UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL

Guilherme da Silva Kieling

EDUCAÇÃO INFANTIL: DO DIREITO A OFERTA E AO ACESSO A PARTIR DOS QUATRO ANOS DE IDADE

Santa Maria, RS
2016

Guilherme da Silva Kieling

EDUCAÇÃO INFANTIL: DO DIREITO A OFERTA E AO ACESSO PARTIR DOS QUATRO ANOS DE IDADE

Monografia apresentada para o Curso de Especialização em Gestão Educacional, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Educacional.**

Orientador (a): Marilene Gabriel Dalla Corte

Santa Maria, RS
2016

Guilherme da Silva Kieling

EDUCAÇÃO INFANTIL: DO DIREITO A OFERTA E AO ACESSO A PARTIR DOS QUATRO ANOS DE IDADE

Monografia apresentada para o Curso de Especialização em Gestão Educacional, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Educacional.**

Aprovado em 23 de fevereiro de 2016.

Marilene Gabriel Dalla Corte Dra. (UFSM)

Rosane Carneiro Sarturi Dra. (UFSM)

Jucemara Antunes Ms. (UFSM)

Joacir Marques da Costa Ms. (UNIPAMPA)

Santa Maria, RS
2016

DEDICATÓRIA

A todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho monográfico, a família pelo apoio aos estudos, a minha “namorida” que sempre me incentiva e está sempre presente em todos os momentos da minha vida e agradeço especialmente a ela por isso, a minha orientadora que acreditou em um trabalho que deu trabalho, mas que até os últimos momentos sempre está disposta a ajudar, meu muito obrigado a todos!

A maior luta, o grande desafio e o maior obstáculo da vida acontecem dentro de nós mesmos. O nosso único inimigo e nosso maior aliado somos nós. Diante de uma situação perturbadora, resista. Mantenha seu equilíbrio emocional. Somos nossa maior causa. Somos nosso próprio Everest, com todas as suas dificuldades, perigos, desafios e belezas. Não retribua o mal, não contamine à si mesmo. O mal só atinge a quem o faz. Faça o melhor por você. O maior por você. Sinta compaixão, dê gargalhadas, chore também. Chorar alivia, leva embora mágoas. Não sinta rancor. Use da sua inteligência emocional, seja grato. E perdoe. Perdoar é o caminho. Aliás, é o único.

(Aurilene Damaceno)

RESUMO

EDUCAÇÃO INFANTIL: DO DIREITO A OFERTA E AO ACESSO A PARTIR DOS QUATRO ANOS DE IDADE

Autor: Guilherme da Silva Kieling
Orientador (a): Marilene Gabriel Dalla Corte

Este trabalho foi realizado com apoio do Programa Observatório da Educação (OBEDUC/ELOS), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil e apresenta limites e possibilidades relacionados à implementação da Lei nº 12.796 de 04 de abril de 2013. Tem como objetivo identificar as políticas relacionadas ao direito, a oferta e ao acesso da Educação Infantil no Brasil, assim como os indicadores de matrícula demandados pela Emenda Constitucional 59/2009 e pela Lei nº 12.796/2013. Esta pesquisa está pautada metodologicamente na abordagem quanti-qualitativa, utilizando-se de dados quantitativos do INEP e embasamento teórico, por meio de documentos legais e referências bibliográficas, entre eles: Bordignon (2009), Libâneo (2005), Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 de 1996, Plano Nacional de Educação 2014 – 2024, Lei nº 12.796 de 2013, Resolução CNE nº 09 de 2009 e Resolução CMESM nº 30 de 2011, entre outros. Concluímos que a Educação Básica teve, com o passar dos anos, números muito variados em relação as matrículas iniciais, com suas baixas e altas, entretanto manteve sua média de matrículas. Em números gerais, no bojo da Educação Básica, a Educação Infantil também se manteve com uma média entre os anos pesquisados, mas seu efetivo obteve uma crescente maior em relação as outras etapas da Educação Básica. Isto se deve pela preocupação na ampliação das ofertas no número de vagas, além dos incentivos e municipalização da Educação Infantil pelo Governo Federal. Nos documentos legais está regulamentado que é dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade sem requisito de seleção, entretanto é competência específica do município a gestão da primeira etapa da Educação Básica no que diz respeito a oferta e respectivas responsabilidades. Nessa perspectiva, as vagas em creches e pré-escolas devem ser oferecidas em instituições próximas às residências das crianças, o que é o caso do direito ao acesso, ou seja, não basta apenas o poder púbico ofertar vagas; tem de qualificar esta oferta pelas condições de acesso, entre elas, localização das escolas, boa infraestrutura, bons recursos físicos, materiais e humanos, entre outros aspectos tão necessários e importantes à Educação Infantil.

Palavras-chave: Educação Infantil. Políticas Públicas. Sistema Municipal de Ensino.

ABSTRACT:

EARLY CHILDHOOD EDUCATION : THE RIGHT TO OFFER AND ACCESS FROM THE FOUR YEAR OLD

AUTHOR: Guilherme da Silva Kieling
ADVISOR: Marilene Gabriel Dalla Corte

This work was carried out with the support of the Observatory Program of Education (OBEDUC / ELOS), from Higher Education Personnel Improvement Coordination - CAPES / Brazil and it presents limits and possibilities related to the implementation of the Law nº. 12,796 of April 04th , 2013. It has as objective to identify policies related to the right, the offer and the access of Early Childhood Education in Brazil, as well as the enrollment indicators by the Constitutional Amendment 59/2009 and law nº. 12.796 / 2013. This research is guided methodologically by the quantitative and qualitative approach, using quantitative data from INEP and theoretical basis, through legal documents and references, including: Bordignon (2009), Libâneo (2005), the Constitution of 1988, law of Guidelines and Bases of National Education nº. 9394 / 1996 National Education Plan 2014-2024, law nº. 12,796 of 2013, CNE nº. 09 of 2009 and Resolution nº. CMESM 30, 2011, among others. It was concluded that the Basic Education had over the years, very different figures for the initial enrollment, however maintained its average enrollment. In overall numbers, in the midst of Basic Education, Early Childhood Education also remained with an average between the years studied, but its effective obtained a growing larger in relation to the other stages of Basic Education. This is due to the concern in expanding the offerings in the number of vacancies, in addition to incentives and municipalization of early childhood education by the Federal Government. In the legal documents, it is regulated and it is the State duty to ensure the provision of public and free early childhood education without selection requirement, however, the specific competence of the municipality is to manage the first stage of basic education regarding the offer and responsibilities. In this perspective, the vacancies in early childhood education and pre-schools should be offered in institutions close to the children's homes, which is the case of the right to access, not only just the government offer vacancies; must qualify this offer by the conditions of the access, including location of the schools, good infrastructure, good physical, material and human resources, among other things as necessary and important for Early Childhood Education.

Keywords: Early childhood education. Public policy. Municipal System of Education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

IMAGEM 1 - Sinopse Estatística da Educação Básica – Educação Infantil (1995) **33**
IMAGEM 2 - Sinopse Estatística da Educação Básica – Educação Infantil (1996) **33**
IMAGEM 3 - Sinopse Estatística da Educação Básica – Educação Infantil (1998) **37**
IMAGEM 4 - Sinopse Estatística da Educação Básica – Educação Infantil (1999) **39**
IMAGEM 5 - Sinopse Estatística da Educação Básica – Educação Infantil (2000) **40**
IMAGEM 6 - Dimensões norteadoras para a Educação Infantil – DCEMs Santa Maria – RS, documento preliminar..... **79**
IMAGEM 7 - Sistema Municipal de Ensino e Políticas Públicas para a Educação Infantil – Santa Maria – RS..... **85**
IMAGEM 7 - Sistema Municipal de Ensino e Políticas Públicas para a Educação Infantil - Santa Maria – RS..... **84**
QUADRO 1 - Conjuntura e Funções de um Sistema Municipal de Ensino..... **63**
QUADRO 2 - Parâmetros para a organização de grupos de crianças..... **82**

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Histograma de matrículas iniciais na Educação Básica do Brasil do período de 1988 a 1996 e os aumentos e reduções de matrículas neste período 32

Gráfico 2 - Matrículas iniciais na Educação Infantil no Brasil do período de 1995 a 2000 e os aumentos e reduções de matrículas neste período. 40

Gráfico 3 - Histograma de matrículas iniciais na Educação Básica do Brasil do período de 1997 a 2009 e os aumentos e reduções de matrículas neste período 51

Gráfico 4 - Matrículas iniciais na Educação Infantil no Brasil do período de 2001 a 2009 e os aumentos e reduções de matrículas neste período. 51

Gráfico 5 - Histograma de matrículas iniciais na Educação Básica do Brasil (período de 2010 a 2015) com respectivos aumentos/reduções de matrículas 57

Gráfico 6 - Matrículas iniciais da Educação Infantil no Brasil (período de 2010 a 2014) com respectivos aumentos/reduções de matrículas..... 58

Gráfico 7 - Evolução das Matrículas iniciais na Educação Infantil no Estado do Rio Grande do Sul (período de 2009 a 2015)..... 67

Gráfico 8 - Evolução das Matrículas iniciais na Educação Infantil no município de Santa Maria-RS (período de 2009 a 2014) 68

Gráfico 9 - Evolução das matrículas iniciais na Educação Infantil em Creches no município de Santa Maria-RS (período de 2009 a 2014) 69

Gráfico 10 - Matrículas iniciais gerais na Educação Infantil na Pré-escola no município de Santa Maria-RS, do período de 2009 a 2014 e os aumentos e reduções de matrículas neste período 70

LISTA DE SIGLAS

AMCENTRO - Associação dos Municípios do Centro do Estado
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF – Constituição Federal
CME – Conselho Municipal de Educação
CMESM - Conselho Municipal de Educação de Santa Maria
DCEM – Diretrizes Curriculares para a Educação Municipal
DCNEI – Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil
EB – Educação Básica
EC – Emenda Constitucional
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EI – Educação Infantil
EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil
EPT – Educação Para Todos
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBN – Lei de Diretrizes e Bases Nacionais
MEC – Ministério da Educação
OBEDUC – Observatório da Educação
ONGs – Organização Não-Governamental
PAC – Plano de Aceleração do Crescimento
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PNE – Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014
RCNEI – Referenciais Curriculares Nacionais para Educação Infantil
RS – Rio Grande do Sul
SM – Santa Maria
SME - Sistemas Municipais de Ensino
SMED – Secretaria Municipal de Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11

2 METODOLOGIA 17

3 POLÍTICAS PÚBLICAS, EDUCAÇÃO INFANTIL E INDICADORES DE MATRÍCULA NO BRASIL 21

3.1 CONTEXTOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO PARA A CRIANÇA 21

3.2 LEGISLAÇÕES NACIONAIS SOBRE EDUCAÇÃO INFANTIL: CF/1988, LDBN/96 E DIRETRIZES CURRICULARES 28

4 POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL EM SANTA MARIA: INTERLOCUÇÕES NA CONJUNTURA DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO 61

5 UMA ANÁLISE DAS DIRETRIZES CURRICULARES MUNICIPAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS 74

6 CONCLUSÕES 87

REFERÊNCIAS 94

1 INTRODUÇÃO

Para iniciar este trabalho, é necessário fazer um breve relato de experiência sobre a caminhada acadêmica e de pesquisador, até a finalização desta pesquisa que produzi com tanto orgulho.

