vidas em andamento, necessidades e desejos".

Embora os estudos recentes apontem para essa infância diversa e para a criança como um sujeito, eles não são suficientes para superar os pressupostos ainda enraizados a respeito do tema. Nesse sentido, o argumento elaborado por Dornelles (2010, p. 4) amplia a discussão:

> Para tanto reflito sobre as diferentes infâncias que emergem na atualidade, buscando desconstruir conceitos que perfazem os discursos que as inventam. Por exemplo, infâncias da guerra, da religiosidade, do perigo, na rua, na *cyber* infância, dos bonecos. Ao tentar desconstruir tais discursos, problematizo a fabricação do sujeito infantil e sua imersão no jogo entre infância e poder. Trato destas infâncias como produto de uma trama histórica, cultural e social na qual o adulto que com ela convive busca gerenciá-la através da produção de saberes e poderes.

Contribuindo com o debate, as palavras de Lira e Mate (2010, p. 150) expressam que:

> As explicações científicas as quais nos apoderamos para explicar uma fase da vida (infância) ou as características de um determinado grupo de pessoas (crianças) são constituídas por discursos que muitas vezes não expressam a infância e as crianças tal como elas são, mas que as constroem a partir de um ponto de vista e dessa maneira nos oferecem explicações limitadas de acordo com determinadas concepções.

Na mesma linha de pensamento Dornelles e Marques (2015, p. 294) ressaltam que as conceituações sobre a fragilidade da infância "[...] foram de tal forma naturalizadas a partir de sua emergência na modernidade que ainda hoje permeiam os discursos e orientam práticas educacionais em diferentes lugares [...]". Em contrapartida, as autoras também mencionam que "[...] o entendimento de

infância como ‘reino da inocência’ não corresponde às múltiplas experiências vividas pelos sujeitos-infantis na contemporaneidade” (p. 295).

Diante do exposto, a conceituação dada à infância, ora como fase de preparação para a idade adulta (ARIÈS, 1981) ora como momento de inocência, percebemos que tratar das crianças como sujeitos ‘nada modernos’, até mesmo quando se quer ignorá-las, causa desconforto e desacomodação (DORNELLES; MARQUES, 2015, p. 295). Cabe ressaltar ainda:

> Em que pese ser a criança prenúncio e preparação da vida adulta – e esse sentido de crescimento exerça fascínio, fundamente esperanças e arregimente investimentos na primeira infância – é necessário ver, também, na criança um valor em si mesma. A infância constitui uma etapa da vida com sentido e conteúdo próprios. Adultos inteligentes, criativos, empreendedores, com ampla flexibilidade mental, são antes consequência que objetivos da ação nos primeiros anos de vida. Por isso, não olhamos para as crianças na perspectiva do adulto que desejamos que sejam, mas como cidadãs, sujeitos de direitos enquanto crianças. Entendê-las como pessoa em desenvolvimento implica conferir plenitude ao momento da infância por ela ter sentido em si mesma e, adicionalmente, nessa mesma dinâmica, situá-la num processo de formação cuja meta é o sempre mais adiante (BRASIL, 2013b, p. 44-45).

Campos (2008) reconhece o avanço na compreensão da criança como um sujeito de direitos, no entanto, ao mesmo tempo em que vemos o processo histórico de conquista dos direitos das crianças, ainda são anunciados dados alarmantes sobre a morte de milhares de pequenos em nosso país por causa de doenças evitáveis, triste realidade que se estende aos demais países em desenvolvimento. Como lembra a autora em outro estudo (CAMPOS, 2009), cerca de 1 milhão de crianças têm sua infância aquém daquela idealizada nas convenções internacionais.

A ausência do cumprimento dos direitos infantis se expressa também em razão da realidade em que muitos pequenos sofrem diversos tipos de violência e outros ainda vivenciam situações de exploração de trabalho, deixando assim de viver a infância expressa nos termos das leis.

Brejo (2015) destaca que o direito à educação, recente conquista para os pequenos, pode ser classificado como abstrato ou concreto. O direito é abstrato quando somente determinado em lei e não usufruído de fato, ou seja, caracteriza-se pela falta de vagas em instituições adequadas, ausência de transporte escolar, assim como pela má qualidade no atendimento pedagógico. Em contrapartida, o direito concreto citado pela autora, se dá quando a criança tem acesso e permanência garantidos em uma instituição que ofereça atendimento educacional

voltado para o desenvolvimento intelectual, físico e social. Desse modo, o direito à educação ainda é abstrato para muitas das crianças brasileiras. Para complementar a argumentação, a autora registra que o direito à educação, principalmente em relação à Educação Infantil, deixa de contemplar muitos pequenos deixando-os à margem dos sistemas educativos.

Sob esse aspecto, Campos e Barbosa (2016) contribuem com o exposto quando descrevem que os direitos à educação ainda não foram efetivados. Do ponto de vista de Campos (2008), a criança passou a ter importância devido não só aos estudos que a tomaram como objeto, assim como pela ampliação da obrigatoriedade do ensino que a deixou em evidência, mas especialmente pelos novos processos de produção que suscitaram novas formas de trabalho e inserção das mulheres e crianças no mundo produtivo.

Como lembram Campos e Barbosa (2016, p. 75), "[...] o direito a Educação Infantil foi constituído no Brasil na intersecção entre dois campos de políticas de direitos: a) políticas discutidas no âmbito dos direitos das mulheres; b) políticas públicas para educação no âmbito dos direitos das crianças". Embora a mudança do papel social da mulher tenha se acentuado a partir da revolução industrial (BRASIL, 2013), ainda hoje as mulheres enfrentam grandes desafios nessa luta por um lugar no mercado de trabalho, uma vez que a responsabilidade com os filhos é determinante nessa conquista.

Não obstante, além do direito como argumento para o direcionamento de novos olhares à educação dos pequenos, Campos (2008) elege também a pobreza e inclusão social como determinantes para os investimentos em políticas educacionais, as quais levaram a educação e guarda das crianças ao crivo de governos e organizações multilaterais, dentre outros.

A partir da argumentação de Campos e Barbosa (2016, p. 80), percebemos que a Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, ainda precisa lidar com enfrentamentos diários para o reconhecimento e efetivação dos direitos sociais dos pequenos, chegando-se à democratização do "[...] o acesso às formas simbólicas, ao universo dos saberes socialmente construídos e das grandes obras-primas da humanidade".

Sob a nova perspectiva que se assenta para a Educação Infantil é necessário que se reconheça que "[...] as crianças são agentes sociais, ativos e criativos, que

produzem suas próprias e exclusivas culturas infantis, enquanto, simultaneamente, contribuem para a produção das sociedades adultas" (CORSARO, 2011, p. 15). O autor destaca que a socialização dos pequenos vai além da adaptação e internalização, incluindo um processo de apropriação, reinvenção e reprodução das coisas do mundo e experiências vividas.

Por certo, não podemos pensar a Educação Infantil apenas sob a ótica do cuidar. É necessário que as instituições estejam prontas a receber pequenos que criam e participam da cultura com outros pequenos e, por conseguinte, atuam na sociedade, embora sejam afetados por ela e pelas culturas que as integram (CORSARO, 2011).

Nesse contexto, para sustentar a organização dos atendimentos a esses pequenos, foram elaboradas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI). O documento orienta as instituições de Educação Infantil para a concepção da criança como,

> Sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL, 2009b, p. 12).

Esse sujeito, para Corsaro (2011) precisa participar das rotinas culturais, pois elas têm o potencial de fornecer a eles a segurança de pertencerem a um grupo social, assim como apresentam uma diversidade de conhecimentos socioculturais que podem ser reproduzidos, exibidos e interpretados.

O argumento de Corsaro corrobora com a concepção de currículo para o campo da Educação Infantil apresentada nas DCNEIs,

> Conjunto de práticas que buscam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico, de modo a promover o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 5 anos de idade (BRASIL, 2009b, p. 1).

Ainda de acordo com o documento, as práticas pedagógicas que compõem esse currículo da Educação Infantil devem ter como eixos norteadores as interações e brincadeiras.

Campos (2013b) reconhece que a entrada da Educação Infantil na agenda das políticas públicas intensificou-se a partir de 1990, como resultado da influência dos organismos internacionais, os quais incidiram nas proposições privilegiadas nas agendas locais de países, estados e municípios. Ao analisar essa influência cabe reconhecer que,

> [...] as políticas recomendadas pelos organismos internacionais aos países do Terceiro Mundo - no caso, o Brasil - estão coligadas entre si e inseridas em uma teia de relações com o contexto mundializado do capital. Os países-membros direcionam os rumos da Educação Infantil com políticas e ações demandadas mundialmente (MOREIRA; LARA, 2012, p. 92).

Nas palavras de Brejo (2015, p. 188), o destaque para o compromisso da garantia da Educação Infantil "[...] passou a ser de interesse tanto dos governos como dos organismos internacionais, na medida em que o objetivo principal é diminuir a pobreza e a desigualdade do acesso à educação [...]".

Diante disso, os interesses de organismos como a UNESCO[15] e a UNICEF[16] pela Educação Infantil vão além de incentivos e políticas de expansão de oferta, significando também maior abrangência de sua influência, além da saúde e da nutrição, agora também sobre os projetos educativos. O principal enfoque da UNESCO está no 'aprimoramento' da educação mundial por meio de acompanhamento técnico, do estabelecimento de parâmetros e normas e de projetos e redes de comunicação (MOREIRA; LARA, 2012).

Outra instituição que reforça a concepção de que a intervenção na saúde, nutrição e educação dos pequenos pode reduzir os efeitos da pobreza é o Banco Mundial, o qual expressou em seu documento Prioridades e Estratégias para a Educação (1995)[17], que a educação é um "[...] importante instrumento de promoção de crescimento econômico e de redução da pobreza" (CAMPOS, 2008, p. 67). Ademais,

> [...] a pobreza e exclusão são de fato, expressão de desigualdades sociais cujas origens são tanto de ordem estrutural como conjuntural. É no sentido de amenizar a pobreza, considerada apenas como conjuntural, que a

[15] Organização não governamental cujo objetivo principal é auxiliar na formulação e operacionalização de políticas públicas para as crianças. Para maiores informações acessar http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/about-this-office/.

[16] Organização não governamental que participa de ações em defesa da infância. Informações disponíveis em https://www.unicef.org/brazil/pt/overview.html.

[17] BANCO MUNDIAL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

> infância se torna objeto de intervenção política, em nível mundial, orientando nesse sentido as políticas de educação, assistência e proteção a ela dirigidas (CAMPOS, 2008, p. 35).

Com base nesses argumentos, percebemos que "[...] a Educação Infantil ganhou *status* de importância constitucional ao ser vista como determinante inicial da igualdade, redutora da desigualdade social e econômica, e promotora das condições fundamentais do desenvolvimento humano" (BRASIL, 2013b, p. 31). No entanto, como alerta Campos (2008), embora o combate à pobreza seja o objetivo de muitas políticas e a educação seja considerada um importante instrumento para esse fim, o simples reconhecimento dessa necessidade não leva ao ataque das causas da pobreza.

Por conseguinte, tomar o combate à pobreza como palavra de ordem para o investimento na Educação Infantil é uma maneira de ofuscar a defesa do direito universal da criança à educação (CAMPOS, 2013a). Somando-se a isso, os argumentos capitalistas para a entrada da Educação Infantil no jogo das políticas públicas complementam o exposto anteriormente, sendo eles:

> a) o investimento nos primeiros seis anos de vida têm uma taxa de retorno *x* vezes superior àquele aplicado em períodos posteriores; b) programas de alta qualidade para a primeira infância em ambientes socioeconômicos de pobreza poupam significativos volumes de recursos na área social, demandados posteriormente para aquelas pessoas que não tiveram esse programa na infância; c) o bom atendimento das necessidades referentes ao desenvolvimento pleno do potencial das crianças é uma forma de preparar a mão de obra futura; d) libera a mulher para a inserção no mundo do trabalho, contribuindo para o desenvolvimento econômico do país; e, de modo geral, e) programas para a primeira infância trazem uma grande contribuição para o desenvolvimento econômico da nação (BRASIL, 2013b, p. 31).

Esses argumentos reforçam a ideia de cuidar dos pequenos para molda-los dentro do sistema capitalista. Menos gastos com a área social e mais mão de obra qualificada para o trabalho. Como sempre, a criança como um indivíduo de direito é posta de lado. Sob a perspectiva de Campos (2013a), a influência dos organismos internacionais lega à Educação Infantil a responsabilidade de aliviar os resultados da pobreza, fundada na ideia de baixos gastos com a área social. Na mesma linha de pensamento, Campos e Barbosa (2016, p. 83) alegam:

> Nesse sentido, observamos que essas indicações são apropriadas pelos governos locais, que acabam alocando verbas públicas em diferentes instituições não públicas e em programas focalizados. O que é direito universal, inalienável, passa a configurar como uma forma de prestação de serviço, como programas distintos ou, conforme definido nos documentos, como “boas experiências”. Entretanto, sempre bom lembrar que essas alternativas, “velhas conhecidas” da Educação Infantil, nunca foram forjadas no sentido da construção de um projeto educativo coletivo comum, mas seguindo a concepção de diminuição de custos para o Estado.

Essa orientação foi fortemente difundida na América Latina após o ano de 1990, sob a concepção “[...] de um Estado mínimo no que diz respeito aos gastos públicos sociais. Desse modo, os ajustes neoliberais executados repercutiram em uma gestão baseada na descentralização de responsabilidades e ações [...]” (CAMPOS; BARBOSA, 2016, p. 68).

O modelo europeu foi tomado como inspiração, sendo a dualidade entre assistência e educação um de seus traços marcantes (BRASIL, 2013b).

Dentre as políticas para a Educação Infantil, a obrigatoriedade de matrícula e a expansão da oferta são as mais expressivas. Nesse sentido, um modelo de Educação Infantil foi elaborado com base nas indicações de organizações internacionais, resultando em uma junção entre espaço inadequado, falta de material pedagógico e inexistência de qualificação profissional, configurando ambientes educacionais que não favorecem o enriquecimento das experiências infantis (ROSEMBERG, 2003).

Do ponto de vista da autora esse modelo tem características, algumas delas já citadas no escopo de nosso texto, assim como a falta de recursos dos países subdesenvolvidos para a expansão da Educação Infantil uma vez que os investimentos são priorizados para a universalização do Ensino Fundamental. Isso posto, a autora afirma que os investimentos na Educação Infantil são feitos por meio de programas com custos baixos para o Estado, além disso, há grande ênfase nos recursos advindos da comunidade o que permite a alternativa de programas não formais “[...] isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na "comunidade", mesmo quando não tenham sido concluídos ou preparados para esta faixa etária e para seus objetivos” (ROSEMBERG, 2003, p. 180).

Como vimos nesse capítulo, as políticas são resultado de várias condicionantes e envolvidos. Elas atendem em seu caráter mínimo a população,

mas seu objetivo maior tem sido manter a acumulação do capital e favorecer os grupos dominantes. O olhar sobre o ciclo de políticas nos permitiu conhecer as etapas na elaboração de políticas. O contexto de influência, onde os atores delineiam os assuntos a fazerem parte da agenda das políticas, assim como, no contexto da produção de texto agem para atender, em primeiro lugar, as necessidades da economia capitalista. Desse modo, o contexto da prática fica condicionado ao que foi elaborado por esses influenciadores. Ademais, as políticas públicas educacionais também têm a função de maximizar os interesses capitalistas e minimizar os direitos dos sujeitos. Assim, criar uma política para aumentar o número de crianças na Educação Infantil é uma das formas de tratar a infância como mão de obra a ser formada.

É importante conhecer esses elementos para o início da análise de uma política, a qual nos dedicaremos no próximo capítulo.

2 EDUCAÇÃO INFANTIL: A OBRIGATORIEDADE EM QUESTÃO

Neste capítulo marcamos o percurso histórico das políticas para a Educação Infantil seguindo os documentos que incluem essa etapa como parte da Educação Básica, desde 1988, com a CF até a obrigatoriedade de matrícula para as crianças de 4 e 5 anos. É possível reconhecer que o enfoque dado à Educação Infantil no campo das políticas educacionais é recente (MOREIRA; LARA, 2012). No entanto, esse caminho percorrido foi marcado por avanços e retrocessos no que se refere aos direitos das crianças (CAMPOS, 2013a). Além disso, as conquistas da Educação Infantil não são resultantes apenas das ações políticas, são também fruto de lutas e esforços de militantes no contexto político e legislativo, nos sistemas de ensino, na academia assim como na prática educacional com crianças (BRASIL, 2013b).

Dentre os engajados nessa luta, destacamos o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB)[18], o qual participa dos debates a respeito da Educação Infantil, sendo representado também em lutas locais pelos Fóruns Estaduais. O contexto de influência tem a participação de movimentos como esse. Assim como, têm influenciado profissionais e instituições no sentido de acompanhar a Educação Infantil, explicitar suas especificidades e necessidades e a partir daí colaborar na elaboração dos currículos e organização das práticas para o desenvolvimento dos pequenos. O caráter de militância política pelos direitos das crianças e sua educação tem empreendido ações de acompanhamento das iniciativas governamentais. Os grupos de estudos em universidades têm contribuído na luta pela Educação Infantil e também têm significativa participação no contexto de influência. Cabe destacar o trabalho do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Infantil (GEPEDIN), da Universidade Estadual do Centro-Oeste. Com o objetivo de produzir e divulgar seus estudos sobre crianças de 0 até 6 anos, o grupo articula-se com o Grupo de Trabalho Guará (GT Guará), que é ligado ao Fórum de Educação Infantil do Paraná (FEIPAR). Atuando junto ao GT Guará, o GEPEDIN colabora com a formação de gestores e professores de diversos municípios da região Centro-Oeste do Paraná.

[18] Maiores informações sobre o MIEIB podem ser encontradas em: http://www.mieib.org.br.

Se por um lado vemos a intensificação dos discursos que contemplam as diferentes infâncias[19] no campo acadêmico, por outro lado notamos o interesse de grupos específicos[20] sobre os benefícios que a educação das crianças pode trazer ao sistema econômico[21]. Isso se deve às ações pontuais determinadas por pautas que focalizam as políticas para a faixa etária mais próxima ao Ensino Fundamental ou às populações vulneráveis. Nesse sentido, "[...] a Educação Infantil é concebida a partir da lógica do combate à pobreza, sendo ofuscada a sua defesa como direito público subjetivo e que, assim sendo, deveria fazer parte de uma política universalista e não focal (CAMPOS, 2013a, p. 5).

O discurso pautado no direito de todas as crianças à educação traz consigo a exclusão de muitas delas, pois em um país com uma extensão territorial tão grande como a do Brasil, com a diversidade econômica, política e social, o número de vagas e condições de acesso à Educação Infantil ainda não atendem todas as crianças.

> Mais que isso, a desigualdade na oferta e no acesso à Educação Infantil, quer entre regiões do país, quer entre classes de renda das famílias, ou ainda entre etnias e cores da pele é uma demonstração de que as leis sozinhas não bastam, que seu valor universal é manietado por condicionantes históricos de exclusão e privilégio e por injunções políticas e administrativas (BRASIL, 2013b, p. 30).

É fato que uma lei somente não basta para efetivar um direito, uma vez que os envolvidos, dentre eles os políticos, os estudiosos, os militantes e a comunidade continuam a desempenhar um papel importante para a continuidade da concretização dos direitos. O processo inicia-se com a elaboração de uma política para atender a um direito e não se finda aí. No caso do direito à Educação Infantil, inicia-se a cada criança que nasce. Pois, ao nascer sob a luz da Constituição Brasileira e sob as bases legais de nosso país, já lhe foi garantido o direito a essa Educação e a permanência nas instituições.

No entanto, esse direito universal se configura de forma abstrata à medida que ainda muitas crianças não têm esse direito concretizado e, nesse sentido, as políticas universais em muitos casos são substituídas pelas que focalizam

[19] Expressão usada por Dornelles (2005) ao reconhecer que as crianças não vivem a infância de forma homogênea, mas sim que esse período da vida é experimentado de maneiras diferentes por cada um dos sujeitos infantis.

[20] Nos referimos aqui ao Estado e Organizações Internacionais (CAMPOS, 2008; CAMPOS, 2009; ROSEMBERG, 2002).

[21] Reflexões acerca da influência do capitalismo na educação da infância podem ser encontradas em Campos (2008), Campos (2009), Moreira e Lara (2012) e Campos (2013a).

determinados grupos. Na interpretação de Campos (2008), a ideia de equidade em substituição à ideia de igualdade é destaque nos últimos anos, onde a garantia de direitos é relativizada às oportunidades de oferta.

Sob a esfera da focalização, ou seja, a obrigatoriedade de oferta para as faixas etárias próximas ao Ensino Fundamental, Campos (2008) elenca dois fatores que contribuíram e contribuem para a expansão da Educação Infantil, neste caso, a pré-escola. Assim, inicialmente têm lugar as condições objetivas que incluem o trabalho feminino, os recursos econômicos, a urbanização entre outros e, em paralelo, os fatores culturais que destacam a infância como uma fase da vida que carece de educação e é propícia para as aprendizagens. No capítulo três abordaremos essa focalização junto aos resultados da pesquisa.

Os argumentos da autora são evidentes também nos estudos de Flach e Caldas (2016), que ao refletirem sobre a educação disponível para a classe trabalhadora, submetida aos interesses capitalistas, reconhecem que a oferta de vagas para os filhos dos trabalhadores deixa os responsáveis livres para o trabalho. Ademais, destacam também que a garantia de vagas para as crianças pequenas nas creches e pré-escolas servem para esse fim.

Essas considerações nos ajudam a reconhecer que o direito à Educação Infantil está ligado a um conjunto de interesses que nem sempre parte do reconhecimento das crianças como sujeitos desse direito.

2.1 Educação Infantil: da inclusão na Educação Básica à obrigatoriedade de matrícula

A partir da leitura dos documentos oficiais é possível reconhecer como as políticas foram sendo delineadas passando do atendimento ao direito universal para a focalização, embora as intencionalidades nem sempre estejam explícitas. Essas intencionalidades são parte do contexto de influência de uma política. Cabe destacar novamente que as reformas educacionais, a partir das políticas orientadas pelos organismos internacionais, foram estabelecidas sob a ótica da mundialização do capital[22] e fortemente influenciadas pelo neoliberalismo (MOREIRA; LARA, 2012).

[22] Indica que o capital está em novo contexto de liberdade quase total na maioria das regiões do mundo para se desenvolver essa liberdade leva a expressão dos interesses da classe que ele representa (MOREIRA; LARA, 2012).

Em retrospecto sobre os caminhos da obrigatoriedade, iniciamos nossas considerações a partir do ano de 1988 com a Constituição Federal, quando a educação das crianças começa a ser pensada para atender aos direitos dos trabalhadores. Assim, o Estado passou a ter a responsabilidade de ofertar assistência às crianças com até 6 anos de idade em creches ou pré-escolas (CF, Artigo 7, inciso XXV). Embora a assistência aos filhos dos trabalhadores com idade até 6 anos tenha sido citada, não há na Constituição explicitada a obrigatoriedade de matrícula para essa etapa do ensino, sendo obrigatória a frequência escolar dos 7 aos 14 anos.

Sem a obrigatoriedade de frequência e/ou controle sobre a oferta de vagas pelo Estado, não havia recursos para o atendimento pré-escolar ou em creches, condição que dificultou a garantia do direito à educação para todas.

> Quanto ao inciso VII, entende-se que garantir padrão de qualidade é condição que jamais se pode perder de vista, visto que na história da Educação Infantil brasileira a marca de sua origem e de sua expansão sempre foi a precariedade. Quantidade e ampliação precisam combinar-se com qualidade na oferta e acesso a todos que o queiram (MOREIRA; LARA, 2012, p. 127).

Ao tomarmos as palavras de Moreira e Lara (2012) observamos que a marca das dificuldades no atendimento das crianças acompanha a história da institucionalização das creches e pré-escolas.

Outro documento marco nesse processo de constituição do campo legal que sustenta a Educação Infantil é o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) que reitera o direito à educação a todas as crianças. Ao Estado, confere o dever de ofertar o Ensino Fundamental, que em sua redação original inicia-se aos 7 anos, assim como o atendimento em creches e pré-escolas até os 6 anos deve ser assegurado, mas não com matrícula obrigatória. Nessa legislação também o atendimento a crianças até 6 anos fica às margens da obrigatoriedade, porém fica evidente que após a década de 1990 o Brasil

> [...] passou a admitir a importância do investimento em Educação Infantil, possibilitando um atendimento integral à sua formação e oferecendo melhores condições de desenvolvimento de sua criatividade, por meio de atividades lúdicas. Os economistas, por sua vez, têm defendido que o investimento na infância garante adultos melhores preparados para o mercado, o que, de certa forma, vem contribuindo para a admissão de sua

> importância e de aumento da oferta desse atendimento (ARELARO, 2017, p. 209).

Confirmando a ideia da autora, a LDBEN n. 9394 (BRASIL, 1996) inclui a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica[23]. A lógica das políticas que ampliam a obrigatoriedade de matrícula para as crianças da Educação Infantil tem encoberto em seus objetivos o combate à pobreza e também a tentativa de elevação dos índices de aprendizagem no Ensino Fundamental. Desse modo, essa expansão é forjada por meio de modelos que minimizam os investimentos públicos, pois eles são direcionados ao Ensino Fundamental (ROSEMBERG, 2002). Cabe frisar, que a obrigatoriedade se inicia aos 4 anos, porém a permanência no sistema educacional deverá ser planejada pelos próximos 13 anos, até o término da Educação Básica.

Como consequência, ao universalizar o acesso para as idades próximas ao Ensino Fundamental para aumentar o sucesso escolar posterior pode-se comprometer a valorização da infância e suas capacidades no presente. Ressaltamos que o intuito de debater esse aspecto não significa opor-se à obrigatoriedade, mas sim refletir sobre suas intencionalidades e desdobramentos uma vez que é inegável a importância de garantir a efetivação do direito à educação. Como lembram Pinazza e Santos (2016, p. 38),

> O que à primeira vista poderia parecer uma ação favorável à ampliação do acesso das crianças à educação é vista com grande desconfiança por especialistas do campo da Educação Infantil, a começar pelo fato de ter sido mais uma medida governamental que preteriu do debate.

As autoras também destacam:

> Ao mesmo tempo que esses argumentos revelam uma defesa da educação pré-escolar, fica claro que a pré-escola aparece como um antídoto ao insucesso escolar, decorrente das precárias circunstâncias familiares e socioeconômicas. Há uma tendência em atribuir uma função compensatória e, portanto, redentora dos males do ensino primário (p.32).

[23]Art. 21. A educação escolar compõe-se de:
I - educação básica, formada pela Educação Infantil, ensino fundamental e ensino médio;
[...] Art. 29. A Educação Infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (BRASIL, 1996).

Contraditoriamente, as experiências demonstram que garantir o ingresso dos pequenos na Educação Infantil pode levar à escolarização precoce das crianças. Para Pinazza e Santos (2016), a ampliação da obrigatoriedade não foi suficiente para superar os tensionamentos entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, uma vez que a identidade tanto de uma como de outra não foi criada. Além disso, também não foi capaz de resolver os problemas do fracasso escolar e não solucionou o problema da desarticulação entre as etapas da Educação Básica.

Logo após a LDBEN de 1996, foram divulgadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEIs), cuja primeira versão foi aprovada em 1998, tendo sido revisada em 2009 (BRASIL, 2009b). Trata-se de importante documento que orienta a organização das propostas pedagógicas e das práticas com as crianças de 0 a 5 anos de idade, reforçando a necessária articulação entre cuidado e educação.

Com relação à faixa etária a ser atendida pela Educação Infantil a luta travada por pesquisadores e militantes da área é dos 0 aos 6 anos de idade. A sustentação para essa discussão surgiu antes da EC n. 59/2009, com a ampliação do Ensino Fundamental de 8 para 9 anos, com a Lei n. 11.274 (BRASIL, 2006), que regulamentou a matrícula no primeiro ano para crianças com 6 anos.

A Lei que ampliou o Ensino Fundamental para 9 anos sustentou-se no argumento da garantia da efetivação do direito à educação para uma parcela de crianças que estava fora da escola, iniciando a matrícula obrigatória aos 6 anos de idade (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011). Nesse contexto, as crianças são inseridas no Ensino Fundamental com 6 anos, por isso passaram a frequentar um ano a menos da Educação Infantil.

Se por um lado essa medida atendeu parcialmente as necessidades da universalização, por outro gerou inquietações para pesquisadores que interpretaram tal iniciativa como ancorada mais em questões políticas do que pedagógicas, desconsiderando aspectos do desenvolvimento das crianças nessa faixa etária (LIRA; DREWINSKI; SAPELLI, 2016).

O posicionamento das autoras tem base nos pressupostos de Arelaro (2011, p. 39) quando afirma que as crianças têm sido submetidas a um regime de trabalho escolar exaustivo e,

> [...] a proposta da redução da idade de matrícula no Ensino Fundamental para 6 anos passou a ser gestada a partir da consolidação do processo de municipalização, quando então os municípios se conscientizaram de que o custo real desse processo era muito mais alto do que o indicado pelas projeções financeiro-contábeis iniciais.

Sob o aspecto da formação da criança, isso pode ferir os princípios da Educação Infantil. Desde 2010 o debate acerca do 'corte etário' tem sido pautado pelos movimentos em defesa da Educação Infantil, e é legislado pelas Resoluções CNE/CEB nº 01/2010 e CNE/CEB nº 06/2010, que delimitam a matrícula no Ensino Fundamental para as crianças com 6 anos completos até 31 de março do corrente ano. Assim, as crianças que completam 6 anos a partir de 1 de abril deveriam ser matriculadas na Educação Infantil, orientação que não era seguida em alguns estados, por conta de outras leis estaduais que permitiam que a criança completasse 6 anos de idade ao longo do ano letivo da matrícula.

Desde então o embate entre pesquisadores e militantes da Educação Infantil *versus* instituições e, para pais preocupados com o 'prejuízo que seus filhos teriam em frequentar mais um ano de Educação Infantil' tem sido travado em muitas realidades, pois desde 2010, a jurisprudência brasileira[24] revela número crescente de ações para impedir o atendimento a essas resoluções. Diante disso, em 30 de maio de 2018 o MIEIB ratificou o seu posicionamento sobre a importância da data de corte para preservar as crianças e seu desenvolvimento com base nos argumentos abaixo explicitados em um ofício[25] ao Supremo Tribunal Federal (STF), onde o mérito da questão foi julgado:

> [...] a Educação Infantil é a etapa de ensino que melhor pode educar as crianças de menos de seis anos e cuidar delas. É por considerar que a criança pequena é diferente da criança com 6 (seis) anos de idade ou mais, que as diretrizes curriculares e pedagógicas para a organização do atendimento educacional nessa faixa etária pressupõem finalidades, estratégias, recursos didáticos, materiais, espaços físicos, equipamentos e práticas diferentes e específicas para esse público. A forma como a criança de zero a 5 (cinco) anos e 11 (onze) meses se relaciona com o mundo requer espaços adequados nos quais ela possa brincar, descansar, experimentar e realizar atividades ora estruturadas, ora espontâneas e livres (MIEIB, 2018).

[24] Para pesquisa sobre Jurisprudência a respeito do assunto, existem diversos sites de assistência jurídica, dentre eles: https://www.jusbrasil.com.br.

[25] O ofício pode ser consultado na íntegra em: http://www.mieib.org.br/corte-etario-mieib-envia-oficio-para-stf-em-defesa-do-direito-educacao-infantil-para-criancas-com-6-anos-incompletos/.

O tempo de indefinição quanto ao estabelecimento da data de corte se arrastou por anos e gerou insegurança e transtornos às instituições, famílias e também ao desenvolvimento das crianças. Em sessão do dia 01 de agosto de 2018 o STF deliberou pela constitucionalidade do corte etário conforme orienta o Conselho Nacional de Educação, ou seja, a criança deve completar 6 anos até o dia 31 de março para ser matriculada no 1º ano do ensino fundamental. Assim, agora, a a tarefa consiste em acompanhar o cumprimento da lei nos municípios. Para complementar o exposto, Campos e Barbosa (2016, p. 81) apontam a realidade que a Educação Infantil enfrenta em nosso país:

> Nesse cenário cabe lembrar que, de acordo com os dados apresentados na Sinopse Estatística da Educação Básica (BRASIL/INEP, 2013) no Brasil mostram um total 2.730.119 matriculas efetuadas em creches e 4.860481 matrículas na pré-escola. Essa discrepância entre os atendimentos ilustra o processo de atendimento à infância no país, evidenciando como a focalização no atendimento formal das crianças em idade mais próxima da escolarização sempre foi prioridade.

No caminho para o reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, houve mudanças significativas quanto aos recursos financeiros disponibilizados, que até então não faziam parte do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), referência na história das políticas educacionais brasileiras, criado em 1996, pela EC n. 14. A alteração substancial relacionada à Educação Infantil foi a criação, em 2006, pela EC n.53, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), que incluiu todos os níveis da Educação Básica como destino dos recursos financeiros estaduais.

> É importante destacar que a área financeira do Governo não aceitava incluir a creche no FUNDEB e o movimento 'Fraldas Pintadas', liderado pelo Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, foi decisivo e sensibilizou o Congresso Nacional e o governo federal para a incorporação das crianças pequenas nesse financiamento (ALELARO, 2017, p. 209).

Essa inclusão não foi suficiente para resolver os problemas do atendimento das crianças, pois uma Educação Infantil de qualidade exige garantia de financiamento e recursos para a melhoria da estrutura física das instituições, atenção com a formação continuada dos professores já contratados, a fim de

atender aos pequenos considerando as especificidades de cada grupo de crianças e as características relacionadas ao desenvolvimento delas. Além disso, que seja possível contratar mais profissionais, com a formação mínima exigida por lei.

> Isso porque introduzir a qualidade da educação como um conceito norteador da formulação da política de financiamento exige certa "inversão de raciocínio", pode-se chamar assim. Dever-se-ia partir daquilo que se pretende atingir com a educação, dos objetivos que esta tenha, da função que lhe é atribuída pela sociedade, do perfil de aluno que se deseja formar, das habilidades a serem por eles desenvolvidas. Colocar esse norte à frente da preocupação focalizadora em termos da formulação da política é primeiro saber o que se espera da educação e depois alocar os recursos de maneira a realizar essa expectativa. E o que se discute sob esse ponto de vista não é como o Estado alocará os recursos que já julga suficientes para o financiamento da educação, mas o princípio que orienta a própria relação do Estado com a satisfação dessa necessidade da sociedade. Definidos os objetivos da educação, ou seja, a qualidade que esta assumirá, os recursos serão destinados conforme os custos necessários para realizar a educação pretendida. E essa preocupação não esteve presente na formulação do FUNDEF, nem do FUNDEB. Ao contrário, em ambos os Fundos, que podemos assumir ser a mesma política, a qualidade da educação está colocada em um nível inferior na escala de prioridades para os gastos públicos em educação (OLIVEIRA; TEIXIERA, 2009, p.11).

De fato, a Educação Infantil, como parte da Educação Básica, recebe uma parcela de investimentos, contudo ainda faltam vagas e qualidade nos serviços, tendo em vista que o foco da destinação das verbas continua sendo o Ensino Fundamental, condição que influencia na implementação das leis – contexto da prática.

É necessário, também, atentar para a diferenciação entre os conceitos de universalização e obrigatoriedade. Em primeiro lugar, universalizar significa “[...] ato ou efeito de tornar-se comum, universal, geral. Corresponde à meta da educação para todos” (CURY; FERREIRA, 2010, p. 127). Portanto, universalizar a oferta da Educação Infantil significa que todas as crianças têm garantido o acesso e permanência nas instituições educativas, o que demanda do Estado a obrigação em criar vagas para todas as crianças de 0 a 5 anos. Contudo, como lembra Morgado (2016), ofertar vagas, não significa que o direito das crianças está concretizado, sendo importante um atendimento de qualidade em que ações de educação e cuidado sejam somadas à oferta.

A obrigatoriedade é definida por Cury e Ferreira (2010) por sua relação com o direito à educação, ou seja, temos ao mesmo tempo uma obrigação e um direito, mesmo que os termos tenham surgido em momentos diferentes no processo

histórico. Os autores, em seu estudo sobre o direito à educação, também destacam que ele se difere dos demais direitos dos cidadãos (Habitação, Saúde, Alimentação, etc.) uma vez que esses são conferidos às pessoas quando solicitados e a educação não; é um direito que vem acompanhado do dever de matrícula e frequência. Apoiados nos escritos de Horta (1998), os autores destacam que a educação, quando obrigatória, não oferece às crianças condição de negociação, evidenciado que é um direito e ao mesmo tempo uma obrigação, pois ao direito de educar por parte do Estado corresponde a obrigatoriedade de frequência para as crianças e jovens.

Cabe observar que o direito à educação para todas as crianças, ao longo dos anos, foi se efetivando a determinadas parcelas dessa população, passando à obrigatoriedade para uma parte delas. Por consequência, essa discussão tornou-se pertinente tanto para o campo educacional quanto para o jurídico (CURY; FERREIRA, 2010). Para algumas crianças o direito torna-se concreto a partir de medidas jurídicas que são tomadas pelo Ministério Público quando acionado pelos pais.

Em 2009, a EC n. 59 ampliou a obrigatoriedade da Educação Básica dos 4 aos 17 anos. Do mesmo modo que indicou dois anos da Educação Infantil como obrigatórios (pré-escola), trouxe a preocupação com o desamparo ao atendimento das crianças de até 3 anos (creche), para as quais não há obrigação de matrícula. Ao mesmo tempo que a ampliação vem para atender ao princípio do direito à educação de todas as crianças, ela prioriza o grupo etário mais próximo ao Ensino Fundamental, condição que merece ser acompanhada em suas intencionalidades e desdobramentos.

Em 2013 a Lei n. 12.796 modificou o Artigo 4° da LDBEN n. 9394, inciso I, o qual passou a vigorar como "educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade" (BRASIL, 2013a). Nesse sentido, como mencionamos, além da obrigação do Estado, os pais são responsáveis por matricular e manter os pequenos nas instituições, as quais tiveram até o ano de 2016 para atender ao disposto na Lei.