A pesquisa científica iniciou em minha carreira acadêmica desde março de 2010 no grupo de pesquisa NEJIF – Núcleo de Estudos sobre Juventude Infância e Família coordenado pela Professora Dr. Nara Vieira Ramos, no qual permaneci por dois anos sendo pesquisador do trabalho sobre instituições escolares e não escolares que atendem a comunidade para um trabalho em rede, de maneira a atender crianças e jovens em situação de risco. A partir de 2012, comecei a trabalhar diretamente como estagiário em escolas da rede particular, deixando um pouco da pesquisa de lado.

Na metade de 2012, retomei as pesquisas a partir de um convite, bem como virei bolsista da Professora Dra. Rosane Carneiro Sarturi, que se tornara minha orientadora de Trabalho de Conclusão de Curso, para participar do grupo ELOS. Alçando voos mais altos, em março de 2013 a professora Rosane junto a suas Mestrandas e a Professora Dr. Marilene Gabriel Dalla Corte conseguiram, através de um edital da CAPES, passar a desenvolver estudos voltados para um projeto do Observatório de Educação – OBEDUC, no qual fiz parte como bolsista de graduação durante um ano, até a minha formatura em março de 2014. Ainda continuei como colaborador do Grupo ELOS/OBEDUC, pesquisando e participando de eventos pelo grupo. Na mesma época, já concorri o edital para o Curso de Especialização em Gestão Educacional ao qual estou concluindo com este trabalho.

Ainda na especialização contei com o apoio da professora Marilene que se tornou minha orientadora e, também, sentiu a necessidade de criar um novo Grupo de pesquisa que trata das Políticas Públicas e Gestão Educacional – GESTAR. Este grupo está relacionado a minha temática de pesquisa junto ao Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão Educacional, no qual atuo como acadêmico e pesquisador.

Como pesquisador sempre admirei a Educação Infantil, atuando desde meu estágio de graduação como professor de Educação Infantil até a conclusão do curso de especialização. Esta pesquisa vem ao encontro das novas políticas para a

Educação Infantil e trará conceitos e definições a partir das políticas públicas e do contexto histórico para esta primeira etapa da Educação Básica.

A educação possui um papel fundamental e tem um valor social reconhecido que ainda encontra grandes desafios para melhorar em nosso país. A discussão sobre os desafios enfrentados, para melhorar a qualidade do ensino e as políticas que orquestram a educação brasileira, será sempre um tema constante enquanto encontrarmos muitas dificuldades na educação.

Em vista disto, o Estado e seus órgãos de governo traçam metas, elaboram planos e projetos com o intuito de promover novas metodologias e superar concepções pedagógicas tradicionais. Muitas escolas fazem sua parte discutindo essas metas e planos, fazendo adaptações, atualizações ou novos currículos que atendam as demandas com o intuito melhorar o que é primordial no processo ensino e aprendizagem.

Recentemente a Educação Infantil passou por uma reformulação em sua estrutura legal, a partir da Emenda Constitucional 59 (EC 59) e, subsequentemente, pela Lei nº 12.796 de 04 de abril de 2013, que determina a educação básica obrigatória e gratuita de matrícula de crianças de quatro a seis anos para cursar a pré-escola, e 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. Essas mudanças implicam diretamente nas ações legais sobre a universalização da oferta de vagas e da ampliação da Educação Básica nas formas de organização e desenvolvimento da Gestão.

Entretanto, precisamos olhar atentamente para quem foi a responsabilidade de assegurar e cumprir essa nova deliberação referente à educação infantil, fiscalizando e acompanhando esta Lei entrar em vigor, sendo implantada nas escolas que atendem a Educação Infantil, entre elas as Escolas Municipais de Educação Infantil que compõem os Sistemas Municipais de Ensino (SME).

As Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) terão que realizar um determinado esforço, através de ações da gestão educacional e escolar para que atendam as necessidades e demandas que se instituíram a partir da legislação vigente, considerando a obrigatoriedade dos alunos matriculados aos quatro anos. Estas ações realizadas pela gestão educacional e escolar como um todo, está

diretamente ligada na prática diária de planejamento, execução e avaliação das ações educativas. Consequentemente, acaba por afetar diretamente as crianças que agora, com quatro anos, terão que estar obrigatoriamente na escola, influenciando nas questões a respeito das interações sociais e individuais das mesmas, em especial, na adaptação, no brincar e nas mudanças de suas rotinas.

Segundo Vieira (2007, p. 58-59),

> As condições de implementação e as condições políticas, por serem territórios por excelência da prática, costumam ser aspectos negligenciados pelos teóricos. São eles, porém, que asseguram a sustentabilidade dos valores e a sua tradução em políticas. Nenhuma gestão será bem sucedida se passar ao largo dessas duas dimensões. Por melhores e mais nobres que sejam as intenções de qualquer gestor ou gestora, suas idéias precisam ser viáveis (condições de implementação) e aceitáveis (condições políticas).

A partir daí a organização da gestão educacional, em municípios que possuem sistema de ensino, poderá articular-se desde as ações do Conselho Municipal de Educação e da Secretaria de Município da Educação, com as ações das instituições escolares de maneira compartilhada e participativa, considerando que as mesmas possam influenciar na qualidade da gestão da sala de aula.

Com base na compreensão acerca da arquitetura de um Sistema Municipal de Ensino, sabemos da existência do Conselho Municipal de Educação (CME), que se caracteriza como espaço de participação da sociedade civil na formulação e no acompanhamento das políticas públicas para a educação. Nesse caso, o Conselho tem funções consultiva, deliberativa, fiscalizadora, mobilizadora e de controle social da execução das políticas educacionais do Município. Cabe destacar que, com a instituição do SME, o Conselho Municipal de Educação poderá, ainda, responder pela função normativa no Município. O Sistema também abriga a Secretaria Municipal de Educação (SMED) cujas principais atribuições é coordenar e executar as políticas de educação do município e supervisionar a sua execução nas instituições que compõem sua área de competência. Também, faz parte de suas atribuições garantir igualdade de condições para o acesso e a permanência do educando na escola, além disso, valorizar os profissionais da educação, garantindo-lhes planos de carreira específicos dentro do serviço público municipal.

Diante disso, essa pesquisa problematiza: *quais as principais políticas públicas voltadas para o direito, a oferta e o acesso à Educação Infantil e em que medida a Emenda Constitucional 59/2009 e a Lei nº 12.796/2013 estão repercutindo*

na ampliação de matrículas nesta etapa da Educação Básica? Por objetivo geral definimos "*reconhecer* as políticas relacionadas ao direito, ao acesso e a oferta da Educação Infantil, assim como os indicadores de matrícula demandados pela Emenda Constitucional (EC) 59/2009 e a Lei nº 12.796/2013".

Para entendermos essas articulações e interlocuções alusivas às políticas públicas e indicadores da Educação Infantil, delineamos os seguintes objetivos específicos: historicizar a educação infantil no Brasil, reconhecendo nessa trajetória principais políticas públicas subjacentes; identificar e analisar os principais indicadores de matrícula da Educação Básica no Brasil, a contar de 1988, relacionando-os à etapa da Educação Infantil e a obrigatoriedade de matrícula a partir dos 4 anos pelas normatizações da EC 59/2009 e da Lei nº 12.796/2013; reconhecer as funções dos Conselhos Municipais de Educação e das Secretarias Municipais de Educação em um Sistema Municipal de Ensino, refletindo acerca das políticas públicas para a educação infantil no município de Santa Maria – RS e inter-relações com a EC 59/2009, Lei nº 12.796/2013 e Resolução CMESM nº 30, de 21 de novembro de 2011. Trata-se de uma pesquisa de caráter quanti-qualitativa, pautada em uma analise bibliográfica e documental.

Refletir e dialogar sobre a importância das alterações políticas que estão sendo instituídas dentro das escolas e através disto, propor novos planejamentos para conseguir atender a demanda de crianças que aumentará com a nova legislação, é um caminho que pode ser seguido quando o assunto é buscar alternativas que permitam visualizar melhorias na educação e na qualidade de ensino. E, para isso, o CME juntamente com as Secretarias de Educação promovem discussões acerca de como as escolas se organizarão para atender a Lei nº 12.796/13.

Tendo em vista que a LDBN nº 9.394/96 normatiza aspectos gerais quanto a educação no Brasil e reflete diretamente na gestão e na autonomia da escola em sua forma de organização como um todo, concordamos que a mesma não pode ser compreendida somente como uma lista de leis e normas que fica guardada na gaveta, assim como o Projeto Político-Pedagógico que muitas vezes a escola nem possui um por estar sendo reformulado.

Discutir e pesquisar a organização e as ações que estão sendo promovidas pelo SME nas escolas, nos levam para os caminhos que são propostos para o

desenvolvimento das ações dos gestores na prática e no ambiente escolar, bem como, uma reflexão sobre a contribuição destes elementos na construção de um bom planejamento no âmbito educacional.

Concordando com essa mesma ótica, encontramos um ponto em comum nas palavras de Libâneo (2004, p. 127) o qual afirma:

> Toda instituição escolar necessita de uma estrutura de organização interna, geralmente prevista no Regimento Escolar ou em legislação específica estadual ou municipal. O termo estrutura tem aqui o sentido de ordenamento e disposição das funções que asseguram o funcionamento de um todo, no caso, a escola. [...] A estrutura organizacional de escolas se diferencia conforme a legislação dos Estados e Municípios e conforme as concepções de organização e gestão [...].