Ao focalizar a obrigatoriedade em parte da Educação Infantil a Lei trouxe um conjunto de questionamentos que precisam ser considerados. Breda (2016) avalia que ambas as faces dessa focalização podem representar retrocessos, pois por um

lado as crianças de 4 e 5 anos podem ter usurpadas sua infância no atendimento em um ambiente inadequado, por outro as crianças de 0 a 3 anos podem ser privadas da Educação Infantil por falta de vagas.

Sob essa mesma ótica, Carvalho e Focchi (2016) destacam que a Educação Infantil corre o risco de perder suas especificidades caso seja negligenciada em razão do atendimento obrigatório. Em dezembro de 2014, no estado do Paraná, foi instituída a Deliberação n. 02, documento em que o Conselho Estadual de Educação (CEE) indica normas e princípios para essa etapa do ensino a serem seguidas por todas as instituições públicas ou privadas. As especificações contidas nessa Deliberação tratam da finalidade e objetivos da Educação Infantil, da organização e estrutura, do Projeto Político Pedagógico, dos espaços, das instalações e dos equipamentos necessários para esse atendimento, com destaque também para a formação mínima exigida para os profissionais que atendem as crianças nessa fase.

Esse instrumento de regulamentação tornou-se o principal esteio para o trabalho dos técnicos dos NREs, pois para que uma instituição tenha autorização para o funcionamento e reconhecido seu curso, há necessidade de submissão de um processo junto ao NRE. Para finalização desse processo, os técnicos do NRE enviam ao CEE um parecer embasado nessa Deliberação, elaborado após vistoria *in loco* para verificação de documentação e dos ambientes das instituições.

Com essa Deliberação o processo de organização de atendimento em instituições educativas para as crianças ficou mais rigoroso no sentido de atender aos princípios de finalidades da Educação Infantil, porém não o suficiente para acabar com as irregularidades.

2. 2 Do PNE ao PME

A partir da EC n. 59 o Plano Nacional de Educação foi alterado de uma disposição transitória da LDBEN n. 9394 (BRASIL, 1996) para uma exigência constitucional, equivalendo agora ao período de dez anos e tornando-se base para os planos plurianuais[26]. Além disso, o PNE representa o eixo que sustenta a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), com a difícil tarefa de prever nos

[26] O PPA é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal, documento no qual se expressa a forma de organização e viabilização de uma política pública. Por um período de 4 anos expressa-se por meio dele os caminhos para se chegar às metas previstas. Essas informações estão disponíveis em http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-eacute-o-ppa.

orçamentos federais, do Distrito Federal e dos municípios um valor do Produto Interno Bruto (PIB) destinado à execução dos planos.

O PNE tem em sua história um tempo considerável de elaboração. Como afirma o documento elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação (INEP, 1998), ele é fruto de um longo processo histórico, que teve seu início datado em 1932 por iniciativa do Conselho Nacional de Educação, porém as ideias propostas nesse momento não foram contínuas devido às questões políticas e organizacionais do país. Embora o PNE tenha sido apresentado em 1962, com ação empreendida pelo Ministério da Educação e Cultura, foi somente em 1967 que surgiu como proposta de lei, contudo não obteve êxito em sua concretização.

A passos lentos, o PNE tomou formato de lei em 1988, com a CF, cujo texto original estabelecia:

> Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:
> I erradicação do analfabetismo;
> II universalização do atendimento escolar;
> III melhoria da qualidade do ensino;
> IV formação para o trabalho;
> V promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 1988).

Sendo o Artigo 214 alterado pela EC n.59, o texto estabelece que o PNE deve ser reorganizado a cada dez anos, além disso, indicando a aplicação de recursos públicos para a sua implementação:

> Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:
> I–erradicação do analfabetismo;
> II–universalização do atendimento escolar;
> III–melhoria da qualidade do ensino;
> IV–formação para o trabalho;
> V–promoção humanística, científica e tecnológica do País;
> **VI –estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto** (BRASIL, 2009a) (grifo nosso).

O PNE indica a necessária cooperação entre os sistemas de ensino, e embora haja a definição das responsabilidades não existem regras para essa parceria. A partir disso, o 'jogo de empurra' entre os setores responsáveis pela gestão pública começa a mudar, mas ainda assim, isso resulta na descontinuidade das políticas, em que recursos insuficientes desarticulam os programas para a Educação básica (BRASIL, 2014a). Sem a cooperação dos entes federados não há continuidade das políticas, pois sempre haverá o entrave da boa vontade.

Nesse ponto, o contexto da prática, ou seja, a implementação das políticas públicas, terá resultados positivos a partir da cooperação entre as instâncias federativas e o esforço para assumir suas responsabilidades e cumprir suas ações para o êxito das políticas.

Esse documento, fruto das discussões e decisões populares, deveria tornar as propostas e diretrizes discutidas em políticas públicas educacionais. Como argumenta Arelaro (2016, p. 136), contudo, os governos não levaram a sério o que foi proposto:

> [...] o penúltimo PNE (2001/2010 – Lei n. 10.172/2001) não foi seguido pelo próprio governo que o propôs, até porque os vetos do Presidente da República ao mesmo (2ª Gestão Fernando Henrique Cardoso – 1999/2002) diziam respeito a impossibilidade de qualquer aumento dos gastos com a educação, o que fez dele, letra morta. Os governos que o sucederam (1ª e 2ª Gestões Luis Inácio Lula da Silva - 2003/06 e 2007/10) não tentaram derrubar os vetos propostos pela antiga Gestão e também o ignoraram, propondo, inicialmente um novo Plano – Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) - em abril de 2007, sem nenhuma discussão prévia com a sociedade, mesmo o outro PNE estando em vigor. O site do MEC informava que o Presidente da República e o Ministro da Educação aprovaram o PDE [...]. Em 2009, foram retomadas as discussões visando a elaboração de um novo PNE, para o período 2011/2020, com realização de conferências municipais, estaduais e a Conferência Nacional de Educação (CONAE), que gerou interessante Relatório Final, traduzindo as sugestões e propostas de mais de 3.500 educadores do Brasil.

No entanto, o governo encaminhou uma proposta de PNE ao Legislativo em 2010 com muitos aspectos que não tinham sido discutidos, incluindo o favorecimento ao setor privado e a falta de diagnóstico da situação educacional do país. Desse modo, o plano não foi aprovado em 2010 e o Brasil ficou até junho de 2014 sem um PNE (ARELARO, 2016).

Com vigência até 2024, o PNE sob a Lei n. 13.005 (BRASIL, 2014b, p. 9-10) pode ser dividido em grupos de metas as quais são descritas em seguida. As metas estruturantes zelam "[...] para a garantia do direito à educação básica com

qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais".

> Meta 1: universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.
> Meta 2: universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.
> Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).
> Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do Ensino Fundamental.
> Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.
> Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental; 5,5 nos anos finais do Ensino Fundamental; 5,2 no ensino médio.
> Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.
> Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.
> Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público (BRASIL, 2014b).

O segundo grupo de metas busca a redução da desigualdade e a valorização da equidade:

> Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.
> Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não

> negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2014b).

A valorização dos profissionais da educação constitui o terceiro grupo de metas:

> Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
> Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
> Meta 17: valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.
> Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 2014b).

Enfim, o quarto grupo de metas se refere ao Ensino Superior:

> Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.
> Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.
> Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores (BRASIL, 2014b).

Dentre os desafios propostos pelo PNE, o monitoramento da sua execução fará com que os planos sejam avaliados e, como expresso na Lei n. 13.005 (BRASIL, 2014b), os responsáveis são destacados no Art. 5º:

> Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:
> I - Ministério da Educação - MEC;
> II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;
> III - Conselho Nacional de Educação – CNE;
> IV - Fórum Nacional de Educação.
> § 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no *caput*:
> I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;
> II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
> III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação (BRASIL, 2014b).

Segundo o monitoramento do PNE[27] as metas a curto prazo, aquelas que previstas para o ano 2016, não foram alcançadas. Porém, algumas das metas a longo prazo já estão avançadas nas suas estratégias. A meta 1, indicador A alcançou 91,5% de 100% previsto para 2016, o indicador B, que prevê 50% até 2024, tem o percentual de 31,9% atingido.

O PNE traz também as suas prioridades. Como já expusemos antes, a Educação Básica abrange o atendimento às crianças desde 1 ano incompleto até os 17 anos, por esse motivo seria prioridade a universalização e obrigatoriedade a todas as faixas etárias. Contudo o PNE, assim como a CF de 1988 e a LDBEN n. 9394, priorizam o atendimento dos 4 aos 17 anos, deixando em segundo plano as crianças até os 3 anos de idade.

> Meta 1: universalizar, até 2016, **a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade** e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.
> Meta 3: universalizar, até 2016, **o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos** e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento) (BRASIL, 2014b).

Com a aprovação do PNE em 2013, os estados e municípios precisavam elaborar os seus PEEs e PMEs em caráter de urgência, haja vista a aprovação tardia do PNE. O prazo para a elaboração dos PMEs era de 1 ano após a aprovação do PNE e para isso os envolvidos precisavam coletar dados, pesquisar, estudar, consultar a população sobre o tema, mais do que isso, deviam ter como objetivo

[27] Disponível em http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php. Acesso em: 30 de dezembro de 2018.

nessa tarefa tornar o PMEs um documento do seu município e não somente da Secretaria Municipal de Educação (BRASIL, 2014c). Os trâmites em relação à elaboração do PEE seguem os mesmos moldes.

O PME é um projeto de educação de cada município, que inclui não só as secretarias municipais, mas toda a sociedade. Nesse sentido, o documento deve expressar as necessidades e as capacidades referentes à Educação Básica, pois a execução eficaz do PME depende desse diagnóstico e do dimensionamento das demandas educacionais em função das condições de investimentos das prefeituras e, por consequência, dos investimentos estaduais e federais. Nos municípios, o financiamento do PME deve estar articulado ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)[28], à Lei Orçamentária Anual (LOA)[29] e ao Plano de Ações Articuladas (PAR)[30] (BRASIL, 2014c).

A ampla discussão, nesse processo, é imprescindível para enriquecer o documento e fazer dele um projeto que ultrapasse os interesses políticos de determinados grupos. Conforme o Ciclo de Políticas, a etapa de elaboração é influenciada pelos grupos envolvidos no processo.

Sobre os PMEs, Souza e Alcantara (2017) apontam que não há muitas pesquisas a respeito do conteúdo desses documentos, sendo que a maioria delas examina se existe a participação democrática no processo de construção e uma minoria dedica-se à análise do conteúdo ou da avaliação dos PMEs. Desse modo, o nosso objetivo é problematizar o que dizem os PMEs sobre a Educação Infantil,

[28] O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano. Essa informação foi retirada na integra de http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo.

[29] A LOA rege todas as ações dos governos, sejam eles municipais, estudais, federais ou do Distrito Federal. É nela que estão contidas as prioridades do PPA e quais são as metas para o ano em questão.Todas as despesas públicas devem estar previstas neste documento. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa.

[30] Para melhorar o sistema de avaliação e monitoramento das políticas públicas, o Ministério da Educação e Cultura, colocou à disposição dos estados e municípios uma ferramenta importante nesse processo o PAR. Que é uma plataforma onde são inseridos dados a respeito da realidade educacional de cada local, diagnóstico importante para o planejamento de novas etapas. Mais informações podem ser coletadas em http://portal.mec.gov.br/par.

sendo que a atenção ao que (não) está escrito nos permitirá conhecer também as intenções dos gestores municipais para a Educação Infantil.

Como já mencionamos, as boas intenções não são suficientes para que um Plano de Educação se efetive. A influência dos atores do ciclo de políticas, principalmente o Estado e sua relação com o capitalismo, fragilizam a ideia de plano, isso porque a legitimação e reprodução do capital se sobrepõem às ações de atendimento à necessidade da maioria da população. Como destacado no capítulo anterior, as ações parciais de políticas sociais são também influenciadas pelo capitalismo. Por esse motivo, um Plano de Educação não terá sucesso na sua implementação se estiver desvinculado de outras medidas dirigidas ao enfrentamento dos problemas sociais que impactam no âmbito educativo, tais como desemprego, falta de moradia adequada, condições básicas de saúde, sistema de saúde pública de qualidade, dentre outros (DAVIES, 2016).

Para a organização do processo de elaboração do PME o Ministério da Educação e Cultura apresentou um Caderno de Orientações (BRASIL, 2014c), o qual já tomamos por referência anteriormente. Nesse caderno, há uma fundamentação e organização passo-a-passo com o objetivo de auxiliar as equipes nessa tarefa. Com base nesse caderno, elencamos as cinco etapas sugeridas para a elaboração dos PMEs, as quais os Técnicos Pedagógicos dos NREs devem acompanhar.

Para a primeira etapa – definir e distribuir responsabilidades - os municípios deveriam atribuir competência para a elaboração a mais alguma instância além da Secretaria Municipal de Educação, por exemplo, Conselho ou Fórum Municipal de Educação para compor a Comissão Coordenadora. Nos casos em que não haja Fóruns ou Conselhos instituídos, pode-se nomear outros representantes, como professores, responsáveis por outras secretarias, vereadores, etc. Determinada a Comissão de coordenação, parte-se para a nomeação[31] da Equipe Técnica, formada também por diversos representantes da sociedade, à qual confere-se o trabalho de elaboração do documento base que servirá para ampla discussão na sociedade.

A segunda etapa – elaboração do documento-base – o qual deve levar em consideração três aspectos importantes: um diagnóstico com a real descrição do cenário do município para compreensão das condições em que a educação se

[31] A nomeação pode ser formalizada por Portaria, Decreto, Instrução Normativa ou outro ato legal publicado no Diário Oficial (BRASIL, 2014c).

encontra, um conjunto de metas e estratégias atreladas ao PNE e ao PEE, construídas a partir do diagnóstico e, por fim e não menos importante, um conjunto de indicadores com os responsáveis pelo seu monitoramento e avaliação, de forma que sejam avaliados periodicamente e não somente ao final da década.

Na terceira etapa – promoção de amplo debate – o documento-base deve ser analisado, debatido e reorganizado após a discussão com a comunidade local. Para isso, os gestores das Secretarias de Educação precisam divulgar a agenda de trabalho de modo a favorecer a participação do maior número de pessoas possível nas discussões e, consequente, aprimorar o documento-base.

A quarta etapa – redigir o projeto de lei – acontece após as contribuições dos cidadãos. Examinado o documento-base e sendo viáveis as adequações, a versão final deve ser encaminhada ao Poder Executivo, que por sua vez elaborará um Projeto de Lei (PL), seguindo os moldes do que fora apresentado do PNE, e enviará para apreciação da Câmara de Vereadores. Nesse PL devem constar o diagnóstico da educação no município, as formas de monitoramento e avaliação, assim como as metas e estratégias anexas ao documento.

A quinta e última etapa – acompanhar o trâmite do PL na Câmara de Vereadores – é o momento em que a Comissão Coordenadora participa também. Nesse período o PL é apreciado pelos vereadores, que podem, junto à Comissão, promover debates sobre os diversos temas em questão. Após isso, o PL volta ao Executivo para a sanção da lei, que mesmo em etapa final poderá ter vetos em seus artigos (BRASIL, 2014c).

Os passos para esse processo de elaboração dos PMEs são carregados de responsabilidades e delas dependem a organização da educação de cada município, assim como a transparência nos dados apresentados e a consonância das metas e estratégias projetadas com as condições de execução, as quais propiciarão diversas conquistas para esse campo. O ciclo de políticas denomina esses passos como contexto da prática, ou seja, a elaboração do documento, no entanto, continua sendo influenciado pelos atores que participaram do contexto de influência.

Destacamos também que os municípios são responsáveis pelas metas referentes à Educação Básica, e por esse motivo, embora haja cooperação dos

outros entes federados, à esfera municipal é atribuída a maior destinação de recursos para o alcance dos objetivos.

Nessa pesquisa a Meta 1 é nosso foco de análise, e sendo essa uma das relacionadas à Educação Básica os municípios têm maior responsabilidade. Diante disso, tomamos para a análise somente o indicador A: **universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade[...]** (BRASIL, 2014b, Grifos nossos).

Com tarefa de fazer cumprir a lei da obrigatoriedade a meta 1 do PNE traz as dezessete estratégias referentes à essa meta. São elas, Metas de expansão; Combate à desigualdade; Demanda; Consulta pública da demanda; Rede física; Avaliação; Oferta de atendimento em creche por dependência administrativa; Formação de professores; Pesquisa; Atendimento em comunidades indígenas, quilombolas e do campo; Atendimento educacional especializado; Apoio às famílias; Padrões nacionais de qualidade; Monitoramento do acesso e da permanência; Busca ativa; Levantamento da demanda; Tempo integral (BRASIL, 2014b). A partir dessas estratégias cada município deveria estabelecer ações específicas e possíveis de serem realizadas na sua instância, uma vez que o PNE parte de indicações gerais.

No próximo capítulo, faremos os apontamentos sobre as estratégias dos PMEs que estão relacionadas à obrigatoriedade de matrícula.

3 A OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NAS ESTRATÉGIAS DOS PMEs

Neste capítulo, nossos olhares estão direcionados para analisar os dados coletados na pesquisa documental junto aos Planos Municipais de Educação, com foco para a reflexão de seu impacto no cumprimento da obrigatoriedade de matrícula para as crianças de 4 e 5 anos de idade. Foram fontes de pesquisa os PMEs de 4 municípios pertencentes ao Núcleo Regional de Educação de Guarapuava e o critério de seleção dos mesmos foi sua participação nas reuniões do Grupo de Trabalho de Educação Infantil[32], vinculado ao Fórum de Educação Infantil do Paraná. Direcionamos nosso olhar para a meta 1, indicador A, e às estratégias relacionadas a ele.

A partir desse material elencamos algumas considerações com base no delineamento teórico levantado nessa pesquisa e que emergiram dos dados coletados, as quais discutem a demanda e oferta de vagas, jornada de atendimento, a estrutura física das instituições e a formação de professores, como elementos que impactam na qualidade da Educação Infantil ofertada.

3.1 Os municípios pesquisados: informações gerais

Os municípios pesquisados estão localizados na região central do Paraná, com distância de aproximadamente 300km da capital (Curitiba), com diferenças significativas em extensão territorial e população. Na tabela a seguir podemos visualizar a localização, proporção territorial e dados populacionais dos municípios em pauta.

[32] O Grupo de Trabalho (GT) Guará tem sua coordenação e trabalhos concentrados na cidade de Guarapuava. Realiza reuniões mensais de militância pela Educação Infantil e também atua na formação continuada de professores e gestores municipais das cidades vinculadas ao Núcleo Regional de Educação de Guarapuava.

TABELA 1 – Informações gerais dos municípios pesquisados com base nos dados do IBGE.

Municípios	Distância em KM de Curitiba	Extensão Territorial em KM	População (CENSO 2010)	População estimada para 2017 (CENSO 2010)
CANDÓI	340	1.512,786	14983	15.978
GOIOXIM	318	702,471	7503	7.448
GUARAPUAVA	255	3.178,649	167.328	180.364
TURVO	304	926,767	13811	13.640

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, 2015.

A economia desses municípios baseia-se predominantemente na atividade agrícola e agropecuária e em todos eles a indústria madeireira está presente.

As equipes formadas para atuar nas secretarias de educação comumente são compostas por profissionais escolhidos pelos responsáveis pela pasta da educação nos municípios e são reorganizadas a cada gestão municipal. Quanto aos PMEs dos municípios pesquisados, a tabela abaixo indica as Leis que os sustentam, o ano de aprovação e a vigência de cada um.

TABELA 2 – Enquadramento jurídico dos PMEs

Municípios	Lei n.	Data da Aprovação	Vigência
Candói	1.288	22 de junho de 2015	2015-2024
Goioxim	478	23 de junho de 2015	2015-2025
Guarapuava	2.414	23 de junho de 2015	2015-2025
Turvo	15	16 de junho de 2015	2015-2025

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa

Entre 2017 e 2018 os PMEs sofreram alterações e algumas mudanças serão destacadas no decorrer deste capítulo.

TABELA 3 – Enquadramento jurídico dos PMEs após as alterações

Municípios	Lei n.	Data da Aprovação	Vigência
Candói	1.449	17 de maio de 2018	2018-2025
Goioxim	546	06 de dezembro de 2017	2015-2025
Guarapuava	2.813	17 de maio de 2018	2015-2025
Turvo	15	19 de dezembro de 2017	2015-2025

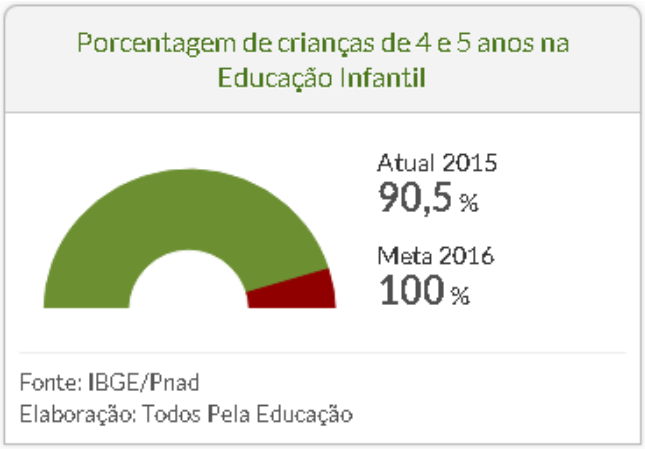
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa

Na tabela 3 vemos que os planos foram alterados aproximadamente três anos após a primeira publicação. Os gestores municipais foram orientados pelos técnicos do NRE a realizar as alterações, pois alguns contemplavam projeções com prazos que não poderiam ser cumpridos ou com ações impossíveis de serem realizadas.

3.2 A obrigatoriedade da Educação Infantil, a oferta de vagas e a estrutura física das instituições: em que pé estamos?

Como aponta o gráfico a seguir, em 2015 90,5% das crianças brasileiras em idade pré-escolar eram atendidas. A meta ainda necessitava de 9,5% de aumento para ser alcançada, de acordo com o PNE.

Gráfico 1

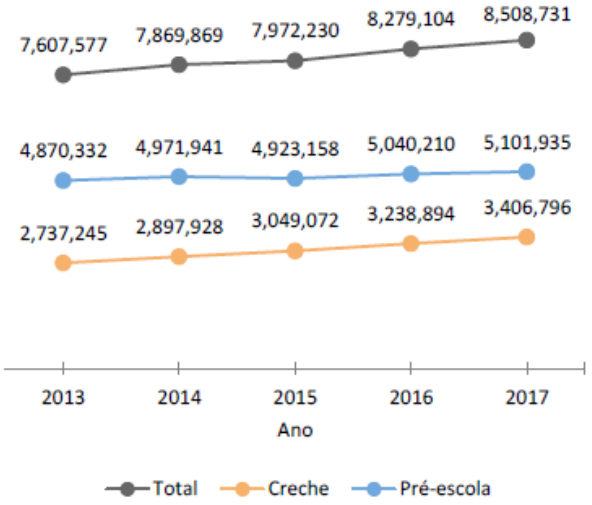


Fonte: Observatório do PNE[33]

O número real em matrículas no ano de 2015 para a pré-escola foi de 4.923.158 e se este valor corresponde a 90,5% significa que ainda aproximadamente 500 mil crianças não estavam sendo atendidas naquele ano. Nesse contexto, o aumento de 500 mil vagas demandaria um esforço da administração pública, assim como dependeria de investimentos financeiros.

[33] Disponível em: http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/1-educacao-infantil

Gráfico 2



Fonte: Notas Estatísticas Censo Escolar 2017[34]

No gráfico 2, com dados mais recentes, em relação ao número de matrículas entre os anos elencados percebemos um aumento, tanto na pré-escola quanto na creche. Esse crescimento é menos tímido para a pré-escola, uma vez que mais crianças nessa faixa etária já estão matriculadas, ao passo que do contingente de crianças de 0 a 3 anos de idade mais da metade ainda não tem acesso à Educação Infantil.

. Observamos que a Educação Infantil conquistou espaço na agenda das políticas educacionais, principalmente após a CF (BRASIL, 1988) e a LDBEN n. 9394 (BRASIL, 1996). O lugar na Educação Básica foi conquistado, assim como uma etapa da Educação Infantil faz parte da obrigatoriedade. Contudo, cabe considerar que somente as Leis não são suficientes para que todas as crianças tenham seu direito à educação garantido, sendo a implementação fundamental para que o acesso e a permanência sejam efetivados.

Nesse sentido, e considerando que até 2016 todas as crianças de 4 e 5 anos deveriam frequentar a Educação Infantil, olhamos para o texto dos PMEs para identificar informações quanto à oferta de vagas e a estrutura física das instituições, para comportar o contingente de crianças da pré-escola em cada município.

[34] Notas Estatísticas. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Anísio Teixeira. Censo Escolar 2017. **Notas estatísticas – Censo Escolar 2017**. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2018/notas_estatisticas_Censo_Escolar_2017.pdf. Acesso em: 28 de junho de 2018.

No corpo da lei, Candói (2015) e Guarapuava (2015) destacam que as diretrizes de seus planos estão em consonância com as do PNE, inclusive as citam no texto. As diretrizes do PNE, por sua vez, se alinham com a declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)[35], a qual considera as deliberações de conferências da Organização das Nações Unidas (ONU). Como apontamos nos capítulos anteriores, essas declarações e deliberações são determinantes para a agenda das políticas públicas.

Como descrito por Souza (2006), Frey (2000) e Calmon e Costa (2007), esses atores, os agentes representantes do governo, do setor privado e de organizações não governamentais, participam tanto do contexto de influência, quanto do contexto de produção de texto das políticas. A evidência disso está na elaboração PNE, com as diretrizes alinhando-se às declarações dessas organizações.

O regime de cooperação entre os entes federados foi citado nos planos dos municípios de Candói (2015), Goioxim (2015) e Guarapuava (2015) e como estratégia no anexo do PME de Turvo (2015). A estratégia 1.7 do PME de Turvo (2015) se refere à definição de "Metas de expansão das respectivas redes públicas de Educação Infantil segundo padrão nacional de qualidade[36] compatível com as peculiaridades locais". Em relação a essa cooperação, a estratégia 1.5 do PME de Candói (2015) refere-se a ela como forma de ampliar os recursos financeiros para a Educação Infantil. Nesse sentido, vale registrar que cabe aos municípios tomar conhecimento da demanda da Educação Infantil e, conscientes de suas necessidades, pleitear junto ao governo federal e aos programas de financiamento vigentes verbas, especialmente para infraestrutura.

Goioxim (2015) também registrou uma estratégia a respeito, e segundo o documento o município atualizará os dados das instituições de Educação Infantil nos programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), dando continuidade ao repasse de recursos.

Embora seja obrigação de cada município o preenchimento das plataformas do FNDE, tê-lo como estratégia pode ser a tomada de compreensão da importância das relações de cooperação entre a União, estados e municípios. Como destaca Cruz (2017, p. 37), o FNDE tem papel importante no financiamento da educação

[35] Em http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio há diversas informações sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.
[36] Sobre o padrão de qualidade na educação infantil trataremos ainda no decorrer deste capítulo.

básica, uma vez que administra grande parte dos recursos federais para esse fim sendo, contudo “[...] necessário compreender os elementos que influenciam na elaboração e implementação de suas políticas de assistência financeira”.

Os recursos do FNDE são destinados aos estados e municípios de forma direta, automática e voluntária. A assistência financeira direta do FNDE é caracterizada pelos repasses diretos aos estados e municípios de produtos ou serviços, tendo como critério de distribuição dos recursos o número de matrículas. Do mesmo modo, o número de alunos matriculados é condição para os repasses financeiros automáticos, embora existam diferenciadores de valores conforme a política de assistência. Essa forma de assistência financeira tem amparo em lei federal, ocorrendo depósitos de recursos bancários em nome das instituições. A assistência financeira automática é subdividida em três tipos de caráter: a) constitucional (salário educação e complementação do FUNDEB); b) legal (Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e Programa Dinheiro Direto na Escola); c) discricionária (decorrentes do PAR ou de outras ações do MEC ou do FNDE. Já a assistência financeira voluntária assiste aos projetos educacionais de diferentes órgãos ou entidades. O repasse desse dinheiro é feito por intermédio da assinatura de convênios ou pelas prioridades identificadas na plataforma PAR (CRUZ, 2017).

Os municípios reconhecem a importância da inserção de dados da realidade de cada instituição no PAR, pois deles também dependem os repasses de recursos, ou seja, a descrição dos dados é fundamental. Muitas escolas mascaram seus problemas ao inserir os dados e isso impede que recursos para reformas dos espaços, ampliação do atendimento e até mesmo a aquisição de equipamentos sejam repassados (CRUZ, 2017).

Conforme as etapas do Ciclo de Políticas, na fase de implementação aqui entendida na apresentação da Meta 1 dos PMEs, as discussões a respeito das necessidades de cada localidade são fundamentais para a organização e planejamento das estratégias. Como característica da elaboração dos Planos de Educação, a participação da comunidade e profissionais da educação é importante para que sejam identificadas as principais necessidades de cada lugar.

O município de Candói em sua primeira estratégia do PME prevê o levantamento anual do número de crianças de toda a Educação Infantil (CANDÓI,

2015) e Goioxim (2015), em seu documento, destaca que o levantamento de demanda será feito por meio do Censo Escolar. O PME de Guarapuava (2015) trata desse tema no corpo da lei frisando que os dados para o levantamento da demanda serão coletados do Censo Escolar, assim como, do Censo Nacional da Educação Básica na data da publicação da lei. Além disso, o PME de Turvo (2015) traz na estratégia 1.21 a realização de busca ativa com o fim de identificar as crianças da Educação Infantil.

A partir dessas proposições vale refletir: Se a busca ativa é para encontrar aquelas crianças já identificadas e que estão fora do sistema de educação, como os municípios farão isso? Identificar as crianças que estão fora do sistema educacional não é tarefa simples. Seria por meio do Sistema Único de Saúde? Ou pelo número de nascidos vivos[37]? A Assistência Social participaria desse processo? Nesse sentido ponderamos que os PMEs mencionam aspecto importante, mas a execução, a concretização das estratégias dependerá de sério e comprometido planejamento, com ações efetivas e articuladas com outros órgãos do município.

O PNE traz na estratégia 1.14, "[...] fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na Educação Infantil [...]", assim o que se esperava dos PMEs é que trouxessem indicações mais específicas para esse levantamento. Nessa etapa seria prudente estabelecer fluxos e determinar responsáveis para que as crianças identificadas que estejam fora do sistema educacional sejam acolhidas, e as famílias orientadas por profissionais competentes, podendo ser da área da saúde ou educação, por exemplo. Frente a essa omissão de encaminhamentos nas estratégias dos PMEs constatamos que os planos não dizem muitas coisas, ou se o fazem, isso está pontuado de maneira muito genérica, com pouca efetividade prática para alcançar os objetivos.

O PME de Goioxim (2015) diz que a busca ativa será feita em parceria com órgãos públicos, porém não estabelece como fazer, ou a quem encaminhar os dados. Ao não organizar essa forma de levantamento podemos ter diferentes encaminhamentos, ou seja, os profissionais dos outros órgãos podem ou não repassar os dados. Uma possibilidade mais efetiva talvez devesse considerar a

[37] Número dado à criança nascida viva após o parto. Esse número é fundamental para a identificação dos pequenos, embora seja um documento válido não substitui a certidão de nascimento. As informações das crianças nascidas em hospitais públicos ou particulares devem ser inseridas no Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos. Para saber mais: http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/06/declaracao-de-nascido-vivo-e-emitida-apos-o-parto.

criação e alimentação de um cadastro único em plataforma oficial de cada município, em que os profissionais do Sistema de Saúde, da Assistência Social e da Educação preenchessem, assim o fluxo de levantamento seria obedecido e a identificação de demanda seria mais real.

Os textos dos PMEs de Turvo (2015) e Guarapuava (2015) trazem a seguinte estratégia: “Informar aos familiares sobre a obrigatoriedade da matrícula e a frequência das crianças de 4 e 5 anos na Educação Infantil”. Contudo, perguntamos: Essa informação chegará aos familiares de que maneira? A estratégia citada é importante, considerando a resistência de muitas famílias em matricular os seus filhos ou o desconhecimento de tal necessidade. Por um lado, temos famílias que não conhecem essa obrigatoriedade e outras também que optam por manter os filhos em casa, acreditando que o ambiente familiar pode ser mais rico em experiências para a criança do que a institucionalização.

A partir do levantamento da demanda, a ampliação da estrutura física das instituições é um passo importante para a implementação da Meta 1. Cabe destacar que só a estrutura não é suficiente para o atendimento de qualidade na Educação Infantil, sendo necessária a adequação das instituições às normas técnicas da Secretaria de Estado da Saúde (SESA)[38], e também considerar questões pedagógicas na estruturação dos espaços.

Não está dito nos PMEs quais serão as instituições que atenderão as crianças de 4 e 5 anos de idade. Assim, embora destaquem que há necessidades específicas para esse atendimento, não existem nos PMEs garantias que as crianças serão alocadas em instituições de Educação Infantil.

O número de instituições de cada município está relacionado na tabela a seguir. A evidência levantada a partir dela é que escolas de Ensino Fundamental estão recebendo essas crianças.

[38] O documento que normatiza a organização dos espaços para a Educação Infantil está disponível em http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao/estudual_resolucao/CEI_CentrodeEducacaoInfantil.pdf.

TABELA 4 – Número de Instituições que atendem a Educação Infantil e Ensino Fundamental.

Municípios	Instituições de Ensino Fundamental	CMEIs	Instituições Particulares
CANDÓI	7 (EI/EF[39])	3	3
GOIOXIM	5 (EF[40]) e 3(EI/EF)	2	0
GUARAPUAVA	45 (EI/EF)	23	68
TURVO	4(EF) e 1(EI/EF)	4	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Consulta Escola[41], 2019.

Observamos que todos os municípios oferecem atendimento da Educação Infantil para crianças de 4 e 5 anos em escolas de Ensino Fundamental. Cabe registrar que em Turvo a maioria das crianças de 4 e 5 anos é atendida em CMEIs, exceto na localidade Santa Anita, onde são matriculadas em uma instituição de Ensino Fundamental.

Em 2017, o município de Guarapuava, publicou no *site* oficial da prefeitura um cronograma de matrículas nas escolas municipais para as crianças de Educação Infantil[42], estratégia que mostra um dos meios utilizados para atender a obrigatoriedade. A estratégia desse município é: "1.11 Promover a expansão da Educação Infantil na Rede Pública Municipal, a fim de universalizar a oferta da Educação Infantil na Pré-Escola até 2016", contudo, deixa em aberto sobre qual será a instituição que receberá as crianças para atender esse objetivo. Nesse município, as famílias de crianças com 4 anos que frequentavam CMEIs foram informadas em 2017 que a partir de 2018 as instituições atenderiam somente crianças de até 3 anos devendo, portanto, os responsáveis procurar uma instituição de Ensino Fundamental para fazer a matrícula na pré-escola.

Essa estratégia nos leva a refletir sobre a luta pela Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, a qual foi oficialmente reconhecida com a publicação da LDBEN n. 9394 (BRASIL, 1996), e os esforços para que essa conquista não seja contraditada. Como dissemos anteriormente, a etapa como um todo deve ser considerada como um direito, a despeito da legislação que institui a obrigatoriedade de matrícula para as crianças de 4 e 5 anos. Nesse sentido, cabe refletir sobre a relação entre o direito à educação e a escolaridade obrigatória.

[39] Escolas com atendimento à Educação Infantil (EI) e Ensino Fundamental (EF).
[40] Escolas com atendimento somente ao Ensino Fundamental (EF)
[41] Informações disponíveis em http://www4.pr.gov.br/escolas/frmPesquisaEscolas.jsp.
[42] Informações retiradas de http://www.guarapuava.pr.gov.br/noticias/secretaria-de-educacao-e-cultura-inicia-matriculas-de-2018/.

O primeiro ponto preocupante e que merece ser enfrentado é a tendência das políticas públicas do século XXI em dividir creches e pré-escolas. Como é sabido, desde 1996 a Educação Infantil passou a fazer parte da Educação Básica, no entanto o próprio texto da LDBEN em sua redação menciona a possibilidade de que as crianças sejam atendidas em instituições não exclusivas de Educação Infantil, desde que respeitadas suas especificidades. O que é comum na legislação é a organização em creche (0 a 3 anos de idade) e pré-escola (4 a 5 anos de idade).

Barbosa (2006) nos chama atenção para a diversidade de instituições que atendem essa faixa etária e quanto aos nomes dados a elas, destacando que a nomenclatura adequada seria Centro de Educação Infantil ou escola infantil, pois não levaria em si a desarticulação entre os 'pequenininhos e pequenos'.

Nos argumentos de Vieira (2011, p. 247) vemos que essa divisão pode levar à banalização do significado da creche, como instituição que deve dar "[...] 'atenção integral ao desenvolvimento da primeira infância', abrindo a possibilidade de alternativas de atendimento não formais, em espaços domésticos ou não, inadequados aos critérios educacionais, com pessoas sem formação e qualificação [...]".

Como indicamos na Tabela 4, as crianças da Educação Infantil estão sendo atendidas em Escolas de Ensino Fundamental. Nessa comparação, observamos que o Turvo é o único que apresenta atendimento para a maioria das crianças da Educação Infantil em Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs), pois os demais municípios deslocaram as turmas da pré-escola para junto das crianças maiores. Nesse sentido, faz-se necessária a seguinte reflexão: Se o ambiente para o atendimento à Educação Infantil não foi construído exclusivamente para isso, como estão sendo feitas as 'adaptações' estruturais para receber os pequenos?

Nossa vivência como pais de pequenos nos levou a presenciar diversos casos em que as famílias (inclusive a nossa) passaram horas em filas para conseguir a vaga, além disso, muitos ainda precisam preencher alguns critérios para matrícula. Isso porque em grande parte dos municípios não há oferta de vagas suficiente para atender a demanda, sendo praticados critérios de seleção e classificação para as famílias, dentre eles, a renda familiar, o trabalho feminino, a inscrição em programas sociais, dentre outros, que são adotados para o ingresso na parte não obrigatória da Educação Infantil. Tais critérios, na medida em que negam

e subjugam o direito à Educação Infantil de todas as crianças, podem ser considerados um retrocesso e aprofundar a negação da efetivação do direito. Ao levar em conta questões econômicas e de trabalho das famílias, especialmente das mães, tais critérios retomam os princípios que sustentaram o atendimento assistencial que existia antes das legislações que indicam o direito à educação para todas as crianças, que na prática ainda se fazem presente, e manifestam a cisão entre creche e pré-escola já desde as condições de acesso.