Sendo assim, é relevante compreender a repercussão desta alteração da LDBN e as implicações da mesma na existência de legislação municipal que delineie tais perspectivas para a Educação Infantil, considerando que "[...] esta deve alcançar a escola e seus agentes e, num movimento de ida e volta, procurar apreender como as ideias se materializam em *ações*, traduzindo-se, ou não, na gestão educacional e escolar" (VIEIRA, 2007, p. 58). Desse modo, o direito, o acesso e a oferta de vagas na Educação Infantil a partir das principais políticas que subsidiam esta etapa da Educação Básica, em especial da EC 59/2009 e da Lei nº 12.796/2013, é um passo importante para a implementação nas escolas de Educação Infantil e, nesse caso, compreender como um SME da Região AMCENTRO está se organizando sobre tal perspectiva, ampliando o olhar sobre os impactos dessa política pública e suas implicações nos processos de gestão educacional e escolar na etapa da Educação Infantil.

Assim sendo, esta monografia está organizada em capítulos baseados em perspectivas que convergem para a conclusão do trabalho. A primeira parte apresentada é a introdução do trabalho, em que priorizamos a contextualização da temática de pesquisa, problema e objetivos decorrentes. A segunda parte traz a história da Educação Infantil no Brasil e as políticas públicas vigentes no país a partir de marcos históricos legais para a educação infantil. Juntamente com esses marcos legais, utiliza-se os dados do INEP para contextualizar o número de matriculas iniciais na educação básica e estabelecer comparativos com a Educação Infantil, considerando o acesso e a oferta dessa etapa.

No terceiro capítulo tez o contexto dos Sistemas de Educação, mais especificamente nos Municípios, como esses órgãos (Conselhos Municipais de Educação – CME, Secretaria Municipal de Educação – SMED, Escolas Municipais) que compõem esses Sistemas se organizam e atuam em estruturar o seu Sistema Municipal de Ensino. Também tratará das políticas públicas do município de Santa Maria – RS suas inter-relações com a EC 59/2009, Lei nº 12.796/2013.

No quarto capítulo serão contextualizadas as políticas públicas mais recentes e que regem o Sistema Municipal de Santa Maria-RS com a Resolução CMESM nº 30/2011, que define as Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação Infantil no município.

2 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa de natureza quanti-qualitativa (TRIVIÑOS, 1987), pois se utiliza de dados quantitativos relacionados a indicadores do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP).

> Para gerar seus dados e estudos educacionais o Inep realiza levantamentos estatísticos e avaliativos em todos os níveis e modalidades de ensino, promove encontros para discutir os temas educacionais e disponibiliza também outras fontes de consulta sobre educação. (BRASIL, 2014)

Tais informações são utilizadas para traçar um panorama nacional da Educação Básica no Brasil e servem de referência para a formulação de políticas públicas e execução de programas na área da educação, além disso, o Censo Escolar coleta dados sobre todas as informações pautadas em relação à escola (BRASIL, 2016).

Segundo Günther (2006, p. 202):

> Ao revisar a literatura sobre a pesquisa qualitativa, o que chama atenção imediata é o fato de que, frequentemente, a pesquisa qualitativa não está sendo definida por si só, mas em contraponto a pesquisa quantitativa. [...] Para organizar as diferenças e similaridades entre a pesquisa qualitativa e a pesquisa quantitativa, consideramos: a) características da pesquisa qualitativa; b) postura do pesquisador; c) estratégias de coleta de dados; d) estudo de caso; e) papel do sujeito e f) aplicabilidade e uso dos resultados da pesquisa.

A abordagem quanti-qualitativa (MICHEL, 2005; MINAYO, 2010) está relacionada a dados estatísticos e subjetivos, os quais, nessa pesquisa foram organizados, classificados e analisados a partir dos propósitos específicos da problemática e dos objetivos norteadores.

Esclarece Fonseca (2002, p. 20) que

> Diferentemente da pesquisa qualitativa, os resultados da pesquisa quantitativa podem ser quantificados. Como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre

> variáveis, etc. A utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente.

Assim, este trabalho também está pautado em uma pesquisa bibliográfica e análise de documentos alusivos à legislação educacional, no qual constituem-se em um conjunto de dados qualitativos. Para Minayo (2010), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Para esclarecer sobre a pesquisa bibliográfica, é importante ressaltarmos que "[...] a pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites" (FONSECA, 2002, p. 32). Para Gil (2007, p. 44), os exemplos mais característicos desse tipo de pesquisa "[...] são sobre investigações sobre ideologias ou aquelas que se propõem à análise das diversas posições acerca de um problema".

Para tanto, temos como principais bibliografias pesquisadas sobre a temática da infância: Corazza (2002) trazendo como principal enfoque a infância e educação; Kramer (2003) com infância, educação e direitos humanos, faz alusão às perspectivas políticas em relação à Educação Infantil. Também, utilizamos os referenciais de Kuhlmann Jr. (1998) que aborda elementos históricos da infância e da Educação Infantil, assim como Leite Filho (2001) que faz proposições sobre uma Educação Infantil cidadã. Em questões políticas para a Educação Infantil Kramer (1995) contempla um apanhado geral da política pré-escolar no Brasil; Rizzo (2003) direciona as discussões para concepções de currículo, estrutura e funcionamento das instituições de Educação Infantil.

Através da coleta de dados dos documentos legais, a análise documental constituiu-se em uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (LUDKE & ANDRÉ, 1986).

> A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído

> basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Utilizamos os documentos legais que regem a educação brasileira, em especial ênfase a Educação Infantil e conexões com a obrigatoriedade a partir dos quatro anos. Além desses instrumentos, também foi pautado definir os conceitos de Educação Infantil e Sistema Municipal de Educação.

A análise dos documentos legais se deu a partir das legislações que estão em vigência no Brasil como instância macro e as legislações da instância micro do município de Santa Maria – RS. Com isso, analisamos as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (BRASIL, 2009), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2010), o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), e a Constituição Federal (BRASIL, 1988), dando subsídios para a análise ampla dos documentos.

Como documento legal, também utilizamos os Relatórios do Censo Escolar, disponibilizados pelo INEP, sendo que

> O documento objetiva ser um instrumento inicial de divulgação dos resultados do Censo Escolar da Educação Básica, apresentando tabelas organizadas em etapas e modalidades de ensino e sintetizando algumas interpretações preliminares das séries históricas. Evidentemente, as análises não se esgotam aqui; no decorrer do próximo ano, outras informações serão tratadas e divulgadas pelo Inep (BRASIL, 2013, p. 8).

Essas informações constituem-se de uma pesquisa de levantamento de dados, ou seja, de uma determinada população, na qual como primeiro momento, é realizado um estudo documental dos dados históricos do trabalho desenvolvido pelo INEP, e, em seguida, um estudo exploratório e investigativo da realidade, que tem como objetivo “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses (GIL, 2010, p.41)”.

Com isso, os dados utilizados foram precisamente para justificar os processos políticos e as fases da importância da Educação Infantil para a Educação Básica no Brasil, a partir do marco histórico de 1988, a Constituição Federal, que traz em sua escrita menção a primeira etapa escolar das crianças, vista antes como um lugar assistencialista, de caráter menos importante, as creches e pré-escolas.

Assim damos inicio a esta pesquisa, que trará elementos históricos, marcos legais e uma busca pelas interlocuções entre as políticas públicas e a educação infantil e o Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria – RS, que são os eixos norteadores desta pesquisa.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS, EDUCAÇÃO INFANTIL E INDICADORES DE MATRÍCULAS MO BRASIL

3.1 CONTEXTOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO PARA A CRIANÇA

Para entendermos a infância[1] do ponto de vista histórico, a educação da criança esteve sob a responsabilidade exclusiva da família durante séculos, porque era no convívio com os adultos e outras crianças que ela participava das tradições e aprendia as normas e regras da sua cultura. Na sociedade contemporânea, por sua vez, a criança tem a oportunidade de frequentar um ambiente de socialização, convivendo e aprendendo sobre sua cultura mediante diferentes interações com seus pares. Não nos damos conta que há diferenças em relação ao sentimento de infância no decorrer dos anos, pois a sociedade nem sempre viu a criança como na atualidade: um ser em singular e dotado de múltiplas potencialidades.

Por muito tempo a sociedade tratou a criança como um adulto em miniatura. Ou seja, até meados do século XIX não existia instituições e nem creches que atendessem as crianças, pois as mesmas estavam sob a responsabilidade única e exclusivamente da família. Para Corazza (2002, p. 81),

> [...] são as grandes ausentes da história simplesmente porque, no chamado “passado” – da Antiguidade à Idade Média não existia este objeto discursivo a que chamamos “infância”, nem essa figura social e cultural chamada “criança”, já que o dispositivo de infantilidade não operava para, especificamente criar o “infantil” [...] Não é que não existissem seres humanos pequenos, gestados, paridos, nascidos, amamentados, crescidos – a maioria deles mortos, antes de crescerem-, mas é que a eles não era atribuída a mesma significação social e subjetiva [...].

[1] Reconhecer na infância (KRAMER 2016) sua especificidade - sua capacidade de imaginar, fantasiar e criar - exige que muitas medidas sejam tomadas. Entender que as crianças têm um olhar crítico que vira pelo avesso a ordem das coisas, que subverte o sentido da história, requer que se conheça as crianças, o que fazem, de que brincam, como inventam, de que falam.(5) Nesta concepção de infância, história e linguagem são dimensões importantes de humanização: há uma história a ser contada porque há uma infância do homem. Se compreendermos as crianças, compreenderemos melhor nossa época, nossa cultura, a barbárie e as possibilidades de transformação. Para a educação infantil desempenhar seu papel no desenvolvimento humano e social é preciso que a criança não seja vista como filhote ou semente, mas como cidadã criadora de cultura, o que tem implicações profundas para o trabalho em creches, pré-escolas e outros espaços, de caráter científico, artístico ou cultural, já que "as crianças se sentem irresistivelmente atraídas pelos destroços que surgem da construção, do trabalho no jardim ou em casa, da atividade do alfaiate ou do marceneiro. Nestes restos que sobram elas reconhecem o rosto que o mundo das coisas volta exatamente para elas, e só para elas. Nestes restos elas estão menos empenhadas em imitar as obras dos adultos do que em estabelecer entre os mais diferentes materiais, através daquilo que criam em suas brincadeiras, uma nova e incoerente relação. Com isso, as crianças formam seu próprio mundo das coisas, mundo pequeno inserido em um maior" (BENJAMIN, 1984, p. 77).