A ampliação e construção de espaços é um fator que contribui para a qualidade no atendimento e no PME de Guarapuava (2015) identificamos que o município objetiva na estratégia 1.11: "Promover a expansão da Educação Infantil na Rede Pública Municipal, a fim de universalizar a oferta da Educação Infantil na Pré-Escola até 2016". No município em questão a ampliação da oferta para o atendimento da Educação Infantil foi conseguida[43] com o término da construção das creches do PROINFÂNCIA[44]. No entanto, cabe registrar que uma vez que o município optou por retirar as crianças da pré-escola dos CMEIs para alocar em escolas, essas estruturas foram destinadas para atender as crianças até 3 anos, não respondendo concretamente por essa razão ao indicado na estratégia 1.11 de universalização da pré-escola com essas instituições.

A respeito da ampliação da estrutura física o PME de Candói (2015) na Meta 1.2 é específico com as informações de padrão mínimo de infraestrutura relacionados a:

> a) Espaço interno com iluminação natural e artificial, ventilação e visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário ou fossas sépticas no caso de escolas do campo.
> b) Instalações sanitárias e para higiene pessoal das crianças.
> c) Instalações adequadas para o preparo e serviços de alimentação.
> d) Ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme repouso, a expressão livre, o movimento e o brinquedo (brinquedoteca e parque).
> e) Mobiliário e equipamentos pedagógicos adequados a cada faixa etária.
> f) Adequação do ambiente às características das crianças especiais (CANDÓI, 2015).

[43] Informação oficial do município de Guarapuava disponível em http://www.guarapuava.pr.gov.br/noticias/prefeitura-de-guarapuava-conclui-100-das-creches-previstas-no-proinfancia/.

[44] O PROINFÂNCIA é um programa do Plano de Desenvolvimento da Educação do MEC e tem por objetivo reestruturar a Educação Infantil com a ampliação da infraestrutura, assim como a aquisição de equipamentos. Para conhecer o PROINFÂNCIA acessar https://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia.

A Resolução da Secretaria de Saúdo (SESA) n. 162/2005 trata das normas técnicas para a organização dos espaços das instituições de Educação Infantil. Constatamos que os padrões mínimos citados no PME de Candói (2015), que dentre os pesquisados é o único que traz essas especificidades, estão em acordo com essa resolução.

Vale lembrar que, conforme a Resolução, existem aspectos específicos e diferenciados da estrutura física para cada faixa etária de atendimento da Educação Infantil. Assim, para os municípios que tomaram como encaminhamento criar turmas de pré-escola em escolas que atendem crianças maiores, as necessidades das crianças de 4 e 5 anos precisam ser consideradas e o espaço contemplar essa demanda de modo a contribuir com seu desenvolvimento.

Na resolução da SESA existe referência aos metros quadrados necessários nas salas de atividades para cada faixa etária (berçário, maternal, pré-escola), especificações de altura de janelas, piso, paredes e seus revestimentos, o tipo de maçaneta das portas, especialmente indicações voltadas à construção de um ambiente seguro para as crianças. Além disso, as orientações quanto ao espaço físico interno e externo sempre precisam ser avaliadas em função da quantidade de crianças atendidas. As normas desse documento e outros deveriam ser seguidas por todas as instituições que atendem a Educação Infantil, sendo o Núcleo Regional de Educação o responsável pelo acompanhamento e autorizações de funcionamento. Diante disso, cabe perguntar: Essa resolução é seguida? Quantas crianças estão em cada sala? Como estão organizados os ambientes onde os pequenos são recebidos? A resposta a essas questões e outras que ainda faremos em nosso texto nos sugerem a necessidade de pesquisas futuras.

Sobre ampliação de estrutura física o PME de Goioxim também traz estratégias:

> Ampliar e adequar de acordo a resolução da SESA 162/2005 normas técnicas que estabelecem exigências sanitárias, com os padrões de infraestrutura as escolas de Educação Infantil, bem como a instalação na medida do possível, de: bibliotecas multimídias, salas de informática, brinquedotecas, etc., de acordo com o Projeto Pedagógico das escolas (GOIOXIM, 2015).

No PME de Goioxim (2015) está explicitada a preocupação com as exigências da Resolução da Secretaria de Saúde, e o documento também indica o

compromisso de “Melhorar a estrutura física da creche já existente”. Inclusive faz menção de uma verba que chegou ao município, mas o documento nos mostra que ainda não foi utilizada, conforme texto que segue: “Acompanhar e garantir agilidade na construção da nova unidade escolar para a Educação Infantil na área urbana tendo em vista que já houve parte do repasse do MEC/FNDE para esta obra”.

Segundo informações apuradas, os espaços citados são diferentes[45]. A creche que já existe tem uma estrutura pequena para atender às crianças com qualidade na Educação Infantil e para a construção citada no documento, já existe um terreno próprio, no entanto as crianças são atendidas em um espaço improvisado em uma estrutura residencial.

Em relação à organização da estrutura física o PME de Turvo traz algumas ações pontuais:

> 1.2 Ampliar e promover melhorias no CMEI Pe. João Adolfo Barendse, tendo em vista que o espaço onde o prédio se encontra é passível de ser ampliado para a construção de quatro salas de aula e área administrativa, permitindo que sejam utilizadas as salas destinadas a esta finalidade para implantação de uma brinquedoteca e uma biblioteca, utilizando o atual saguão como refeitório e eventualmente como auditório, contando ainda com um terreno próximo onde pode ser construído um parque infantil.
> 1.3 Ampliar o espaço da Educação Infantil a fim de atender alunos de 4 e 5 anos, na localidade de Faxinal da Boa Vista, tendo em vista que o atendimento a esta faixa etária acontece em espaço improvisado em anexo ao CMEI Semente do Amanhã.
> 1.4 Reformar o espaço externo existente junto à Escola Santa Anita com adequação para atendimento às crianças de Educação Infantil (4 a 5 anos) atendendo a todos os requisitos que a faixa etária exige, como: estrutura, mobiliário e equipamentos, além do parquinho com brinquedos (TURVO, 2015).

O CMEI Pe. João Adolfo Barendse atende crianças da pré-escola e está localizado no centro do município de Turvo. As outras instituições citadas nas estratégias 1.3 e 1.4 ficam distantes mais de 20 quilômetros da cidade. Quando fazíamos parte do corpo técnico do NRE Guarapuava visitamos as duas localidades e percebemos as dificuldades que existem lá. A maioria dos professores mora no campo, contudo, precisa deslocar-se por muitos quilômetros até a instituição. Algumas crianças também viajam todas as manhãs com o transporte escolar para chegar até o CMEI. Mesmo com a preocupação em atender as crianças do campo, o

[45] Conhecemos a localidade, pois a visitamos quando em vistoria pelo NRE Guarapuava, e tivemos a oportunidade de conhecer os espaços.

município terá que se organizar com o transporte escolar. A estratégia a seguir traz consigo essa preocupação.

> 1.13 Assegurar o transporte escolar com segurança às crianças de 4 e 5 anos que precisam se deslocar de sua residência até a unidade escolar mais próxima, oferecendo periodicamente capacitação aos motoristas condutores do transporte escolar, havendo fiscalização no transporte no prazo de 6 meses a 1 ano (TURVO, 2015).

Com essa estratégia, subentende-se que a função do motorista será dupla, de conduzir o veículo e zelar pelas crianças que transporta. Contudo, considerando que as crianças pequenas geralmente não permanecem em seus lugares a não ser com assentos especiais dentro do veículo, como garantir que a atenção do motorista se concentre na condução?

Sobre o transporte escolar o PME de Goioxim (2015), em sua primeira versão, explicitava a seguinte estratégia: “Adquirir ônibus adaptado para atender a rede municipal e aos alunos menores da Educação Infantil e contratar um monitor para acompanhar e cuidar destas crianças durante o trajeto”. Na revisão do plano de 2017 a ação foi totalmente alterada para: “Adequar os transportes escolares para atendimento da Educação Infantil, conforme legislação vigente”.

É obrigação do Estado ofertar o transporte escolar. A Constituição Federal de 1988, Inciso VII, Artigo 208, e a LDBEN 9394/96, Artigo 11, inciso VI, trazem dentre os deveres do Estado em ofertar e assegurar o direito a Educação o de garantir o transporte escolar por meio de programas suplementares, sendo que o repasse financeiro desse programa é automático e feito diretamente aos municípios. Outro documento que orienta essa demanda é o ECA (BRASIL, 1990), no Artigo 53, inciso V, o qual determina que toda criança tem direito ao “acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência”. No entanto, não existe uma distância mínima estabelecida pelos documentos.

Essa questão da oferta da Educação Infantil e construção de instituições adequadas à demanda é um problema para a maioria dos municípios brasileiros, condição que se torna mais complexa nos lugares mais interioranos e longínquos. Crianças de 3, 4 e 5 anos de idade têm dedicado, em algumas situações, mais de 3 horas por dia no deslocamento até as instituições de Educação Infantil, muitas vezes sem condições de transporte, sem acompanhamento de um adulto, acordando de madrugada ou retornando para suas casas já quando o dia escurece.

Se atentarmos à realidade das crianças do campo e de quilombolas, população bastante presente em nossa região, percebemos que a instituição mais próxima a sua residência muitas vezes fica a quilômetros e elas precisam do transporte escolar para o deslocamento. Desse modo, muitos pais podem resistir à matricula, pois não há garantia das condições nas quais os seus filhos serão transportados. Em nossa vivência em um dos municípios observamos que os pequenos são transportados junto com alunos do Ensino Fundamental e Médio e sem dispositivo de segurança para eles.

As condições em que as crianças devem ser transportadas também são regulamentadas pelo Código de Trânsito Brasileiro instituído pela Lei n. 9503 de 23 de setembro de 1997. Nesse documento há menção no Artigo 136 a respeito do transporte escolar, e dentre as disposições, a necessidade de cinto de segurança em todos os bancos. Ademais, a Resolução do Conselho Nacional de Trânsito no Artigo 1, parágrafo 4º regulamenta que todo veículo destinado ao transporte escolar deverá usar dispositivo de retenção para o transporte de crianças de até 7 anos e meio de idade. Em razão disso, surgem questões além do nosso foco de pesquisa, as quais nos inquietam em saber como os municípios estão realizando o deslocamento dos pequenos, em condições como a das localidades de Faxinal da Boa Vista e Santa Anita, regiões do interior de Turvo. Esse assunto também nos alavanca para pesquisas futuras.

Nesse sentido, entendemos que o transporte escolar é um dos aspectos que devem ser observados para o atendimento das crianças de 4 e 5 anos, pois ele precisa ser eficiente e efetivo, inclusive superando as adversidades climáticas. Na análise dos planos encontramos menções genéricas desse aspecto nas estratégias de Candói (2015), Goioxim (2015) e Turvo (2015), sendo que o PME de Guarapuava (2015) não diz nada a esse respeito.

Ainda com relação à estrutura, para o atendimento à demanda da Educação Infantil os municípios deveriam organizar os espaços e materiais conforme o padrão de qualidade ao atendimento dessa etapa do ensino. Por conseguinte, os PMEs de Candói (2015) e Goioxim (2015) expressam a intenção de adquirir materiais pedagógicos e didáticos apropriados às faixas etárias; o PME de Guarapuava (2015) não diz nada a esse respeito; o PME de Turvo (2015) é específico quanto à aquisição de equipamentos e materiais para a Escola Santa Anita. Aqui surgem dois

aspectos para a nossa análise. O primeiro trata-se do padrão de qualidade para a Educação Infantil e, o segundo, é a adaptação das instituições que atendem o Ensino Fundamental para atender as crianças de 4 e 5 anos. Nos ocuparemos na próxima seção de tratar destas questões, articulando-as com o conceito de qualidade analisado também sob a perspectiva da formação dos professores.

3.3 Os PMEs e a qualidade na Educação Infantil: concepção de Educação Infantil, jornada e ambiente de atendimento e formação de professores

Cabe registrar de início que a discussão sobre a oferta de vagas para a Educação Infantil e as questões de infraestrutura, embora realizadas em seção separada, também são considerados como aspectos que impactam e precisam ser considerados nos parâmetros de qualidade dessa etapa do ensino.

De acordo com o texto do PNE (BRASIL, 2014a) a estratégia 1.13 indica:

> Preservar as especificidades da Educação Infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamenta.

Definir um padrão de qualidade implica em considerar que nossos parâmetros se sustentam em concepções a respeito das crianças, seu desenvolvimento e aprendizagens. Além disso, precisam ser levadas em conta as diretrizes orientadoras da área, o contexto social e econômico e os recursos financeiros disponíveis, dentre outros aspectos. É consenso, contudo, que existem condições mínimas, indicadas pelos documentos, e que precisam ser contempladas para que um atendimento seja considerado de qualidade, ou seja, há aspectos inquestionáveis, outros que podem ser adaptados, respeitando-se sempre os sujeitos envolvidos, neste caso, os mais interessados são as crianças.

Embora seja considerável o aumento de matrículas em todas as etapas da Educação Básica os dados estatísticos revelam que nem todas as crianças estão inseridas em contextos educacionais. Dentro da lógica da obrigatoriedade, a qualidade do atendimento às crianças também sofre as consequências da falta de planejamento e de recursos públicos para isso. Por isso, a democratização do

acesso e a qualidade da educação são dois aspectos que devem ser paralelamente observados.

> A expansão horizontal e vertical dos sistemas escolares reflete as características de desigualdade da sociedade: não é a mesma educação que chega a todos ou a quase todos e, também, não é sempre que a educação oferecida corresponde às demandas e necessidades dos diversos grupos sociais, culturais e étnicos (CAMPOS, 2013b, p. 25).

Garantir que a educação seja de qualidade, não é tarefa simples, tampouco alcançável em curto espaço de tempo uma vez que demanda organização e articulação de um conjunto de profissionais. Esse processo precisa ser sustentado por leis e planos que a viabilizem, uma vez que o planejamento e a execução das políticas educacionais envolvem as diversas esferas do poder público e o seu grau de cooperação pode contribuir para o alcance dos objetivos do ponto de vista qualitativo.

Na análise das contradições entre as políticas públicas educacionais e a disponibilidade de recursos públicos para as implementações, também emerge o tema da qualidade. A falta de condições econômicas reforça o modelo de eficiência gerencial, bem como a escassez de recursos públicos faz com que alguns níveis e modalidades de ensino sejam privilegiados com as verbas governamentais. Além disso, outras consequências sobrevêm à falta de contributos públicos, como o "[...] recurso à terceirização e à privatização; a focalização em lugar da universalização; e a descentralização dos serviços educativos, sem a garantia de recursos materiais, humanos e, muitas vezes, sem condições políticas de controle social" (CAMPOS, 2013b, p. 26).

Sob essa perspectiva, a autora concebe a qualidade para além dos resultados de provas externas, às quais as crianças são submetidas para aumentar os índices de rendimento e assim atender às exigências do capitalismo. Nesse sentido, expressa que a qualidade se baseia em valores e crenças e é definida a partir de um processo que ofereça oportunidades de "[...] compartilhar, discutir e entender valores, ideias, conhecimento e experiência" (p. 29). Logo, esse processo deve envolver grupos diferentes, inclusive as crianças, ser dinâmico e contínuo, uma vez que nunca atinge o seu objetivo final.

A organização de parâmetros[46] para a análise da qualidade na Educação Infantil surgiu com estudos a respeito do atendimento oferecido às crianças:

> A preocupação com a baixa qualidade do atendimento foi crescendo à medida que surgiram os primeiros estudos sobre as condições de funcionamento dessas instituições, principalmente creches vinculadas aos órgãos de bem-estar social. Eles revelaram as precárias condições dos prédios e equipamentos, a falta de materiais pedagógicos, a baixa escolaridade e a falta de formação dos educadores, a ausência de projetos pedagógicos e as dificuldades de comunicação com as famílias (CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006, p.89).

Sob essa perspectiva, ganha corpo a necessidade de criar parâmetros para nortear essa qualidade. No entanto, esses critérios para comparação não podem estar a serviço do mercado, em que crianças e famílias são consideradas como consumidores, muito menos ser a qualidade analisada a partir dos resultados de provas. Pelo contrário, deve-se considerar o cotidiano, os contextos e os aspectos que envolvem a formação das pessoas (BRASIL, 2016b). Como consequência disso,

> [...] o respeito à diversidade cultural e étnica e a consideração das realidades locais, reivindicados por diversos movimentos sociais, no bojo de um questionamento sobre a imposição de critérios estabelecidos unilateralmente a partir da lógica dos grupos dominantes, reforçam a demanda por processos mais participativos de definição e aferição da qualidade da educação (BRASIL, 2016b, p. 20).

Diante do exposto, há a necessidade de se estabelecer os aspectos indispensáveis para que o atendimento na Educação Infantil possibilite o desenvolvimento integral das crianças (BRASIL, 2006a). Conforme o documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006b) algumas seções foram organizadas para a reflexão, discussão e definição de padrões locais a serem atingidos. As seções em destaque são: 1) Quanto à proposta pedagógica das instituições de Educação Infantil; 2) Quanto à gestão das instituições de Educação Infantil; 3) Quanto às professoras, aos professores e aos demais profissionais que atuam nas instituições de Educação Infantil; 4) Quanto às interações de professoras, professores, gestores, gestoras e demais profissionais

[46] Optamos por utilizar nesse momento a palavra parâmetros e não indicadores, pois os parâmetros "[...] podem ser definidos como referência, ponto de partida, ponto de chegada ou linha de fronteira, [...] são mais amplos e genéricos" (BRASIL, 2006b, p. 8).

das instituições de Educação Infantil; 5) Quanto à infraestrutura das instituições de Educação Infantil.

Assegurar a entrada da criança de até 5 anos de idade em instituições que atendam o padrão nacional de qualidade da Educação Infantil é uma das estratégias dos PMEs de Guarapuava (2015) e Candói (2015). O PME de Goioxim (2015) expressa que tem como objetivo “1.2 Realizar estudos sobre a qualidade na Educação Infantil”. Não está dito no PME de Goioxim (2015), qual a finalidade dos estudos, assim como, não estão expressos quais serão os meios para se estudar ou quem estudará.

A leitura dos planos no que se refere ao âmbito da Educação Infantil evidencia um discurso sustentado em intenções de preservar as especificidades da Educação Infantil. Nos documentos, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009b) são mencionadas como referência para a elaboração das propostas curriculares, bem como do atendimento às crianças. Em destaque a estratégia do PME de Turvo:

> 1.12 Garantir o cumprimento das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil a fim de oportunizar as crianças a plena vivência de sua infância, promovendo condições adequadas para seu bem estar, desenvolvimento físico, linguístico, emocional, cognitivo e social, de modo a ampliar experiências e conhecimentos através de planejamentos adequados, atendimento à diversidade, atendimento ao lúdico, aos jogos e à brincadeira (TURVO, 2015).