Apesar dos inúmeros avanços tecnológicos, do pensamento humano nas culturas atuais, na contribuição das ciências ao longo dos anos, bem como na legislação brasileira no que diz respeito ao direito da criança à educação de qualidade desde o nascimento, a realidade denuncia um grande descompasso entre o discurso da lei e o cotidiano de muitas escolas infantis.

A história da educação infantil é recente no Brasil e passou por muitas tendências e transformações. Uma delas que merece destaque é o "assistencialismo" que tinha como função dar assistência as crianças pobres oferecendo-lhes apenas cuidados básicos como higiene, alimentação e vestuário. De maneira que foi com essa preocupação ou com esse "[...] problema, que a criança começou a ser vista pela sociedade e com um sentimento filantrópico, caritativo, assistencial é que começou a ser atendida fora da família" (DIDONET, 2001, p. 13).

> Enquanto para as famílias mais abastadas pagavam uma babá, as pobres se viam na contingência de deixar os filhos sozinhos ou colocá-los numa instituição que deles cuidasse. Para os filhos das mulheres trabalhadoras, a creche tinha que ser de tempo integral; para os filhos de operárias de baixa renda, tinha que ser gratuita ou cobrar muito pouco; ou para cuidar da criança enquanto a mãe estava trabalhando fora de casa, tinha que zelar pela saúde, ensinar hábitos de higiene e alimentar a criança. A educação permanecia assunto de família. Essa origem determinou a associação creche, criança pobre e o caráter assistencial da creche. (DIDONET, 2001, p. 13).

Neste contexto, o atendimento a creches e a pré-escolas cresceu aceleradamente e um dos motivos dessa demanda esteve relacionado com a inserção cada vez maior da mulher no mercado de trabalho. Essa inserção teve início com o movimento da Revolução Industrial[2] a partir da década de 1930 e foi modificando a organização de muitas famílias no cuidado com as crianças pequenas. Com isso, a preocupação dos adultos com as crianças era que elas apenas aprendessem a sobreviver e isso resultou inclusive em alguns casos, em denúncias de maus tratos e desprezo de muitas crianças, pois estas eram

[2] Foi com o final da República das Oligarquias que a indústria apresentou um grande avanço no Brasil. O governo de Getúlio Vargas, que teve inicio em 1930, incentivou o desenvolvimento do setor industrial nacional no país. Foi a partir da década de 1930 que o Brasil começou a mudar seu modelo econômico de agrário-exportador para industrial. Já no começo da década de 1940, ainda no governo Vargas, houve um forte incentivo industrial patrocinado pelo Estado com a criação de empresas estatais. Estas indústrias atuavam nos setores pesados, pois necessitavam de grandes investimentos. (AZEVEDO, 2016).

abandonadas nas ruas, gerando um quadro caótico na sociedade e aumentando casos de violência e mortalidade infantil. Segundo Kramer (2003, p. 87):

> [...] a ideia de infância surge no contexto histórico e social da modernidade, com a redução dos índices de mortalidade infantil graças ao avanço da ciência e a mudanças econômicas e sociais. Sabemos que a ideia de infância, da maneira como hoje a conhecemos, nasceu no interior das classes médias que se formavam no interior da burguesia.

Devido a esses motivos, alguns segmentos da população começaram a se preocupar com os avanços e com a qualidade para o atendimento das crianças. Surge, então, uma instituição de atendimento à infância e foi a mais duradoura antes da criação das creches denominada como “Roda dos Expostos” ou, também, chamada de “Roda dos Excluídos” (entre 1726 a 1950), que tinha esse nome por possuir em sua entrada uma roda onde eram colocados os bebês abandonados ou as crianças que os pais não tinham como ficar com elas por não ter condições, ou por outros motivos. Então seus pais preferiam fazer esta opção deixando aos cuidados de outras pessoas que trabalhavam nesses lugares (MARCILIO, 1997).

Nesse sistema, o Brasil foi o último país a terminar com a Roda dos Expostos, sendo esta, até então, a instituição mais duradoura de atendimento voltada para a infância. É interessante ressaltar que, ao longo das décadas, arranjos alternativos foram se constituindo no sentido de atender as crianças das classes menos favorecidas. A criança era colocada na roda pela mãe ou qualquer outra pessoa da família, e a mãe ao colocar a criança e girar a roda puxava uma corda para avisar a rodeira que um bebê acabava de ser abandonado, retirando-se do local e preservando sua identidade. Por mais de um século a Roda de Expostos foi à única instituição de assistência à criança abandonada no Brasil e apesar dos movimentos contrários a essa instituição por parte de um segmento da sociedade. Foi somente no século XX, próximo aos anos de 1950, que o Brasil efetivamente extinguiu-a, sendo o último país a acabar com esse sistema (MARCÍLIO, 1997).

Além desse fato histórico característico no Brasil, existiram também outras instituições, como as chamadas de “Jardins da Infância”, que tinham a principal intenção retirar as crianças das ruas e desenvolverem nelas os bons costumes e bons hábitos de comportamento. Ou seja, estas escolas foram criadas sendo caracterizadas como espaços de ordem e homogeneização das elites, pois o ensino primário atendia apenas uma parte da sociedade, excluindo as demais.

> Criou-se uma nova oferta de emprego para as mulheres, mas aumentaram os riscos de maus tratos às crianças, reunidas em maior número, aos cuidados de uma única, pobre e despreparada mulher. Tudo isso, aliado a pouca comida e higiene, gerou um quadro caótico de confusão, que terminou no aumento de castigos e muita pancadaria, a fim de tornar as crianças mais sossegadas e passivas. Mais violência e mortalidade infantil. (RIZZO, 2003, p. 31).

Ainda no final do século XIX, período da abolição da escravatura no país, quando se acentuou a migração para as grandes cidades e o início da República, houve iniciativas isoladas de proteção à infância, no sentido de combater os altos índices de mortalidade infantil. Mesmo com o trabalho desenvolvido nas Casas de Misericórdia, por meio da Roda dos Expostos, um número significativo de creches foi criado não pelo poder público, mas exclusivamente por organizações filantrópicas. Por um lado, os programas de baixo custo, voltados para o atendimento às crianças pobres, surgiam no sentido de atender as mães trabalhadoras que não tinham onde deixar seus filhos, a criação dos jardins de infância foi defendida, por alguns setores da sociedade por acreditarem que os mesmos trariam vantagens para o desenvolvimento infantil, ao mesmo tempo foi criticado por identificá-los com instituições europeias.

Ao longo da história dessa institucionalização, vários nomes foram designados como jardim de infância, escola maternal, sala de asilo, escola de tricotar, creche, pré-primário, pré-escola, entre outros. No entanto, a partir dos dispositivos da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e, após, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 de 1996 (BRASIL, 1996), surgiu a expressão educação infantil para designar todas as instituições de educação para crianças de zero a seis anos (ABRAMOWICZ, 2003).

Essas tendências que acompanharam a implantação de creches e jardins de infância, no final do século XIX e durante as primeiras décadas do século XX no Brasil, estão relacionadas a concepções *jurídico-policial* a qual defendia a infância moralmente abandonada, a *médico-higienista e a religiosa* que tinham a intenção de combater o alto índice de mortalidade infantil tanto no interior da família como nas instituições de atendimento à infância. O que valia na realidade era que cada instituição “[...] apresentava as suas justificativas para a implantação de creches, asilos e jardins de infância onde seus agentes promoveram a constituição de associações assistenciais privadas” (KUHLMANN Jr., 1998, p. 88).

Nesse período, mais precisamente em 1880, foi criado o Instituto de Proteção à Infância do Rio de Janeiro pelo médico Arthur Moncorvo Filho, que tinha como objetivos não só atender as mães grávidas pobres, mas, também, dar assistência aos recém-nascidos, distribuição de leite, consulta de lactantes, vacinação e higiene dos bebês. Esta instituição foi considerada umas das entidades mais importantes no Brasil, sobretudo por ter expandido seus serviços por todo o território brasileiro.

Outra instituição importante criada foi o Instituto de Proteção e Assistência à Infância, que antecedeu em 1919. A criação do Departamento da Criança, que tinha como objetivo fiscalizar as instituições de atendimento à criança e combater o trabalho das mães voluntárias que cuidavam, de maneira precária, dos filhos das trabalhadoras (KUHLMANN Jr., 1998). Devido a muitos fatores, como o processo de implantação da industrialização no país, a inserção da mão-de-obra feminina no mercado de trabalho e a chegada dos imigrantes europeus no Brasil, os movimentos operários ganharam força. Eles começaram a se organizar nos centros urbanos mais industrializados e reivindicavam melhores condições de trabalho, entre estas, estão a criação de instituições de educação e cuidados para seus filhos.

> Os donos das fábricas, por seu lado, procurando diminuir a força dos movimentos operários, foram concedendo certos benefícios sociais e propondo novas formas de disciplinar seus trabalhadores. Eles buscavam o controle do comportamento dos operários, dentro e fora da fábrica. Para tanto, vão sendo criadas vilas operárias, clubes esportivos e também creches e escolas maternais para os filhos dos operários. O fato dos filhos das operárias estarem sendo atendidos em creches, escolas maternais e jardins de infância, montadas pelas fábricas, passou a ser reconhecido por alguns empresários como vantajoso, pois mais satisfeitas, as mães operárias produziam melhor. (OLIVEIRA, 1992, p. 18).

Ao longo das décadas, as poucas conquistas não se fizeram sem conflitos e lutas sindicais. Com o avanço da industrialização e o aumento das mulheres da classe média no mercado de trabalho, aumentou a demanda pelo serviço das instituições de atendimento à infância. Para Haddad (1993), os movimentos feministas que se iniciaram nos Estados Unidos, tiveram papel essencial nas propostas do significado das instituições de atendimento à criança, pois as feministas mudaram seu enfoque, defendendo a ideia de que tanto as creches como as pré-escolas deveriam atender a todas as mulheres, independentemente de sua necessidade de trabalho ou condição econômica. O resultado desse movimento culminou no aumento do número de instituições mantidas e geridas pelo poder público. Essas instituições ganharam um olhar diferente, passando a ser

reivindicadas como um direito de todas as mulheres trabalhadoras e era baseado no movimento da teoria da privação cultural.

Essa teoria, defendida tanto nos Estados Unidos na década de sessenta como posteriormente no Brasil, considerava que o atendimento à criança pequena fora do lar possibilitaria a superação das precárias condições sociais a que ela estava sujeita. Era a defesa de uma educação compensatória. Kramer (1995, p. 24), ao pensar nesse assunto, ressalta que “o discurso do poder público, em defesa do atendimento das crianças das classes menos favorecidas, parte de determinada concepção de infância, já que o mesmo reconhece esse período da vida da criança de maneira padronizada e homogênea”.

A ideia é a de que as crianças oriundas das classes sociais dominadas são consideradas “[...] carentes, deficientes e inferiores na medida em que não correspondem ao padrão estabelecido; faltariam a essas crianças privadas culturalmente, determinados atributos ou conteúdos que deveriam ser nelas incutidos” (KRAMER, 1995, p. 24). Por esse motivo e com a finalidade de superar as carências de saúde e nutrição, assim como as deficiências escolares, passaram a ser oferecidas diferentes propostas no sentido de compensar tais demandas. Nessa perspectiva, a pré-escola funcionaria, segundo a autora, como mola propulsora da mudança social, uma vez que possibilitaria a democratização das oportunidades educacionais.

> Ambas as funções podem ser desmistificadas. Ao nível da primeira função, considera-se a educação como promotora da melhoria social, o que é uma maneira de esconder os reais problemas da sociedade e de evitar a discussão dos aspectos políticos e econômicos mais complexos. A proposta que ressurge, de elaborar programas de educação pré-escolar a fim de transformar a sociedade no futuro, é uma forma de culpar o passado pela situação de hoje e de focalizar no futuro quaisquer possibilidades de mudança. Fica-se, assim, isento de realizar no presente ações ou transformações significativas que visem a atender às necessidades sociais atuais (KRAMER, 1995, p. 30).

Enquanto as instituições públicas atendiam as crianças das camadas mais populares, as propostas das instituições particulares de cunho pedagógico funcionavam em meio turno, dando direção a socialização e a preparação para o ensino regular. Percebe-se, assim, que as crianças das diferentes classes sociais eram submetidas a segregação e a contextos de desenvolvimento diferentes, pois enquanto as crianças das classes menos favorecidas eram atendidas com propostas

de trabalho que partiam de uma ideia de carência e deficiência, as crianças das classes sociais, com mais dinheiro e com melhores condições, recebiam uma educação que privilegiava a criatividade e a sociabilidade infantil (KRAMER, 1995).

Assim, com a preocupação de atendimento a todas as crianças, independente da sua classe social, iniciou-se um processo de regulamentação desse trabalho no âmbito da legislação.

Em 1986 o relatório elaborado para a 40ª Sessão da Conferência Internacional da Educação, sobre o Desenvolvimento da Educação no Brasil em 1984-1986, assinala em seu último parágrafo:

> A educação brasileira será objeto de discussões pela Assembleia Constituinte que, em 1987, elaborará a nova Carta Magna do País. Amplos setores da população, principalmente aqueles ligados ao campo educacional, estão mobilizados para o debate das questões relativas à educação e para a consequente apresentação de sugestões à Assembleia Constituinte. Assim, as informações relativas à organização e à estrutura do sistema educacional bem como aquelas relativas às políticas para o setor são passíveis de modificações a curto prazo (BRASIL, 1989).

O relatório, referente ao período 1986-1988, foi elaborado à luz dos princípios da Constituição de 1967 e das Leis Básicas da Educação Nacional em vigor, com a Nação vivendo, entretanto, o clima da promulgação da Constituição de 1988, certa de que a nova Carta Magna provocaria grande impacto reformador das estruturas do Estado brasileiro, do sistema político e das relações sociais internas.

A mobilização da sociedade, no período 1986-1988, foi intensa, com a capacidade de alargar sua ação de forma permanente abrangendo a participação de diferentes grupos populacionais nas discussões sobre os rumos da educação brasileira a partir do delineamento oferecido pelo Projeto de Constituição.

A realização de seminários, conferências, palestras, grupos de trabalho, a presença do tema em artigos de revistas e jornais documentaram o extraordinário esforço e empenho da sociedade em oferecer sua contribuição ao reordenamento da doutrina sobre a qual assentaria o novo arcabouço da educação no Brasil, reconhecendo-a, com insistência, como um direito de todos e como um real acelerador de desenvolvimento social.

O nível de formação social brasileira estava demonstrando a positiva capacidade de perceber a educação, principalmente a Educação Básica, não como um problema, mas como uma das soluções para alguns dos problemas mais sérios

do País, qual sejam a construção de uma cidadania ativa, participante e ciente de seus direitos e deveres.

3.2 LEGISLAÇÃO NACIONAL SOBRE EDUCAÇÃO INFANTIL: CF/1988, LDBN/96 E DIRETRIZES CURRICULARES

No contexto histórico brasileiro, a partir das políticas públicas até meados do final dos anos setenta, pouco se fez em termos de legislação que garantisse a oferta da Educação Infantil. Já na década de oitenta, diferentes setores da sociedade, como organizações não-governamentais (ONGs), pesquisadores na área da infância, comunidade acadêmica, população civil e outros, uniram-se com o objetivo de sensibilizar a sociedade sobre o direito da criança a uma educação de qualidade desde o nascimento. Nesse ponto de vista, foi preciso muito esforço e luta social para que a criança tivesse garantido seu direito à educação na legislação, pois somente com a Carta Constitucional de 1988 que esse direito foi efetivamente reconhecido.

De acordo com Bittar (2003, p. 30), o esforço coletivo dos diversos segmentos visava assegurar na Constituição, “[...] os princípios e as obrigações do Estado com as crianças”. Assim, foi possível sensibilizar a maioria dos parlamentares e assegurar na Constituição Brasileira o direito da criança à educação. A pressão desses movimentos na Assembleia Constituinte possibilitou a inclusão da creche e da pré-escola no sistema educativo ao inserir, na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 208, o inciso IV: “[...] O dever do Estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de oferta de creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988). A partir dessa Lei, as creches, anteriormente vinculadas a área de assistência social, passaram a ser de responsabilidade da pasta da educação. Tomou-se por orientação o princípio de que essas instituições não apenas deveriam cuidar das crianças, mas, prioritariamente, desenvolver um trabalho educacional.

A partir disso, pela primeira vez no Brasil, a Educação Infantil foi reconhecida com um “direito próprio da criança pequena” que passou a ser vista como um ser social, histórico e pertencente a uma classe social e cultural. A Constituição de 1988 passou a caracterizar a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação

Básica, com a finalidade de desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade, em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais (BRASIL, 1988).

Com essa nova possibilidade, a lei passou a assegurar os princípios e obrigações do Estado com as crianças e possibilitou a inclusão da creche e da pré-escola no Sistema Educativo, garantindo a oferta de vagas às crianças de zero a seis anos e, mais adiante, desencadeando na aprovação de documentos legais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990) e outras políticas que norteiam o trabalho social e pedagógico, inserindo as crianças no mundo dos direitos humanos, sobretudo, melhorando a qualidade de vida para esta população. Nessa perspectiva, pensamos que a criança em seu contexto social necessita de afeto, atenção, respeito, cuidado e educação, pois precisa viver a infância como uma etapa fundamental para o seu desenvolvimento pleno.

A Constituição de 1988, assim como o ECA, representa uma valiosa contribuição na garantia de novos e valiosos direitos, visto que, por ser fruto de um grande movimento de discussão e participação da população civil e poder público, “[...] foi um marco decisivo na afirmação dos direitos da criança no Brasil” (LEITE FILHO, 2001, p. 31).

Para compreendermos como era a oferta de vagas e o acesso à Educação Infantil desde a Constituição de 1988, organizamos uma linha histórica dos indicadores de matrículas iniciais a contar de 1988, tecendo algumas considerações por período com base em dados dos Censos Escolares da Educação Básica, produzidos pelo Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), assim como referenciais que abordam a questão.

O Censo Escolar da Educação Básica é uma pesquisa declaratória realizada anualmente pelo Ministério da Educação (MEC), sob a responsabilidade direta do Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira e Diretoria de Estatísticas Educacionais, em parceria com as Secretarias de Educação estaduais e municipais, o qual apreende informações estatístico-educacionais sobre a realidade da educação brasileira. O informante do Censo Escolar é o Diretor da escola ou pessoa responsável indicada. Nesta pesquisa são coletados dados educacionais, tanto sobre a infraestrutura da escola, como sobre o pessoal docente, matrículas, jornada escolar, rendimento e movimento escolar, por nível, etapa e modalidade de ensino, entre outros.

Segundo dados do Ministério da Educação, em 1988, encontrados em Fritsche (2003), havia **26.821.134** crianças matriculadas na Educação Básica, distribuídas entre escolas Federais, Estaduais, Municipais e Privadas. Neste ano, ainda não havia dados referentes à Educação Infantil, prezava-se pela universalização do ensino de 1º grau gratuito e a construção de uma escola produtora e transmissora de conhecimentos capazes de colaborar para que jovens e crianças que participassem das prerrogativas e direitos da cidadania plena ainda constituía um desafio muito grande.

Em 1989, o número de matrículas iniciais no ensino brasileiro foi de **27.557.542** milhões segundo o INEP (FRITSCHE, 2003). A partir desses dados houve um aumento de aproximadamente **2,67%** em relação ao ano de 1988.

Em 1990, encontramos um avanço estável nos dados quantitativos de matrículas, totalizando aproximadamente em **2,90%**, ou seja, um percentual de 0,23% a mais. Foram **28.380.663** matrículas iniciais em 1990 (FRITSCHE, 2003), demonstrando que a procura pelo ensino se manteve quase que a mesma do ano anterior. Quais os motivos dessa estabilização? Em um comparativo de 1988 a 1990, o número de matrículas aumentou para aproximadamente **5,5%**, um valor baixo para a população de crianças no Brasil. Algumas conquistas obtidas na Educação Básica na década, iniciadas com a Conferência de Jomtien[3] são evidentes, entre elas o atendimento escolar por faixa etária ampliou-se consideravelmente. Esses primeiros avanços refletem o esforço realizado pelo País para expandir o acesso e promover a qualidade, além da erradicação do analfabetismo, na expectativa de responder aos compromissos estabelecidos na Conferência.