Quando nos referimos à proposta pedagógica para a Educação Infantil, tomamos os escritos de Lira, Drewinski e Sapelli (2016) quando asseveram que ela precisa estar embasada em princípios que privilegiem a formação humana da criança em todas as suas dimensões, a partir da sua realidade, superando o conhecimento fragmentado, desenvolvendo a formação crítica desde os primeiros anos de vida, fazendo de todos os espaços ambientes de aprendizagem e compreendendo que cada criança vive sua infância de maneira diversa.

Além disso, os pressupostos que levamos em consideração a respeito dos ambientes para acolher as crianças com qualidade sustentam que os espaços propiciem “[...] uma diversidade de experiências enriquecedoras do currículo, planejadas em função das potencialidades e necessidades de todas as crianças. Sejam esses espaços em CMEIs ou em escolas de Ensino Fundamental” (FLORES; ALBUQUERQUE, 2016, p. 97).

Embora o uso que se faz de um ambiente seja um diferencial para a qualidade do atendimento na Educação Infantil, não podemos negligenciar as normas técnicas[47] para atender as crianças pequenas, dentre elas as condições mínimas para mantê-las em segurança, como banheiros adaptados, carteiras adequadas ao seu tamanho, espaços para alimentação, troca, higiene, sono, como já mencionamos anteriormente.

Dessa forma, é fundamental considerar, ao se refletir sobre esse processo histórico, todo o período da infância, com os "[...] limites etários amplos, subdivididos em fases de idade para as quais se criam instituições educacionais específicas" (KUHLMANN JR., 1998, p. 16). Como vimos na tabela 4, os municípios investigados redirecionaram a pré-escola para instituições que não são específicas para a Educação Infantil, separando-a da creche que atende crianças de até 3 anos.

Voltaria a creche ser considerada como responsabilidade da área da assistência? E a pré-escola indo para a escola pode antecipar práticas escolarizantes, com foco na alfabetização? Em termos históricos Kuhlmann Jr. (1998) reconheceu que os jardins de infância foram instituições educativas enquanto as creches e as escolas maternais tiveram fins assistencialistas, embora com um viés educacional embutido. As primeiras educavam para a emancipação, as segundas para a subordinação. O autor (KUHLMANN JR., 2000), também expressa que desde a década de 1970 o processo de expansão das instituições de Educação Infantil foi lento. O atendimento para as crianças menores ligava-se à saúde e assistência e para as crianças maiores, mesmo que indiretamente, tinha relações com a área educacional.

Para Oliveira (2011, p. 44), a visão histórica a respeito da creche recai sobre objetivos assistencialistas para os pequenos desprovidos dos cuidados domésticos. Por conseguinte, ela substitui, em suas atividades, o papel da família. Paralelamente, a pré-escola tem "[...] adotado uma concepção de ensino individualista e apartada do ambiente social, propondo à criança atividades pouco significativas para sua experiência pessoal realizada dentro de rígidas rotinas e em turmas organizadas segundo princípios de seriação".

Sob a afirmativa de Kuhlmann Jr (2000, p. 9) percebemos que,

[47] As exigências sanitárias para a Educação Infantil estão disponíveis em http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao/estudual_resolucao/CEI_CentrodeEducacaoInfantil.pdf.

> Aos poucos a nomenclatura deixa de considerar a escola maternal como se fosse aquela dos pobres, em oposição ao jardim-de-infância, passando a defini-la como instituição que atenderia a faixa etária dos 2 aos 4 anos, enquanto o jardim seria para as de 5 e 6 anos. Mais tarde essa especialização etária irá se incorporar aos nomes das turmas em instituições com crianças de 0 a 6 anos (berçário, maternal, jardim, pré).

Essas questões históricas que permearam os atendimentos da Educação Infantil sustentaram-se em concepções de criança e educação que nos ajudam a entender as finalidades e objetivos dessa etapa do ensino historicamente. Em razão da configuração dos atendimentos evidenciada nos municípios estes conflitos parecem ser revisitados.

Embora a CF de 1988 e a LDBEN n. 9394 (BRASIL, 1996) organizem essa etapa como creche e pré-escola e a direcionem para a esfera da educação, os argumentos legais não foram suficientes para superar o estigma da creche para atender aos pobres (KUHLMANN JR., 2005), bem como acabaram por instaurar uma antecipação dos processos de escolarização próprios ao Ensino Fundamental, especialmente para as crianças de 4 e 5 anos.

Kuhlmann Jr. (2005, p. 57) também expressa que a dicotomia administrativa entre creche e pré-escola estaria superada, porém, as diferenças sociais ainda são evidentes em relação ao modo institucional de organização dos espaços que atendem as crianças:

> A solução dessas desigualdades não ocorre nem com a passagem de creches e pré-escolas da esfera administrativa-assistencial para a educacional, nem com a definição de um referencial curricular nacional que sugira ser possível promovê-la por meio do acesso de todos ao conhecimento historicamente acumulado. Neste último caso, fantasia-se que o conhecimento seria algo passível de ser oferecido como produtos em prateleiras de supermercados, disponível a todos.

Nossa preocupação incide sobre as estratégias adotadas pelos responsáveis pela Educação Infantil nos municípios pesquisados para organizar a Educação Infantil, uma vez que os PMEs não dizem muito sobre isso. Onde esses pequenos serão atendidos? De que forma estão sendo organizadas as instituições para acolhê-los? Como aponta Campos (2009, p. 6),

> [...] a exclusão social é maior para as crianças de 0 a 3 anos de idade; sua quase invisibilidade nos documentos e nas estatísticas oficiais expressa

> bem isso. Algo que parecia estar sendo superado, a partir dessa focalização e a da maneira como for implementada, pode cair em retrocesso.

Além disso, a autora expressa que “[...] a focalização no atendimento educativo às idades mais próximas da escolarização com integração predominante dessas crianças em instituições públicas aprofunda segmentações, fortalecendo a exclusão das crianças menores” (CAMPOS, 2009, p. 6). Com a obrigatoriedade de matrícula para as crianças de 4 e 5 anos, a oferta de vagas para as crianças de 0 a 3 anos de idade fica condicionada à administração municipal e à demanda dos pais, sem pautar-se no direito de todas as crianças.

Diante do exposto, é importante considerar que as crianças de 4 e 5 anos matriculadas em instituições Ensino Fundamental estarão em um espaço possivelmente destinado à escolarização, ou seja, é necessário refletir sobre os perigos diante da obrigatoriedade, seja pelo fato da cisão entre creche e pré-escola, seja pela antecipação das práticas escolarizantes. Isso porque as crianças poderão ser submetidas precocemente à alfabetização e aos conteúdos disciplinares com as características transmissivas do Ensino Fundamental (PINAZZA; SANTOS, 2016).

Sob a perspectiva da escolarização precoce Serrão (2012, p. 128) afirma:

> O atendimento às crianças da faixa etária de 4 a 6 anos de idade mais facilmente adapta-se à estrutura das escolas de Ensino Fundamental, para a qual nossa sociedade, em especial, os setores responsáveis pelas políticas públicas educacionais, já tem certo conhecimento acumulado para operacionalizar tal expansão. Conforme já mencionado, na década de 1995 a 2005, antes da implantação do Ensino Fundamental de 9 anos, presenciamos o crescente ingresso da criança de 6 anos no Ensino Fundamental, permitido pelo artigo da LDB e potencializado pela implantação do FUNDEF.

Pinazza e Santos (2016), em seu artigo sobre a ampliação da obrigatoriedade de matrícula, corroboram com o pressuposto de retrocesso da Educação Infantil. No texto as autoras mencionam que o argumento em defesa da permanência dos pequenos soa como redenção para as deficiências da escola. Deficiências essas que não foram superadas pelos envolvidos no Ensino Fundamental, e por isso tentam ser supridas colocando-se os pequenos por horas em ambientes não planejados para eles, com atividades enfadonhas e que pouco contribuem para o seu desenvolvimento integral.

O PME de Turvo (2015) traz a estratégia “Proporcionar grupos de estudos e palestras que mostrem a importância da articulação entre a Educação Infantil e o 1º ano, tornando esta transição o mais tranquila possível para alunos e professores”. Como somente as crianças da localidade Santa Anita do município de Turvo estão em uma instituição de Ensino Fundamental, esta estratégia revela uma preocupação pertinente, pelo fato das dificuldades com a adaptação aos espaços, rotinas e metodologias do Ensino Fundamental. No entanto, para os gestores municipais que já transferiram os pequenos de 4 e 5 anos para as escolas, haveria dificuldade na transição para o primeiro ano? Se atentarmos para os pequenos de 4 anos que saem dos CMEIs para as instituições de Ensino Fundamental, essa transição seria ‘tranquila’?

A estratégia de alocação de crianças de 4 e 5 anos nos espaços e práticas escolarizantes sustenta-se também pela ideia de privação cultural, a qual os pequenos estão submetidos em seus contextos familiares, pois os argumentos assentam-se em garantir a matrícula nas idades mais próximas ao Ensino Fundamental como uma possibilidade de ampliar o universo cultural das crianças.

Segundo Campos (2013) e Campos (2012), os indivíduos pertencentes à classe menos favorecida economicamente são considerados privados de cultura e, nesse entendimento, a Educação Infantil pautada na compensação da pobreza e na superação da carência cultural levou à expansão dessa etapa com base no ‘lidar pobremente com a pobreza’, com reflexos na organização das instituições e nas práticas pedagógicas com as crianças. A infantilização da pobreza[48] desencadeia estratégias de atender os mais pobres para formar mão de obra trabalhadora, justificativa econômica que permeia as orientações dos organismos internacionais. Isto é, existe comoção em relação às condições miseráveis das crianças, no entanto, ignora-se as ações que provocam tal miséria.

Cabe dizer, então, que a universalização da oferta para a Educação Infantil é uma das maneiras de lançar mão de estratégias para superação da pobreza e promoção da equidade, mas não é suficiente. Como alerta Campos (2013a), o papel compensatório de carências culturais das crianças pobres, com objetivo de minimizar as diferenças sociais, é acompanhado das políticas focalizadoras para a Educação Infantil, e sob esse aspecto, o simples acesso à Educação Infantil não é

[48] Expressão usada por Campos (2012, p. 82) designando-a como fenômeno que trata a as ações para a infância no sentido de minimizar resultados da pobreza, mas não tratar as causas dela.

suficiente para acabar com as condições de miséria que muitas pessoas se encontram.

Cabe registrar que embora essa estratégia para superar as condições inadequadas de sobrevivência do ser humano não seja a ideal, ela contribui para a melhoria de vida de muitas crianças, que ao frequentarem uma instituição recebem alimento e algumas outras necessidades básicas de saúde são supridas. Isso não significa que concordamos com essa opção, no entanto, nossa experiência em instituições em bairros de periferia nos levou a atender pequenos que não tinham condições de ter sequer o café da manhã, quanto mais o restante das refeições. Cabe aqui a manifestação que as instituições educacionais não têm o papel de suprir essas carências, contudo estas questões sociais acabam impactando na qualidade da educação oferecida.

Outro aspecto relacionado tanto à oferta como à qualidade dos serviços diz respeito à jornada de atendimento. O PME de Turvo (2015) expressa a estratégia de reforma da 'antiga creche', espaço ao lado do CMEI Irmã Ancila, inaugurado em 2015, para atender as crianças de até 3 anos de famílias em situação de alta vulnerabilidade. Além disso, destaca que o atendimento será em tempo integral para essas crianças. Ainda a respeito disso, o PME de Turvo (2015) destaca como estratégia: "Ampliar gradativamente a oferta de Educação Integral nas creches municipais durante a vigência deste PME".

Por conseguinte, ampliar a oferta em tempo integral somente para as crianças até 3 anos é uma das formas para atender às necessidades da população pobre e trabalhadora. Em primeiro lugar o critério da situação de alta vulnerabilidade traz para a instituição educacional a função de minorar as consequências da situação econômica da sociedade, em segundo lugar, assume a função exposta anteriormente, pois quanto antes os pequenos forem para as instituições mais rapidamente serão moldados para a convivência em sociedade. E, em terceiro lugar, quanto mais tempo as crianças estiverem nos CMEIs mais horas as mães trabalhadoras terão para dedicar ao mercado de trabalho. Sendo assim, é possível considerar que a intenção dessa estratégia não está ligada aos direitos das crianças, pois focaliza em uma parcela da população infantil, de 0 a 3 anos de idade. As DCNEIs determinam que "É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção" (BRASIL, 2009b, p.12).

As jornadas em tempo parcial e integral são as duas formas de atendimento na Educação Infantil. O texto da LDBEN 9394 (BRASIL, 1996) Artigo 30, inciso III, traz a regulamentação legal para as duas possibilidades de atender as crianças no que se refere à duração da jornada: “no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral”[49].

Dentre as características herdadas no processo dual creche/pré-escola, o tempo de permanência das crianças dentro das instituições ainda serve para diferenciar o atendimento. Historicamente, o período integral é destinado para as crianças de 0 a 3 anos, as quais segundo o modelo médico higienista, precisam do cuidado. Essa jornada era destinada aos filhos da classe popular, cujas mães exerciam trabalho fora do lar. Já o período parcial foi organizado para atender as crianças da classe média alta (BARBOSA; RICHTER; DELGADO, 2015).

A parcialização do atendimento como estratégia adotada pelos municípios traz com ela também a escolha de vagas em período matutino ou vespertino. Não raro, as vagas no período da tarde muitas vezes são disponibilizadas para os filhos de mães trabalhadoras e para as crianças que apresentam laudo médico que comprove a existência de algum problema de saúde que impeça a criança de ir ao CMEI pela manhã.

Isso, dito nas palavras de Barbosa, Richter e Delgado (2015, p. 97), contribui para a desigualdade:

> A existência de critérios como disponibilização de vagas de turno integral para famílias de classes populares e vagas de turno parcial para famílias de classes médias e altas termina por contribuir para a produção de dinâmicas particulares e desiguais de acesso aos direitos das crianças à educação como princípio primeiro da democracia a partir da manutenção de uma lógica excludente pela especificação entre amparo para alguns e instrução para outros.

Considerando as resistências contra os processos de exclusão, caso a Educação Infantil seja organizada para atender às necessidades das famílias ou de grupos sociais estará pautada nas desigualdades de classe, gênero, raça e outras, mas pode deixar de ser cumprida como direito subjetivo.

Atualmente os discursos estão voltados para a ampliação do atendimento em tempo integral. Como expresso no PNE (BRASIL, 2014a) a estratégia 1.17, traz a

[49] Redação dada pela Lei 12.796 (BRASIL, 2013a).

redação: “Estimular o acesso à Educação Infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil”.

Se considerarmos a parcialização do atendimento, para cumprir a Meta 1, os dirigentes municipais estarão desestimulando a ampliação da oferta em tempo integral expressa na Meta 6: “Oferecer Educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) alunos(as) da Educação Básica” (BRASIL, 2014a). Diante dessa meta, percebemos que o uso da palavra escola é recorrente, nos dando a impressão que se trata de educação em tempo integral para crianças maiores.

Cabem aqui os seguintes questionamentos: Qual é a melhor forma de atendimento para os pequenos? Poderiam as famílias optar pela jornada parcial ou integral? A permanência em um CMEI por sete horas ou mais é garantia do desenvolvimento mencionado nas DCNEIs?

Para refletir sobre essas questões tomamos por base os pressupostos de Barbosa, Richter e Delgado (2015), quando diferenciam a Educação Infantil e seus objetivos contraposta à ideia de ensino que permeia as próximas etapas da Educação Básica. Nesse contexto, a forma de atendimento ideal aos pequenos é aquela que privilegie uma educação com intencionalidades pedagógicas sustentadas na necessidade de considerar as especificidades infantis e a participação das crianças.

Não haverá contribuição para o desenvolvimento dos pequenos, tanto no atendimento parcial, quanto no integral, se as práticas pedagógicas não forem fundamentadas nos princípios para a Educação Infantil que busquem o desenvolvimento das crianças e propiciem a sua participação ativa nas experiências que devem ser proporcionadas a elas. Não haverá contribuição se os currículos não forem pensados sob essa perspectiva.

> A parcialização poderá ainda gerar outro desafio, o cuidado para que esse tipo de atendimento não retire a identidade da Educação Infantil, e não deixe de seguir o estabelecido na estratégia 1.13., do citado Plano, isto é, preservar as especificidades da Educação Infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de zero a cinco anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do(a) aluno(a) de seis anos de idade no Ensino Fundamental (CAMPOS; BARBOSA, 2016, p. 81-82).

Questionamos mais: O atendimento em tempo integral não poderá também comprometer as especificidades da Educação Infantil? Nesse sentido, nos apoiamos em Barbosa, Richter e Delgado (2015, p. 106) quando expressam que, a "[...] perversa a proposição de uma escolarização formal de crianças bem pequenas numa educação que dura quatro horas diárias, a questão se complexifica quando imaginamos uma intervenção pedagógica que dura de 8 a 12 horas diárias". Principalmente, porque as instituições organizadas em tempo integral sofrem pressões externas:

> [...] a primeira é a da transposição da forma escolar para propor a educação das crianças de pouca idade, sem a problematização dessa 'fôrma'; a segunda é a da intensificação e da expansão no tempo da mesma proposta, e não a inclusão da variedade e da ampliação de experiências (BARBOSA; RICHTER; DELGADO, 2015, p. 106).

As concepções de creche e pré-escola mencionadas anteriormente parecem ainda estar naturalizadas em nosso contexto, ou seja, a creche (tempo integral/cuidar) para atender as crianças menores e a pré-escola (tempo parcial/educar) para as maiores.

Estudos como o de Barbosa, Richter e Delgado (2015) revelam que nos países europeus o atendimento parcial é maior para as faixas etárias menores e à medida que a crianças crescem há também o aumento gradativo de permanência delas nas instituições. No Brasil, o atendimento em tempo integral era até então praticado em creches e pré-escolas e para o restante da Educação Básica não é tão comum.

> Isso nos leva a considerar que, antes da construção de um modelo 'novo' de uma pedagogia adequada para um tempo integral, o que realizamos foi a expansão do tempo da antiga forma, a constituição de uma instituição que atende às demandas do mercado de trabalho das famílias, que, ao trabalharem oito horas por dia, em lugares distantes de suas residências, exigem uma escola com até doze horas de duração (BARBOSA; RICHTER; DELGADO, 2015, p. 105).

Com a obrigatoriedade de matrícula o retorno à essa reflexão a respeito do atendimento integral e parcial é necessário, uma vez que existem diferenças significativas entre 'a família optar pelo atendimento parcial ou integral' e, o 'atendimento integral ser para as famílias que necessitam'. Entendemos que o

compromisso das instituições seria oferecer as duas formas de atendimento como estratégia de preservação do direito à educação. Esse aspecto é importante, pois muitas crianças não se adaptam ao tempo integral, ou as famílias não desejariam que ficassem o dia todo, bem como há para outras a necessidade e o interesse de que os filhos frequentem a instituição em tempo integral. Em nossa carreira profissional e como mãe de pequenos, encontramos crianças que sofrem ao ficar dentro das instituições tanto tempo, e quando não há possibilidade do atendimento parcial, muitos ficam fora do espaço da Educação Infantil, pois isso não é permitido pelos municípios.