Em 1990, dois anos após a aprovação da Constituição Federal de 1988, foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/90, que ao regulamentar o art. 227 da Constituição Federal inseriu as crianças no mundo dos direitos humanos. De acordo com seu artigo 3º, a criança e o adolescente devem ter assegurados os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, para que seja possível, desse modo, ter acesso às oportunidades de "[...] desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade" (BRASIL,

---

[3] Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 05 a 09 de março de 1990) "Declaração Mundial sobre Educação Para Todos" – "Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem" Cúpula Mundial pelas Crianças.

1994a). Para Ferreira (2000, p. 184), essa Lei é mais do que um instrumento jurídico, pois

> Inseriu as crianças e adolescentes no mundo dos direitos humanos. O ECA estabeleceu um sistema de elaboração e fiscalização de políticas públicas voltadas para a infância, tentando com isso impedir desmandos, desvios de verbas e violações dos. Direitos das crianças. Serviu ainda como base para a construção de uma nova forma de olhar a criança: uma criança com direito de ser criança. Direito ao afeto, direito de brincar, direito de querer, direito de não querer, direito de conhecer, direito de sonhar. Isso quer dizer que são atores do próprio desenvolvimento.

Com o Estatuto da Criança e Adolescente aprovado e com a realização da Conferência de Jomtien, o Brasil passou por um período de reformulação das leis para a educação, justamente para atender aos requisitos definidos na Conferência. Nessa perspectiva, a Educação Infantil passou a fazer parte da Educação Básica considerando as crianças pequenas como sujeitos de direitos.

De 1991 a 1993 houve um pequeno avanço no número de matrículas na Educação Básica, também devido ao número de crianças com idade de quatro a seis anos nas escolas e o aumento no número de vagas, de aproximadamente **5,1%** entre esses dois anos. Em comparação dos anos de 1990 a 1993, o aumento chegou a **7,78%** na taxa de matrículas iniciais nas escolas. Em dados numéricos, em 1991, o número de matrículas era de **29.203.724** matrículas com um aumento de **2,84%** em relação ao ano anterior. Em 1992 foram **29.989.233** matriculados com um aumento de **2,62%** e por último em 1993 foram **30.774.742** de matrículas contabilizando um aumento de **2,55%** (FRITSCHE, 2003), havendo um decréscimo na procura por vagas neste período. Ainda era muito pouco para quem queria erradicar o analfabetismo e garantir o acesso à Educação Básica.

No período histórico entre 1988 a 1992 houve muitas trocas na presidência da república, entre eles: José Sarney (1985 – 1990) remanescente da ditadura militar e o recente fim da ditadura militar, período em que não houve muitos avanços para a educação no Brasil, Fernando Collor (1990 – 1992) que não completou seu mandato até o final por ter seu mandato cassado pelo processo de *impeachemant* e Itamar Franco (1992 – 1994) que assumiu no lugar de Collor na presidência da República. O Brasil estava estagnado quanto aos avanços para a educação.

Nos anos seguintes à aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, entre os anos de 1994 a 1996, foi publicada pelo Ministério da Educação, uma série

de documentos importantes intitulados como “Política Nacional de Educação Infantil”. Esses documentos estabeleceram as diretrizes pedagógicas e de recursos humanos com o objetivo de expandir a oferta de vagas e promover a melhoria da qualidade de atendimento nesse nível de ensino como “critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças”, que discute a organização e o funcionamento interno dessas instituições, “por uma política de formação do profissional de educação infantil”, que reafirma a necessidade e a importância de um profissional qualificado e um nível mínimo de escolaridade para atuar nas instituições de educação infantil, “Educação infantil: bibliografia anotada” e “Propostas pedagógicas e currículo em educação infantil”. Esses documentos foram importantes no sentido de pontuar elementos importantes ao cotidiano das escolas de educação infantil, assim como indicar possibilidades de organização do trabalho dos professores no interior dessas instituições (BRASIL, 1994a).

Em dados gerais, podemos destacar, com base em Fritsche (2003), que em 1994 o número de matriculados foi de **31.560.252**. Este dado, se comparamos com o do ano anterior, percebemos um aumento de aproximadamente **2,49%.** No ano de 1995, já com o novo presidente eleito Fernando Henrique Cardoso, o Brasil atingiu o número de **32.345.761** matriculados na Educação Básica, cerca de **2,43%** maior que o ano anterior. O que é preocupante, mesmo sendo alguns décimos de diferença, o número de procura pela matrícula inicial diminuiu. Porque o número de matrículas no Brasil passou a diminuir gradativamente ao passar dos anos? Será que a qualidade de ensino e aprendizagem é ruim? Será que o número de vagas diminuiu? Não há demanda?

A partir do ano de 1995 faremos, também, um comparativo sobre o número de matrículas iniciais na Educação Infantil (EI), utilizando como fonte de dados o Censo Escolar do INEP. Neste ano a EI, totaliza **5.749.234** de matrículas considerando todas as dependências administrativas, conforme a imagem abaixo:

Imagem 1: Sinopse Estatística da Educação Básica – Educação Infantil (1995).

Unidade da Federação	Matrícula por Dependência Administrativa				
	Pré-escola				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	5.749.234	5.553	1.133.438	3.227.868	1.382.375

Fonte: MEC/Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira – Censo Escolar (1995-2000).

Para melhor compreender os indicadores de matrículas, utilizamos os dados do ano de 1996, no qual, surgiu uma nova lei que demarcou uma nova fase na educação brasileira a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96. Neste ano o número de matriculados na Educação Básica chegou a **33.131.270** (FRITSCHE, 2003), o que representa um aumento de **2,37%** de um ano para outro, diminuindo ainda mais o percentual. Comparando 1994 e 1996 na Educação Básica, teremos um aumento nessas matrículas de **4,74%**. Se compararmos o aumento entre 1994 – 1996 e 1991 – 1993, visualizamos uma diminuição de **0,36%**, o que significa que em quatro anos a taxa de matrículas iniciais foi diminuindo gradativamente, devido a possíveis fatores que influenciaram as estatísticas da educação do Brasil (BRASIL, 1996), como por exemplo: trabalho infantil em que a criança evade da escola para ajudar a família; esquecimento ou descaso dos pais em matricular seus filhos; a não prioridade para matrículas na Educação Infantil, pois até então a EI não era considerada etapa da Educação Básica e também não tinha caráter obrigatório. Segundo os dados do INEP, o Brasil contava em número de matrículas conforme nos mostra a imagem abaixo:

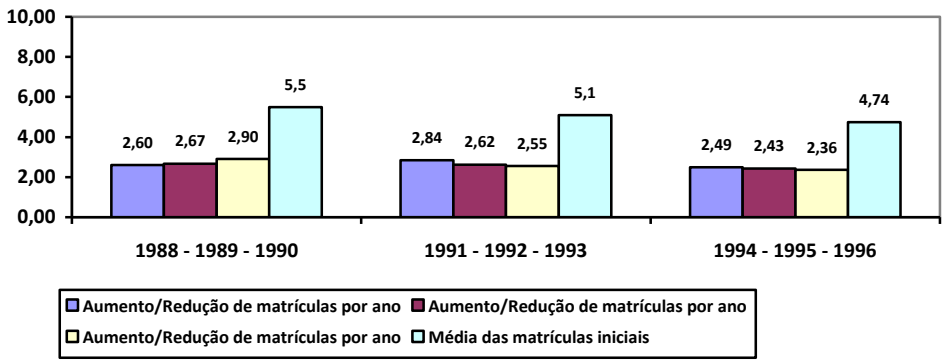
Imagem 2: Sinopse Estatística da Educação Básica – Educação Infantil (1996).

Unidade da Federação	Matrícula por Depen				
	Pré-escolar				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	4.270.376	2.477	759.187	2.489.225	1.019.487

Fonte: MEC/Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira – Censo Escolar (1995-2000).

Para esta etapa, houve um decréscimo de **34,63%** comparando os anos de 1995 e 1996. Abaixo, torna-se possível visualizar os indicadores de matrículas na Educação Infantil mencionados.

Gráfico 1: Histograma de matrículas iniciais na Educação Básica do Brasil do período de 1988 a 1996 e os aumentos e reduções de matrículas neste período.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Censo Escolar do MEC/Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira – Censo Escolar (1988-1996).

Podemos destacar do gráfico, as variáveis dos períodos de dois anos de 1988 a 1996. De 88 a 90 temos uma crescente nas matrículas iniciais obtendo como média de dois anos **5,5%** de aumento, a maior entre os três períodos analisados no gráfico. Neste período destacado, temos a abertura política e a democratização do sistema político, no qual antes se estava no período da ditadura militar e, também, um marco histórico para o Brasil com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que abria a importância da educação para o país.

Ainda, a Carta Magna priorizou assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (BRASIL, 1988), sendo que esses valores e direitos são frutos de uma questão que tanto falamos, mas que ainda nos dias de hoje aparecem com força de maneira contraria a constituição, a educação tem um papel fundamental desde a infância até a idade adulta.

Mas, se analisarmos os números seguintes percebemos que as médias anuais estão diminuindo até chegarmos a 1996. Em 96, a média entre os anos de 1994 - 1996 é de apenas **4,74%** quase 1% menor que a média dos anos anteriores.

Ano do segundo marco importante para o país em termos de educação, a instituição da LDBN nº 9.394/96 que trouxe elementos essenciais para o desenvolvimento do Brasil, procurando atender as diversidades que encontramos nas escolas, de pessoas, crianças com contextos e realidades diferentes, heterogenias, construtoras de seu conhecimento. Neste ano, o Brasil já participava da Educação Para Todos (EPT) de 1990, que estava em busca da erradicação do analfabetismo nos países subdesenvolvidos, além de erradicar a pobreza, que assolava o cenário nacional.

Em compensação a diminuição da procura por vagas na Educação Básica, em 1996, destaca-se a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), como destacado anteriormente, que, ao tratar da composição dos níveis, etapas e modalidades educacionais, passou a institucionalizar a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica. Essa Lei definiu que a finalidade da Educação Infantil na perspectiva de promover o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, complementando a ação da família e da comunidade (BRASIL, 1996). De acordo com o Ministério da Educação, o tratamento dos vários aspectos como dimensões do desenvolvimento e não áreas separadas foram fundamentais, já que "[...] evidencia a necessidade de se considerar a criança como um todo, para promover seu desenvolvimento integral e sua inserção na esfera pública" (BRASIL, 2006, p. 10).

> Considera a Lei nº 9.394/96 em seu artigo 22 que a Educação Infantil é parte integrante da Educação Básica, cujas finalidades são desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Essa dimensão de instituição voltada à introdução das crianças na cultura e à apropriação por elas de conhecimentos básicos requer tanto seu acolhimento quanto sua adequada interpretação em relação às crianças pequenas (BRASIL, 2009).

O Brasil conta hoje com a educação descentralizada em que a União, Estados e Municípios devem trabalhar em regime de colaboração. Em um mesmo Município pode haver escolas municipais, estaduais e federais e cada uma dessas redes está sob a responsabilidade de entes federativos diferentes. Assim, essas redes devem articular entre si ações que garantam a equidade e a qualidade no atendimento de todas as crianças e jovens, considerando que em conformidade com o que dispõe a LDBN/96, art. 11, inciso V, cabe aos Municípios

> [...] oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996)

Agora, pela Lei, os municípios teriam que se adequar a um movimento de [re]estruturação para atender essa nova demanda, visto que era preciso um maior investimento em escolas novas ou ampliação das escolas existentes, além de prezar pelo melhoramento da qualidade nesta etapa de Educação Básica.

No ano seguinte à LDBN de 1997, os números de matrículas iniciais na educação brasileira apresentaram um aumento significativo, já que passou a integrar a Educação Infantil como uma etapa da Educação Básica. Os dados do Censo Escolar de 1997 demonstram **1.096.429** em matrículas realizadas no ano. Este número representa **3,20%** de aumento, totalizando **34.227.699** matriculados (FRITSCHE, 2003). Segundo o Censo deste ano (BRASIL, 1997), a Educação Infantil teve **4.292.208** crianças matriculadas por dependência administrativa, ou seja, cerca de **0,51%** maior que o ano anterior.

A partir daí, em consonância com a legislação, o Ministério da Educação publicou, em 1998, dois anos após a aprovação da LDBN, os documentos “Subsídios para o credenciamento e o funcionamento das instituições de educação infantil” (BRASIL, 1998b), que passaram a auxiliar e orientar na formulação de diretrizes e normas da educação da criança pequena em todo o país, e o “Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI)” (BRASIL, 1998a), com o objetivo de contribuir para a implementação de práticas educativas de qualidade no interior das instituições de Educação Infantil. Este último foi idealizado de maneira a servir como um “guia” de reflexão de cunho educacional sobre os objetivos, conteúdos e orientações didáticas para os profissionais que atuam com crianças de zero a seis anos de idade.

Quando nos referimos a Educação Infantil fazer parte da Educação Básica, estamos sinalizando um acréscimo considerável nos números do Censo Escolar do Brasil, pois o efetivo de crianças que antes não aparecia como dado estatístico do Censo, justamente por não integrarem a Educação Básica, agora apareceram juntamente com uma gama de novas escolas e creches para crianças de 0 a 6 anos. Com isso, em 1998 obtivemos um aumento significativo em relação ao ano de 1997

de **4,38%** de matrículas iniciais, totalizando **35.792.554** matrículas (FRITSCHE, 2003), **1.564.855** a mais que no ano anterior. Em relação à Educação Infantil os dados do Censo demonstram que neste ano estão matriculadas:

Imagem 3: Sinopse Estatística da Educação Básica – Educação Infantil (1998).

Unidade da Federação	Matrícula por Dependência Administrativa e Localização									
	Total					Rural				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	4.111.120	1.380	396.361	2.725.755	987.624	584.761	180	32.228	532.557	19.796

Fonte: MEC/Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira – Censo Escolar (1995-2000).

Neste ano houve um decréscimo de **181.088** no número de matrículas desta etapa, cerca de **4,40%** em percentual.

Sobre os objetivos da Educação Infantil, o RCNEI ressalta que a prática desenvolvida nas instituições de ensino (creches e pré-escolas) deve se organizar de modo que as crianças desenvolvam capacidades. O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (1998a) sugere que as atividades devem ser oferecidas para as crianças não só por meio das brincadeiras, mas aquelas advindas de situações pedagógicas orientadas. Nesse sentido, a integração entre ambos os aspectos é relevante no desenvolvimento do trabalho do professor, uma vez que:

> Educar significa, portanto, propiciar situações de cuidados, brincadeiras e aprendizagens orientadas de forma integrada e que possam contribuir para o desenvolvimento das capacidades infantis de relação interpessoal, de ser e estar com os outros, em uma atitude de aceitação, respeito e confiança, e o acesso pelas crianças, aos conhecimentos mais amplos da realidade social e cultural (BRASIL, 1998a, p. 23).

Sobre o cuidar, é importante destacar que esse requer ser entendido como parte integrante da educação, ou seja, “[...] cuidar de uma criança em um contexto educativo demanda a integração de vários campos de conhecimentos e a cooperação de profissionais de diferentes áreas” (BRASIL, 1998a, p. 24). Ainda, nos anos de 1998 e 1999, o Conselho Nacional de Educação, aprovou a Resolução nº 05 de 17 de dezembro de 2009, que tratava das Diretrizes Curriculares Nacionais

para a Educação Infantil[4] (DCNEI), com o objetivo direcionar, de modo obrigatório, os encaminhamentos de ordem pedagógica para essa etapa de ensino aos sistemas municipais e estaduais de educação e para orientar as políticas públicas na área e a elaboração, planejamento, execução e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares, que também contribuiu para a melhoria de ambas as etapas da Educação Básica ao discutir a relevância de uma formação altamente qualificada para esses profissionais.

Segundo as concepções que o documento das DCNEIs (BRASIL, 2010, p. 15) traz:

> É obrigatória a matrícula na Educação Infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula. As crianças que completam 6 anos após o dia 31 de março devem ser matriculadas na Educação Infantil. A frequência na Educação Infantil não é pré-requisito para a matrícula no Ensino Fundamental. As vagas em creches e pré-escolas devem ser oferecidas próximas às residências das crianças.

Essas concepções de EI trazidas pela DCNEIs seguem como base a EC nº 59/2009, que contribuem para a implementação da obrigatoriedade dos quatro aos 17 anos de idade. Além dessas concepções das diretrizes, elas também trazem como princípios e definições nas quais trazem que a primeira etapa da educação básica é oferecida em creches e pré-escolas, às quais se caracterizam como lugares institucionais e não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de zero a cinco anos de idade no período diurno, em jornadas integrais ou parciais, além de apropriados e supervisionados por um órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social (BRASIL, 2010, p. 12). As DCNEI definem as crianças como sujeitos históricos e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constroem suas identidades pessoais e coletivas, brincam, imaginam, fantasiam, desejam, aprendem, observam, experimentam, narram, questionam e constroi os sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL,

---

[4] Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica é o documento no qual as DCNEIs se encontram e visam estabelecer bases comuns nacionais para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, bem como para as modalidades com que podem se apresentar, a partir das quais os sistemas Federal, estaduais, distrital e municipais, por suas competências próprias e complementares, formularão as suas orientações assegurando a integração curricular das três etapas sequentes desse nível da escolarização, essencialmente para compor um todo orgânico Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica visam estabelecer bases comuns nacionais para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, bem como para as modalidades com que podem se apresentar, a partir das quais os sistemas federal, estaduais, distrital e municipais, por suas competências próprias e complementares, formularão as suas orientações assegurando a integração curricular das três etapas sequentes desse nível da escolarização, essencialmente para compor um todo orgânico (BRASIL, 2013).

2010). Todas essas concepções que as Diretrizes trazem, são conceitos atuais, que ainda permeiam e servem como instrumentos de referência para os professores, pois apontam algumas necessidades que as crianças precisam em sua educação, na sua construção de conhecimento, através das interações com seus pares.

Em 1999 em termos numéricos, o Censo escolar não teve uma ampliação significativa, pelo contrário. O número total de matrículas iniciais deste ano foi de **36.069.742** (FRITSCHE, 2003), somente **0,74%** de aumento, quase seis vezes menor que o aumento do ano anterior. Quais as razões desse impacto no Censo? Comparando 1997 a 1999, temos o total de **1.842.043** de matrículas iniciais, cerca de **5,1%** apenas de aumento, apenas **0,72%** maior que a comparação do período de 1997-1998.

Apesar da baixa, se compararmos os períodos de 1994 – 1996 e 1997 – 1999, há um pequeno aumento no número de matrículas iniciais no Brasil de **0,36%**. Apesar do avanço da legislação no que diz respeito ao reconhecimento da criança à educação nos seus primeiros anos de vida, também é importante considerar os inúmeros desafios impostos para o efetivo atendimento desse direito, que podem ser resumidos em questões significativas: oferta, acesso e qualidade de atendimento nas escolas públicas e privadas.

Na educação Infantil, os dados apontam que o número de matrícula existente no ano de 1999 é de:

Imagem 4: Sinopse Estatística da Educação Básica – Educação Infantil (1999).

Unidade da Federação	Matrícula por Localização e Dependência Administrativa									
	Total					Rural				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	4.235.278	1.225	379.802	2.799.420	1.054.831	546.244	58	30.261	495.638	20.287

Fonte: MEC/Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira – Censo Escolar (1995-2000).

Em números, cerca de **2,93%** maior que o outro ano, a Educação Infantil teve um aumento de **124.158** matrículas na primeira etapa.

Quanto a oferta e o acesso, mesmo tendo havido nas últimas décadas uma significativa expansão nas matrículas, a entrada da criança na creche ainda deixa a desejar, em especial porque as crianças de famílias de baixa renda estão tendo

menores oportunidades que as de nível socioeconômico mais elevado. Sobre o número de escolas e vagas, assim como a qualidade do atendimento. Barreto (1998) ressalta que

> As instituições de educação infantil no Brasil, devido à forma como se expandiu, sem os investimentos técnicos e financeiros necessários, apresentam, ainda, padrões bastante aquém dos desejados [...] a insuficiência e inadequação de espaços físicos, equipamentos e materiais pedagógicos; a não incorporação da dimensão educativa nos objetivos da creche; a separação entre as funções de cuidar e educar, a inexistência de currículos ou propostas pedagógicas são alguns problemas a enfrentar. (p. 25)

A busca da qualidade envolve outras questões complexas, segundo a autora, como o projeto educativo das instituições, formação e valorização do professor e recursos financeiros destinados a essa faixa etária, sendo necessário, contudo, garantir que esses recursos sejam efetivamente empregados nesse nível de ensino.