Ante o exposto, a compreensão do complexo conceito de qualidade implica considerar as propostas pedagógicas e a organização do currículo para atender aos objetivos da Educação Infantil, os espaços organizados para atender as especificidades dos pequenos, e por fim e não menos importante, a formação dos professores que trabalham com essa faixa etária. Sendo assim, a formação inicial, assim como a continuada serão determinantes para um trabalho de qualidade na Educação Infantil. Na tabela 5, na sequência, vemos a formação em nível superior dos profissionais nos municípios pesquisados:

TABELA 5 – Percentual de Professores com Ensino Superior da Rede Municipal.

Municípios	%
CANDÓI	97,2
GOIOXIM	86,7
GUARAPUAVA	96,9
TURVO	95,8

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar[50], 2018.

Em 2015 o município de Turvo lançou concurso público para duas funções, de atendente de Educação Infantil e de professor. Para atendente de Educação Infantil constava como requisito mínimo a formação em “Ensino médio – magistério ou normal superior ou pedagogia com habilitação para atuar na Educação Infantil e séries iniciais do ensino fundamental devidamente reconhecido pelo MEC ou licenciatura na área da educação[51]”. Já para a função de professor o requisito

[50] Dados extraídos de http://inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais.
[51] Edital de abertura do Concurso Público para Professores em Turvo: http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/109/070615213712_edital_de_abertura_pdf.pdf.

mínimo era “Pedagogia ou normal superior com habilitação para atuar na Educação Infantil e séries iniciais do ensino fundamental devidamente reconhecido pelo MEC”. Embora sejam funções diferentes cabe considerar que na Educação Infantil cuidado e educação são ações que precisam acontecer de modo articulado, assim, os municípios ao instituírem dois cargos diferentes para profissionais que estarão juntos em sala colaboram para dicotomizar as funções.

Constatamos que o PME de Turvo (2015) traz a seguinte estratégia: “Assegurar a formação continuada aos docentes da Educação Infantil, estimulando a formação em nível superior aos que ainda não possuem”. Já o PME de Candói (2015) expressa que o concurso público para professor terá exigência do curso médio na modalidade normal ou em nível superior em Pedagogia. Os PMEs de Guarapuava (2015) e Goioxim (2015) não trazem estratégias sobre a forma de contratação de professores nem sobre os requisitos mínimos de formação.

Reconhecemos que um curso superior em Pedagogia não garante a prática adequada com as crianças, no entanto, a formação acadêmica contribui para que a prática seja intencional e para que os estudos relativos à criança e seu desenvolvimento sejam aprofundados. Como já mencionamos, as relações educativas nas creches e pré-escolas precisam ser permeadas pela indissociabilidade entre cuidar e educar. Não se pode deixar para o profissional atendente o cuidar e para o professor o educar.

Conforme os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006b), os profissionais que atuam diretamente com as crianças são ‘professores’ e ‘professoras’. Desse modo, o que levaria os gestores municipais a contratar atendentes ou educadores? Seria o valor a ser pago a cada função distinta? Seria o regime de trabalho (temporários ou concursados)? A quantidade de horas a serem trabalhadas?

Cabe mencionar que em se tratando da docência na Educação Infantil, esta é uma profissão exercida em grande parte por mulheres que historicamente foi implementada sem requisitos de qualificação profissional, tendo como consequência os baixos salários e desvalorização (RODRIGUES, 2017).

Foi a partir da reconstrução da identidade da creche e da pré-escola, pós-Constituição Federal de 1988 e intensificada pela LDBEN n.9394, que a formação dos profissionais para atuar com crianças pequenas começou a ser objeto de

discussão. Como registra Rodrigues (2017), a profissionalização da docência na Educação Infantil busca superar compreensões de que gostar de crianças e cuidar de suas necessidades físicas seriam aptidões suficientes para trabalhar com crianças. Reforça a defesa de que as práticas educativas intencionalmente pensadas e organizadas para garantir o desenvolvimento infantil sustentam-se em profissionais qualificados, cuja formação foi dedicada à apropriação de saberes necessários ao trabalho com pequenos.

> Reafirma-se, então, que o processo de formação profissional precisa favorecer a construção e elaboração de conhecimentos de diversas naturezas (legais, práticos e teóricos das mais variadas áreas), para que na ação cotidiana da Educação Infantil o professor saiba como organizar o ambiente e sua ação voltados à promoção de uma pedagogia que favoreça a efetiva participação das crianças, valorizando e incentivando o exercício da capacidade de comunicação, expressão e representação destas (RODRIGUES, 2017, p. 241).

Além da formação inicial dos profissionais da Educação Infantil ser importante para a atuação, a formação continuada é outro ponto que deve ser considerado:

> A complexidade da docência, especialmente na Educação Infantil, evidencia que apenas os conhecimentos advindos dos cursos de formação inicial não oferecem respostas aos dilemas encontrados no cotidiano; decorre desse fato a necessidade da constante reconstrução de saberes e práticas, via cursos de formação continuada, bem como das trocas cotidianas entre os pares como profícuo caminho para alcançar necessárias mudanças na formação dos profissionais e por consequência nas práticas pedagógicas no interior de creches e pré-escolas (RODRIGUES, 2017, p. 343).

Os PMEs de Candói (2015), Guarapuava (2015) e Turvo (2015) registram estratégia quanto à formação continuada. O PME de Goioxim (2015) traz no seu texto a indicação de “Assegurar para todos os profissionais da educação cursos de aperfeiçoamento”.

Os dados da tabela 5 mostram que Guarapuava possui 96,9% do quadro de docentes da Educação Infantil com Ensino Superior. Nesse aspecto, o PME tem a intenção de assegurar: “A formação continuada aos docentes da Educação Infantil, garantindo progressivamente o atendimento por profissionais com formação em Nível Superior, conforme legislação vigente nas Redes Particular e Pública de Guarapuava” (GUARAPUAVA, 2015). Desse modo, para sustentar essa estratégia os gestores municipais de Guarapuava precisam prever em seus concursos e outras formas de contratação o requisito mínimo para investidura do cargo o curso em Nível

Superior. Ainda sobre a formação continuada o PME de Guarapuava compromete-se em

> [...] propor a articulação entre Escolas de Educação Infantil e núcleos de pesquisas das Instituições de Ensino Superior para que os profissionais conheçam novas linhas de pesquisa e possam incorporar os avanços no seu cotidiano com as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos [...] (GUARAPUAVA, 2015).

Nesse caminho, o PME de Candói (2015) estabelece que os gestores municipais deverão buscar parcerias com Instituições de Ensino Superior para curso de especialização em Educação Infantil para os docentes da rede municipal.

Na primeira versão do PME de Turvo havia a seguinte estratégia:

> Estimular a articulação entre programas de pós-graduação *stricto sensu* e cursos de formação de professores para a Educação Infantil, de modo a garantir a construção de currículos capazes de incorporar os avanços das ciências no atendimento da população de 4 e 5 anos (TURVO, 2015).

A qual foi modificada para:

> Garantir o cumprimento das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil a fim de oportunizar as crianças a plena vivência de sua infância, promovendo condições adequadas para seu bem-estar, desenvolvimento físico, linguístico, emocional, cognitivo e social, de modo a ampliar experiências e conhecimentos através de planejamentos adequados, atendimento à diversidade, atendimento ao lúdico, aos jogos e à brincadeira (TURVO, 2015).

Se a estratégia da primeira versão tratava da formação continuada, nos perguntamos o por que ter sido excluída após a alteração? Avaliamos que a forma como estava colocada levaria ao município liberar as profissionais para cursar Mestrado ou Doutorado, o que geralmente representa um discurso bonito, mas encontra barreiras de se efetivar na prática. Além disso, como decorrência dessa formação o município necessariamente seria cobrado a ter um plano de carreira que incluísse essa progressão.

Quanto à formação, embora a tabela 5 evidencie que quase a totalidade do quadro do magistério dos municípios tem curso superior é importante considerar o concurso que admitiu esses profissionais e o grupo de crianças com o qual trabalham. Como forma de implementar a obrigatoriedade já comentamos que os

municípios adotaram como estratégia atender as crianças da pré-escola em instituições de Ensino Fundamental. Embora não haja informação específica sobre isso nos planos, sabemos que o professor que tem atuado com as crianças de 4 e 5 anos nem sempre é concursado para atuar na Educação Infantil.

Lira, Drewinski e Sapelli (2016, p. 90), ao problematizar as implicações decorrentes desse encaminhamento registram:

> Como as crianças frequentam instituições que atendem prioritariamente a outros níveis de ensino, os professores que assumem tais turmas são profissionais concursados para atuar no ensino fundamental. Em geral, as turmas ficam com os professores novos na escola, recém-admitidos ou transferidos, que 'não têm escolha' e precisam assumir, muitas vezes a contragosto, as turmas de Educação Infantil. A precarização do trabalho docente se agrava com a desvalorização e desprestígio associados à figura do professor da Educação Infantil, o que engendra uma situação de insatisfação por grande parte dos profissionais que atuam na área.

Nesse sentido, retomando a discussão da estrutura física e da formação como elementos indissociáveis na construção do conceito de qualidade, além de outros, reconhecemos que os PMEs sinalizam algumas indicações nesse sentido, mas o fazem de forma genérica, com margem para encaminhamentos diversos. Essa condição pode instaurar diferenças bastante grandes nas estratégias adotadas por cada município para cumprir a obrigatoriedade, bem como implicações diferentes para a educação das crianças de 4 e 5 anos de idade. Assim, o que não está dito nos PMEs sinaliza omissões que podem abrir possibilidades de interpretações menos custosas que comprometem a qualidade da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho percorrido durante esse trabalho teve percalços que nos levaram a refletir e corrigir os rumos da nossa pesquisa. A entrada em um Programa de Pós-Graduação parecia ser algo inatingível, mas enfim, chegou a aprovação, a matrícula, as aulas, artigos, estudos, pesquisa, e a produção do trabalho de conclusão. E o que mudou depois disso? A vida e a rotina de trabalho continuam, o que mudou foi nosso olhar que se tornou menos ingênuo em relação ao tema estudado, ampliando a reflexão sobre as condições políticas às quais somos submetidos.

Decorridos três anos da aprovação no programa, não faço mais parte do corpo técnico do NRE Guarapuava, no entanto atuo como pedagoga em duas instituições, uma particular e outra pública. O contato com os gestores municipais não acontece mais, mas por outro lado tenho a vivência diária com o universo da infância, o que traz novas inspirações para problemáticas do contexto escolar, as quais nos levam a continuar a pesquisa com crianças e não sobre crianças.

Embora um trabalho investigativo nunca termine, é preciso finalizar! E, inspiradas em Mario Quintana concordamos que “À resposta certa, não importa nada: o essencial é que as perguntas estejam certas”. De fato, elaboramos questionamentos, encontramos algumas respostas, lemos o que não estava dito, e continuamos com indagações, que são o combustível de todo pesquisador.

Como anunciado na introdução, o objetivo da pesquisa foi identificar e problematizar as estratégias relacionadas com a obrigatoriedade de matrícula na Educação Infantil dos Planos Municipais de Educação (PMEs) de quatro municípios da região de Guarapuava (PR). Para tanto, partiu da compreensão do processo de elaboração das políticas públicas e dos interesses a elas relacionados, até chegar às políticas educacionais para a infância, situando a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica e direito de todas as crianças. Seguiu com a análise e reflexão da legislação que indicou a obrigatoriedade de matrícula para a pré-escola, problematizando aspectos envoltos em sua implementação, para então debruçar-se sobre a análise do texto dos PMEs de quatro municípios paranaenses, com vistas a reconhecer as estratégias indicadas com impacto na efetivação da obrigatoriedade de matrícula na pré-escola. Nestes, foram observadas especialmente as estratégias

relacionadas à ampliação das vagas, infraestrutura, jornada de atendimento e formação de professores, aspectos que precisam ser considerados no conceito de qualidade na Educação Infantil.

O universo das políticas educacionais, inicialmente obscuro, foi se clarificando com as leituras e ancoragens nos autores estudados. Esse alicerce foi essencial para podermos olhar para o percurso da Educação Infantil até a obrigatoriedade de matrícula indicada formalmente pela Lei n. 12.796. O reconhecimento dos atores envolvidos na formulação das políticas e das intencionalidades que as sustentam, compreendemos o quanto importante é analisa-las a partir de seus princípios, nem sempre explicitados. A análise documental dos PMEs foi bastante desafiadora, pois os dados apresentavam-se entrelaçados, o que exigiu fazer escolhas que procuraram não desconsiderar as interferências entre eles.

O estudo do Ciclo de Políticas, desde seu contexto de influência, de produção de texto e da prática, orientou para a compreensão de que uma política pública, geralmente, é elaborada para atender a interesses econômicos da sociedade vigente, minimamente voltada para as necessidades da população, atuando em sua maioria como mantenedora do próprio sistema do capital.

O contexto de influência é diretamente norteado pelos atores envolvidos nas políticas, os governantes e os representantes de seus partidos políticos, as organizações não governamentais, estudantes e pesquisadores. Cada um deles, na busca pelos objetivos de seu grupo econômico ou social, interfere na formulação de uma política. Desse modo, um assunto passa a fazer parte da agenda das políticas sendo diretamente influenciado por esses atores, dentre eles, o grupo mais forte é o dos congressistas, os quais são mediadores de interesses. É importante destacar que os contornos elitistas dos acordos entre esses atores também são organizados para influenciar a opinião pública para a aceitação das políticas, logo a mídia tem um grau de relevância no processo de divulgação de uma pauta ou outra. Esses mesmos atores, por vezes, ainda influenciam a elaboração dos textos e a disponibilização os recursos financeiros, que impacta na implementação das políticas públicas.

O contexto da prática, refere-se à implementação e à medida que os efeitos ou consequências emergem surge a necessidade de avaliação e redefinição das políticas. A avaliação e o monitoramento de uma política levam à correção de ações,

assim como podem encaminhar para a extinção de um ciclo político. Consideramos que é de grande relevância que a avaliação tenha como objetivo verificar a pertinência e eficácia da política.

Reafirmamos, como já dito em outros estudos, que a Educação Infantil passou a ser parte da agenda governamental das políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988, especialmente como resultado da luta de movimentos sociais. Embora tenhamos avançado em termos legais e do discurso na compreensão e indicação de uma educação que contemple as crianças como sujeitos de direito e em franco desenvolvimento ainda há dificuldades de efetividade prática. Com a Constituição a educação de crianças de até 6 anos de idade é indicada como um direito, sendo a Educação Infantil considerada a primeira etapa da educação básica com a LDBEN n. 9394 de 1996. A EC n. 59 de 2009 e depois a Lei n. 12.796 em 2013 estenderam a obrigatoriedade do ensino para parte da Educação Infantil, a pré-escola, a qual foi aqui problematizada a partir do que dizem os PMEs.

Pesquisadores têm se dedicado a refletir sobre os desafios envoltos na implementação da obrigatoriedade, e aspectos relacionados à infraestrutura, jornada de atendimento, oferta de vagas, formação de professores e práticas pedagógicas fazem parte de seus interesses investigativos. Alguns autores mencionam as dificuldades enfrentadas por gestores, professores e famílias, bem como pelas crianças, na efetivação de uma Educação Infantil de qualidade, uma vez que muitos municípios não estavam suficientemente preparados para atender a essa indicação até o prazo determinado, o ano de 2016. A análise dos dados revelou que os PMEs apresentam estratégias que contemplam estes pontos, contudo o fazem de maneira bastante genérica, o que permitiria interpretações diversas. Quanto à ampliação das vagas, ela está prevista nos documentos, mas é questionável uma vez que as crianças da pré-escola estão sendo atendidas, em sua maioria, em turmas em instituições que antes atendiam apenas o Ensino Fundamental, e para isso questões estruturais precisam ser adaptadas para contemplar as necessidades dos sujeitos infantis. A jornada de atendimento foi reduzida para período parcial e os profissionais, embora apresentem em sua maioria formação em nível superior carecem de encaminhamentos para garantir formação continuada.

A discussão entre universalização e obrigatoriedade fez parte de nosso estudo, embora não de forma aprofundada. Assim, entendemos que universalizar significa tornar possível a matrícula a todas as crianças e obrigar a matricular refere-se a ter vagas suficientes a partir da determinação legal. Ao focalizar a obrigatoriedade de matrícula nas idades próximas ao Ensino Fundamental, corre-se um duplo risco, que inclui a antecipação de processos de escolarização já vivenciados por crianças maiores e a exclusão do atendimento ao direito à creche das crianças de 0 a 3 anos de idade.

Seguindo o percurso de nosso trabalho, buscamos conhecer o histórico do PNE, cujo documento vigente desde 2014 influenciou a elaboração dos PMEs. Estes foram lidos a partir da compreensão de que entre a elaboração e a implementação há um caminho a ser percorrido que depende sobremaneira dos recursos disponíveis. Os PMEs dos municípios foram elaborados entre 2015 e 2016 e na sequência foram alterados em algumas de suas estratégias. O contexto de produção de texto foi diretamente influenciado pelos organismos internacionais e isso está explicito quando os influenciadores registram no corpo da Lei as diretrizes do PNE que são alinhadas a seus objetivos.

Embora citado o regime de cooperação entre os entes federados, o PME não garante essa relação, especialmente porque a maioria das ações da Meta 1 que contempla a Educação Infantil é de responsabilidade dos municípios. A Meta 1, indicador A, orienta que os municípios deveriam até o ano de 2016 estar com todas as crianças de 4 e 5 anos, sob sua jurisdição, matriculadas na Educação Infantil. Portanto, as estratégias estabelecidas nos PMEs deveriam concorrer para isso, mas alguns questionamentos frente ao que está disposto nos documentos merecem ser registrados.

De acordo com os PMEs analisados a oferta de vagas estaria condicionada à demanda, mas não está claro como os municípios fariam esse levantamento nem quem são os responsáveis. O levantamento de crianças nascidas, a busca ativa, dentre outras ações, precisa acontecer de modo articulado entre os diferentes órgãos municipais, sob pena de não partir de uma realidade concreta. Outra tarefa destacada nos PMEs foi a organização da estrutura física das instituições para atender essas crianças, a qual precisa ser acompanhada e seguir os parâmetros de infraestrutura para instituições de Educação Infantil, especialmente se for o caso de

adequar espaços que antes atendiam apenas crianças maiores. A separação entre creche e pré-escola concretizada pela diferenciação dos locais de atendimento retoma a inquietação que historicamente acompanha a Educação Infantil, a dicotomia entre cuidado e educação. Outro aspecto preocupante foi que para atingir a meta de matrículas na pré-escola os gestores municipais diminuíram o tempo de atendimento, instaurando jornada parcial.

Imaginemos que os problemas de oferta e demanda de vagas, da estrutura e jornada fossem superados, reconhecemos que a qualidade dos atendimentos depende sobremaneira da formação dos professores responsáveis pela implementação das práticas pedagógicas. Estas precisam estar ancoradas no que dispõem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009b), que destacam como eixos do trabalho pedagógico as interações e brincadeiras. Assim, ainda nos perguntamos sobre como será a adequação da proposta pedagógica das escolas de Ensino Fundamental que estão atendendo as crianças da pré-escola e quem são os profissionais que atenderão os pequenos. A formação continuada é citada de forma superficial nos PMEs e embora os profissionais que trabalham na Educação Infantil sejam em sua maioria formados no Ensino Superior, a forma de contratação e as atribuições dos contratados, como também os nomes dados aos cargos não são ditos nos PMEs.

Embora a legislação permita que as crianças sejam atendidas em instituições de Ensino Fundamental, que seja admitido o atendimento por profissionais com formação mínima em Magistério/Ensino Médio, que a jornada seja parcial, a ancoragem nos princípios norteadores da Educação Infantil de acordo com os documentos da área não deixaria espaço para estratégias superficiais.

Concluímos, assim, que os PMEs são instrumentos importantes no registro e comprometimento das estratégias das gestões municipais, contudo carecem de mais clareza na sua redação, com previsão de encaminhamentos e delimitação de responsabilidades, bem como exigem por parte de toda a comunidade acompanhamento da implementação, considerando o direito de todas as crianças a uma Educação Infantil de qualidade.

A relevância pessoal deste estudo residiu no aprofundamento dos estudos e alargamento das compreensões acerca das políticas públicas educacionais e como impactam ou podem impactar na educação, cujo foco de estudo residiu nas crianças

pequenas. A investigação empreendida sustenta agora um olhar mais crítico e atento para a legislação em nível nacional e local, procurando identificar os envolvidos e os impactos dos textos legais. Do ponto de vista científico, o estudo contribuiu com as investigações na seara das políticas educacionais, e embora tenha se debruçado sobre documentação específica de quatro municípios as reflexões empreendidas podem auxiliar no entendimento de outras realidades. Como medida recente, a obrigatoriedade de matrícula na pré-escola merece ser acompanhada quanto às estratégias utilizadas pelos municípios para efetivá-la sem ferir os direitos conquistados. A investigação apresenta, ainda, do ponto de vista social, grande importância, uma vez que as problematizações se sustentam na defesa à Educação Infantil de qualidade, direito de todas as crianças brasileiras.

Para responder às lacunas existentes, alguns aspectos ainda merecem ser estudados. Seria interessante ouvir os atores envolvidos na efetivação dos PMEs, em especial sobre o tema da obrigatoriedade, reconhecendo desafios, dificuldades e pontos positivos de cada realidade. Além do olhar do gestor, a obrigatoriedade do ensino merece ser investigada considerando o ponto de vista dos pais, dos professores e, especialmente, dando voz às crianças, como sujeitos principais envolvidos nessa questão. As diferentes compreensões sobre o fenômeno são essenciais para que as instituições educativas cumpram seu objetivo de atuar na humanização dos indivíduos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A.J. Reforma do Estado e Políticas Educacionais**:** Entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade.** Campinas: v.22, n. 75, 15-32 p. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a03.pdf. Acesso em: 20 Nov. 2017.

ANDRADE, C. D. **A senha do mundo**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

APPLE, M. W. **Política Cultural e Educação**. São Paulo: Cortez, 2001.

ARELARO, L. Quem acredita que o PNE e o CAQ vão ser implantados? Algumas reflexões sobre a conjuntura. In: CRUZ, R. E.; SILVA, S. de O (Orgs.) **Gestão da política nacional de educação:** desafios contemporâneos para a garantia do direito a educação. Teresina: EDUFPI, 2016. Disponível em: http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/LIVRO%20A%20GEST%C3%83O%20POL%C3%8DTICA%20NACIONAL_E-BOOK.pdf. Acesso em: 20 dez. 2017.

ARELARO, L. R.G.; JACOMINI, M. A.; KLEIN. S. B.; O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo: v.37, n.1, 35-51 p, jan./abr. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ep/v37n1/v37n1a03. Acesso em: 18 jun. 2018.

ARELARO, L.R.G, Avaliação das políticas de educação infantil no Brasil: avanços e retrocessos. **Zero-a-seis,** Florianópolis: v. 19, n. 36 206-222 p., jul./dez. 2017. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/1980-4512.2017v19n36p206. Acesso em: 10 jan. 2018.

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

BARBOSA, M. C. S. **Por amor e por força:** rotinas na educação infantil. Porto Alegre: Artmed, 2006.

BARBOSA, M. C. S. Culturas infantis: contribuições e reflexões. **Diálogo Educacional**, Curitiba: v. 14, n. 43, 645-667 p, set./dez. 2014. Disponível em: https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/1870. Acesso em: 20 dez. 2017.

BARBOSA, M. C. S.; RICHTER, S. R. S.; DELGADO, A. C. C. Educação Infantil: tempo integral ou educação integral? **Educação em Revista,** Belo Horizonte: v. 31, n. 4, 95-119 p., out./dez. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010246982015000400095&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 12 de jul. 2018.

BARRETTO, E. S. S. Perspectivas teóricas e metodológicas da pesquisa em política educacional na atualidade. **Estudos em avaliação Educacional,** São Paulo: v.20, n.44, 493-507 p., 2009. Disponível em: http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2041/2000. Acesso em: 19 jul. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei n. 8.069, de 13 julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília DF, 16 jul. 1990.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União, Brasília,** DF, 23 dez. 1996.

_____. Emenda constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. (1996). Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996.

_____. **Plano Nacional de Educação**. Proposta do Executivo ao Congresso Nacional. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998.

_____. Resolução n. 01, 7 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Nacionais da Educação Infantil. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 13 abr. 1999.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 18, de 15 de setembro de 2005. Orientações para a matrícula das crianças de 6 (seis) anos de idade no Ensino Fundamental obrigatório, em atendimento à Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que altera os Arts. 6º, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 out. 2005.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 6, de 8 de junho de 2005. Reexame do Parecer CNE/CEB 24, de 2004, que visa o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jul. 2005b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília, DF, 2006a. V. 1.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica**. Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília, DF, 2006b. v. 2.

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 21 jun. 2007.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009b.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução n.1 de 14 de janeiro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 de janeiro de 2010.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução n. 6 de 20 de outubro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de outubro de 2010.

_____. Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 abr. 2013a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica**. A educação infantil nos países do MERCOSUL:** análise comparativa da legislação / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. -- Brasília: MEC/SEB, 2013b. 132 p.

_____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.

_____. **Plano Municipal de Educação.** Caderno de Orientações. Brasília: Ministério da Educação; Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC; SASE), 2014b.

_____. **Planejando a Próxima Década.** Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/Sase): Brasília, DF, 2014c.

_____.**PNE em Movimento** Caderno de orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação: Brasília: MEC, 2016.

BREDA. B. O ensino obrigatório na legislação federal dos séculos XX e XXI. **Textura,** Canoas: v.18, n. 36, 9-21 p, jan./abr. 2016. Disponível em: www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/download/1516/1451. Acesso em: 10 set. 2016.

BREJO, J. A. Políticas Públicas para Educação Infantil: do contexto latino-americano à realidade brasileira. **Perspectivas em Políticas Públicas,** Belo Horizonte: VIII, n. 15, 181-229 p., jan./jun. 2015. Disponível em: http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/search/search?simpleQuery=educa%C3%A7%C3%A3o+infantil&searchField=query. Acesso em: 20 jun. 2017.

CALMON, P. C. D P.; COSTA, M. M. Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 31, Rio de Janeiro: **Anais XXXI EnANPAD,** 1-16 p., 2007. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf. Acesso em: 25 set. 2017.

CAMPOS, M. M.; FÜLLGRAF, J.; WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, Maranhão: v. 36, n. 127, 87-128 p. jan./abr. 2006. Disponível em: www.scielo.br/pdf/cp/v36n127/a0536127.pdf. Acesso em: 20 jun. 2018.

CAMPOS, R.; BARBOSA, M. L. S. Obrigatoriedade de matrícula aos quatros anos: ampliação ou recuo do direito. **Textura,** Canoas: v. 18, n. 36, 66-86 p., jan./abr. 2016. Disponível em: http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1627. Acesso em: 13 set. 2017.

CAMPOS, R. **Educação Infantil e organismos Internacionais:** uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional. 2008. 215 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

_____. Educação das crianças pequenas como estratégia para contenção da pobreza: análise de iniciativas dos organismos internacionais em curso na América Latina. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, n. 1, p.29-39, jan./jun. 2009. Disponível em: http://www.periodicos.uepg.br. Acesso em: 13 dez. 2017.

_____. Quando focalizar não é priorizar. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas,** Phoenix, EUA, v. 21, n. 18, 4 de março 2013a. Disponível em: http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/996. Acesso em: 07 dez. 2017.

CAMPOS, R. F. "Política pequena" para crianças pequenas? **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, p.81-105, jan/abr. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n49/a04v17n49.pdf. Acesso em: 06 nov. 2019.

CAMPOS. M. M. Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. **Cadernos de Pesquisa,** São Paulo, v. 43, n. 148, p.22-43 jan./abr. 2013b. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cp/v43n148/03.pdf. Acesso em: 01 Ago.2018.

CANDÓI. Lei n. 1288, de 22 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Candói e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Paraná. Disponível em https://www.candoi.pr.gov.br/conteudo_secretarias/pme2018.pdf. Acesso em: 20 jan. 2019.

CARVALHO, M. L.; BARBOSA, T. R. C. G.; SOARES, J. B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. In: **ANAIS**: 200 Anos Bicentenário

Argentino**.** *Coloquio internacional sobre gestión universitaria en América del Sur*, X, dez. 2010, Mar del Plata. Disponível em: www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD_documentos/coloquio10/214.pdf. Acesso em: 15 set. 2017.

CARVALHO, R. S.; FOCHI, P. S. O muro serve para separar os grandes dos pequenos: narrativas para pensar uma pedagogia do cotidiano na educação infantil**.** **Textura,** Canoas: v. 18, n. 36, 153-170 p., jan./abr. 2016. Disponível em: http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1949. Acesso em: 20 set. 2016.

CÔCO, Valdete. Docência na educação infantil: de quem estamos falando? Com quem estamos tratando? *In:* FLORES, Maria Luiza Rodrigues; ALBUQUERQUE, Simone Santos de (Org.). **Implementação do pro infância no Rio Grande do Sul:** perspectivas políticas e pedagógicas. Porto Alegre: Edipucrs, 2015. v. 1, 143-160 p. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36711-ebook-implementacao-proinfancia-rio-grande-do-sul-perspectivas-politicas-pedag-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 dez. 2016.

CORSARO, W. **Sociologia da Infância.** Porto Alegre: Artmed, 2011.

CRUZ, R. E. Financiamento federal para a educação básica pública: relações entre MEC e FNDE na gestão da política educacional. **Textura**, Canoas: v. 19, n. 40, 36-57 p, maio/ago. 2017. Disponível em: www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/download/3015/2236. Acesso em: 04 jan. 2019.

CURY, C. R. J; FERREIRA, L. A. M. Justiciabilidade no campo da educação. **Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: v. 26, n. 1, 75-103 p, jan./abr. 2010. Disponível em: http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/index. Acesso em: 17 jul. 2018.

DAVIES, Nicholas. **Gestão da política nacional de educação**: desafios contemporâneos para a garantia do direito a educação. Teresina: EDUFPI, 2016.

DORNELES, L. V.; MARQUES, C. M. Mas o que é infância? – travessamento de múltiplos olhares na formação de professores. **Eletrônicas,** Porto Alegre: v. 38, n. 2, 289-298 p. 2015. Disponível em: http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/viewFile/19601/13667. Acesso em: 20 dez. 2017.

DORNELLES, L. V. **Infâncias que nos escapam:** da criança na rua a criança *cyber*. Petrópolis: Vozes, 2005.

_____. Sobre o devir-criança ou discursos sobre as infâncias. In: V Colóquio Internacional de Filosofia da Educação, UERJ, 9, 2010, Rio de Janeiro: **Anais do V Colóquio Internacional de Filosofia da Educação,** Universidade Estadual do Rio de Janeiro, p. 1-19, 2010. Disponível em: https://www.ufrgs.br/gein/wp-content/uploads/2016/10/sobre-o-devir-crian%C3%A7a-ou-discursos-sobre-as-infancias.pdf. Acesso em: 26 de Dez. 2017.

FARIA, C. A. P. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: v. 18, n. 51, 21-30 p., 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf. Acesso em: 15 set. 2017.

FERRARESI, P. Daniele. PINTO, J. M. Rezende. Ampliação do ensino fundamental para nove anos: uma conquista de direitos para as crianças? **FAPESP**, 2015. Disponível em: http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT13-3779.pdf. Acesso em: 20 Dez. 2018.

FLACH, S. de F; CALDAS, J de F. F. A garantia do direito à Educação Infantil para os filhos da classe trabalhadora nos Planos Municipais de Educação do Estado do Paraná. **Textura**, Canoas: v. 18, n. 36. 207-229 p, jan./dez. 2016. Disponível em: http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/about/contact. Acesso em: 17 jul. 2018.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referente à prática da análise políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: v. 21. 212-259 p. jun. 2000. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158. Acesso em: 14 set. 2017.

GELINSKI, C. R. O.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Ciências Humanas**, Florianópolis: v. 1 e 2, 227-240 p. abr./out. 2008. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/download/14581/13337. Acesso em: 13 set. 2017.

GUARAPUAVA. Lei n. 2414 de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Guarapuava e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Paraná. Disponível em https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-guarapuava-pr. Acesso em: 20 jan. 2019.

GOIOXIM. Lei n. 478 de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Goioxim e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Paraná. Disponível em http://www.cmgoioxim.pr.gov.br/galeria/legislacao/lei_546_2017.pdf. Acesso em: 20 de jan. 2019.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/é Fundamental. **Educação e Sociedade,** Campinas: v. 27, n. 96, 797-818 p. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302006000300009&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 19 jul. 2018.

KUHLMANN JR., M. Educação infantil e currículo. *In*: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. **Educação Infantil pós-LDB:** rumos e desafios. Campinas: Autores Associados, 2005. p 51-56.

KUHLMANN JR., M. **Educando a infância brasileira.** 500 anos de Educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

KUHLMANN JR., M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação,** Rio de Janeiro: n. 14, 5-18 p. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a02.pdf. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. **Infância e educação infantil:** uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. *In:* MADEIRA, L. M. **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p.50-63.

LIRA, A. C. M.; DREWINSKI, J. M. de A.; SAPELLI, M. L. S. Educação Infantil para crianças de quatro e cinco anos: entre a obrigatoriedade, o direito e a imposição. **Imagens da Educação**, Maringá: n. 6, v. 2, 84-97 p. Disponível em: http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ImagensEduc/article/view/27947. Acesso em: 13 set. 2016.

MAINARDES, J. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade,** Campinas, v. 27, n. 94, p.47-69, jan/abr. 2006. Disponível em: www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf. Acesso em: 27 de Nov. de 2017.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório publicações e trabalhos científicos. São Paulo: Atlas: 2011.

MELLO, G. N. de. Políticas Públicas de Educação. **Estudos Avançados**, São Paulo: v. 5, n. 13, set./dez. 1991. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141991000300002. Acesso em: 20 set. 2017.

MELO, A. de **Educação de todos para todos**: a reforma educativa neoliberal e o caso espanhol. Guarapuava: Apprehendere, 2016.

MIEIB. Ofício para o Ministério Público a respeito do corte etário. 2018. Disponível em: http://www.mieib.org.br/corte-etario-mieib-envia-oficio-para-stf-em-defesa-do-direito-educacao-infantil-para-criancas-com-6-anos-incompletos/. Acesso em: 19 jul. 2018.

MOREIRA, J. A. S., LARA, A. M. B. **Políticas públicas para a educação infantil no Brasil** *(1990-2001).* Maringá: Eduem, 2012. Disponível em: http://books.scielo.org. Acesso em: 04 ago. 2018.

MORGADO, S. P. **Políticas de educação infantil no Brasil**: da educação de alguns ao cuidado de outros na proposta de ECPI da UNESCO. Maringá: Eduem, 2016. Disponível em: http://www.ppe.uem.br/teses/2016/2016%20-%20Suzana%20Pinguello%20Morgado.pdf. Acesso em: 20 dez. 2017.

OLIVEIRA, R. F.; TEIXIERA, B. B. Do FUNDEF ao FUNDEB: **a qualidade ainda fora de pauta**. São João Del Rei, p. 11, 2009. Disponível em: https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/Vertentes/Rosimar%20e%20Beatriz.pdf. Acesso em: 20 dez. 2017.

OLIVEIRA, Z. M. R. **Educação Infantil:** fundamentos e métodos. São Paulo: Cortez, 2011.

PINAZZA, M. A.; SANTOS, M. W dos. A (pré)-escola na lógica da obrigatoriedade: um desconcertante '*dejà vu*'? **Textura**, Canoas, 18(36), p. 22-43, jan./abr. 2016. Disponível em: http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1741. Acesso em: 20 set. 2016.

PINTO, J. M. Rezende. ALVES Thiago. Ampliação da obrigatoriedade na educação básica Como garantir o direito sem comprometer a qualidade? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 211-229, jul./dez. 2010. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/82/310. Acesso em: 20 dez. 2017.

RODRIGUES, Sílvia Adriana. Mudanças e persistências na formação para docência em creches e pré-escolas. **Revista Zero a seis**. ISSNe 1980-4512 | v. 19, n. 36 p. 328-348| jul-dez 201.7 Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/.../1980-4512.2017v19n36p328. Acesso em: 24 de Jun. de 2019.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002. Disponível em: www.scielo.br/pdf/%0D/cp/n115/a02n115.pdf. Acesso em: 20 de dez. de 2017.

_____. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-posições**, Campinas, v. 40, n. 1, p.177-194, jan./abr. 2003. Disponível em: https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/2183/40-artigos-rosembergf.pdf. Acesso em: 20 de dez. de 2017.

ROXO, L. C. Fenomenologia e Educação: uma crítica à redução da pedagogia à metodologia. **Revista de Filosofia,** Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 107-118, jun./dez. 2010. Disponível em: http://www.nexos.ufsc.br/index.php/peri/article/view/838/34. Acesso em: 11 de jul. de 2018.

SANTOS, R. S. *et al*. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. **Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, set./out. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n5/a02v41n5.pdf. Acesso em: 13 de set. 2017.

SERRÃO. C. R. A política da construção ou da justaposição: a educação infantil como 1ª etapa da educação básica brasileira*. In*: ANGOTTI, M. (Org.). **A Educação Infantil em diálogos.** Campinas: Editora Alínea, 2012. p. 122-138

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SIMEC. Monitoramento e Avaliação dos Planos: http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php#. Acesso em 27 dezembro 2018.

SOUZA, Donaldo Bello. LCÂNTARA, Alzira Batalha. (Des)vinculações de Planos Municipais de Educação metropolitanos com outros instrumentos de gestão local da educação. **Educ. Pesqui**. vol.43 no.3 São Paulo jul./set. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S1517-9702201604144540. Acesso em: 20 dez. 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias,** Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16. Acesso em: 14 set. 2017.

TERRA, M. da R. B.; TRINDADE, F.; MASSIERER, M. A (IN)Efetividade das Políticas Públicas Educacionais no Atual Estado Democrático de Direito. XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. **Anais:** XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. 2014. Disponível em: https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/11852/16. Acesso em: 15 set. 2017.

TREVISAN, A. P. l; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf. Acesso em: 13 set. 2017.

TURVO. Lei n. 15 de 16 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Turvo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Paraná. Disponível em http://www.turvo.pr.gov.br//index.php?sessao=b054603368vzb0&novo_cliente=109&id=2015922. Acesso em 20 de jan. de 2019.

VIEIRA, L. M. F. Obrigatoriedade escolar na educação infantil. **Retratos da Escola**, Brasília: v. 5, n. 9, 245-262 p. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/9/173. Acesso em: 20 dez. 2017.