Na virada do milênio, no ano de 2000, na Educação Básica a redução da população na faixa escolar significou mais recursos para o atendimento de crianças, jovens e adultos. Tínhamos **36.069.742** matrículas iniciais em 1999 e agora neste ano de 2000 eram **40.139.280** matriculados. Já na Educação Infantil os dados foram os seguintes:

Imagem 5: Sinopse Estatística da Educação Básica – Educação Infantil (2000).

Unidade da Federação	Total					Rural				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	4.421.332	1.247	335.682	2.995.244	1.089.159	569.756	87	28.223	523.593	17.853

Fonte: MEC/Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira – Censo Escolar (1995-2000).

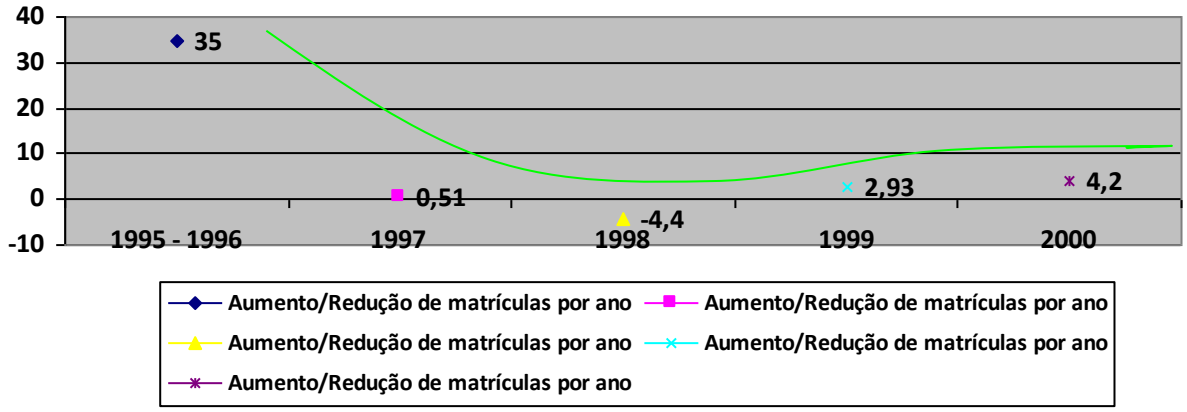
Em comparação ao ano anterior, a EI teve um aumento de **186.084** matrículas, com acréscimo significativo de **4,20%** no ano de 2000 segundo o Censo Escolar (BRASIL, 2000).

Os avanços obtidos pelo Brasil em relação aos objetivos da Educação para Todos (Dakar[5]) de aumentar o número de matrículas se concretizou neste ano, pois

[5] Fórum Mundial de Educação (Dakar – 2000), compromisso de alcançar as metas de Educação para Todos (EPT) para cada cidadão e cada sociedade. O Marco de Ação de Dakar é um compromisso coletivo para a ação. Os governos tem a obrigação de assegurar que os objetivos e as metas de EPT sejam alcançados e mantidos. Essa responsabilidade será atingida de forma mais eficaz por meio de

em 2000 foram **10,13%** maior do que o ano anterior e houve um aumento no número de matrículas na Educação Básica. O impacto dessa redução de matrículas e o aumento do valor aluno ano, todavia, ainda não são plenamente perceptíveis na ponta dos sistemas, ou seja, nas próprias unidades escolares.

Gráfico 2: Matrículas iniciais na Educação Infantil no Brasil do período de 1995 a 2000 e os aumentos e reduções de matrículas neste período.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Censo Escolar do MEC/Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira – Censo Escolar (1995-2000).

Esse demonstrativo da Educação Infantil do período de 1995 a 2000 tem como finalidade mostrar os avanços e retrocessos enquanto matriculas iniciais nesta etapa de ensino. A EI diferentemente do restante da EB, teve uma breve queda em seus números em 1998, com 4,4% de matrículas a menos que nos demais anos dentro deste período. Também temos no último ano deste período, em 2000, a nova reunião da EPT em Dakar para discutir os avanços dos países em desenvolvimento em relação aos objetivos e metas a serem cumpridas pelos beneficiados da EPT.

Em relação às concepções sobre a primeira infância no relatório da EPT (BRASIL, 2014), que trazem a expansão e melhoria do cuidado e da educação da criança pequena, discute-se especialmente daquelas crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem, requerendo uma visão integral da criança nessa fase da vida. Ainda, sobre isso, a demanda é uma compreensão do significado da primeira infância para o desenvolvimento humano, assim como a formulação de políticas de

amplas parcerias no âmbito de cada país, apoiada pela cooperação com agencias e instituições regionais e internacionais.

equidade orientadas para a superação das desigualdades nesta delicada fase da infância.

Para que essas finalidades sejam cumpridas no âmbito da legislação e regulamentadas em todo Brasil, foi aprovada, no ano de 2001, a Lei nº 10.172/2001 referente ao Plano Nacional de Educação (PNE), que teve por objetivo principal estabelecer as metas para todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, cuja vigência se estendeu até o ano de 2011.

> Neste mesmo sentido deve-se fazer referência ao Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172/2001, que estabeleceu metas decenais para que no final do período de sua vigência, 2011, a oferta da Educação Infantil alcance a 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos, metas que ainda persistem como um grande desafio a ser enfrentado pelo país (BRASIL, 2009).

Para analisarmos as proposições realizadas pelo PNE, é importante olhar para os números de matrículas realizadas em 2001. O número de matrículas iniciais em 2001 foram de **54.362.501**, um aumento em relação a ano anterior, visto que o número de matrículas era de **40.139.280**. Significa afirmar que o ano de 2001 teve um aumento considerável de **14.223.221** matrículas iniciais referente a **26,16%**. Na Educação Infantil, os indicadores sinalizaram **5.912.150** matriculados, cerca de **9,70%** maior que o ano anterior, já que aumentou quase 1.490.818 matrículas nesta etapa da Educação Básica, ou seja, um aumento significativo neste ano em que o PNE entra em vigor.

O PNE (2001) apresentou em uma de suas metas a redução das desigualdades sociais e regionais, no que diz respeito a entrada e a permanência da criança e do adolescente no ensino público, princípio que se aplica à Educação Infantil, visto ser a desigualdade de acesso bastante significativa nas classes menos favorecidas (BARRETO, 2003). Esse documento estabeleceu originalmente, para a Educação Infantil, vinte e seis metas para serem alcançadas no decorrer dos seus dez anos de vigência, entre as quais destaca-se o significativo aumento de matrículas na Educação Básica, pelo fato de a Educação Infantil fazer parte dessa conjuntura, sendo a primeira etapa desse nível de ensino no Brasil.

A partir de 2002, com o final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e a entrada do novo presidente Luis Inácio Lula da Silva, ocorreram pequenas mudanças em relação as políticas sociais do País. A partir desse ano,

avançaremos rápido para o ano de 2009 com o histórico dos dados dos números de matrícula neste período. Em 2002 os dados preliminares do Censo Escolar 2002 indicam que o Brasil tem **54.880.448** estudantes na Educação Básica e que este número cresceu **0,94%** em relação a 2001. Comparando o período de 2000 a 2002, temos o percentual de **26,86%** de aumento no número de matrículas iniciais no Brasil. O Censo indica que, pela primeira vez, a rede municipal concentra a maioria das matrículas do ensino fundamental, ou seja, do total **58%** de alunos estão nas escolas mantidas pelas prefeituras. A Educação Infantil em comparação ao ano anterior teve matriculadas **6.130.358** de crianças de 0 a 6 anos, cerca de **6,21%** de aumento nesta etapa da EB. Esse aumento de matrículas nas redes municipais se dá pelo fato da recente política de municipalização da EI.

O Artigo 11 da LDBN 9.394/96 determina que os Municípios incumbir-se-ão de:

> **I** - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; **II** - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; **III** - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; **IV** - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; **V** - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. **VI** - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003) **Parágrafo único**. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (BRASIL, 1996)

A municipalização do ensino tem raízes históricas profundas e é alimentada por argumentos relacionados aos potenciais benefícios da descentralização para a participação da sociedade, embora ainda tenham estudos ou discussões aprofundadas sobre seu impacto na qualidade de ensino. Trata-se de um fato consumado da administração pública, com o qual cada vez mais prefeitos e secretários da educação municipal tem de lidar, pois o município agora tem uma política de autonomia muito grande. Para isso, precisam enfrentar duas questões, como a fragilidade financeira dos municípios, muito dependentes da União, e a inexistência de um regime efetivo de colaboração entre estados e municípios. Embora os municípios tenham passado a ter relativa autonomia para gerir recursos, as fontes próprias são poucas para aqueles que não têm eficácia econômica.

Em relação a 2003, foram **55.265.848** matriculados no ensino básico, cerca de **0,69%** maior que o ano anterior; na Educação Infantil houve um aumento de **4,11%** no número de matriculas – cerca de **262.876** acrescidas em 2003 do total de **6.393.234** matriculados. Em 2004, **56.174.997** foram matriculados na Educação Básica **1,62%** a mais do que o ano anterior, justificada em parte pelos incentivos sociais desde a entrada do presidente Lula, com a ampliação do programa Bolsa Família que somente é pago pelo governo para aqueles que tem as crianças devidamente matriculadas e frequentando a escola, seguindo uma regulação que prevê que o aluno tenha frequência mensal em pelo menos 85% das aulas no caso de estudantes de 6 a 15 anos, e de 75% das aulas no caso de estudantes de 16 e 17 anos (BRASIL, 2004). Já a Educação Infantil totalizou **6.903.762** crianças matriculadas neste ano, cerca de **7,39%** maior que o ano de 2003.

Segundo os dados preliminares do Censo Escolar 2005, consta que no Brasil haviam **56.471.622** estudantes matriculados nas 207.214 escolas de Educação Básica, sendo que a Educação Infantil aumentou **4,35%** em relação a 2004 com o número de matrículas de **7.205.013** (BRASIL, 2005). A Educação Básica atingiu uma alta de **0,52%** no número de matrículas em relação ao ano anterior. Em relação a um comparativo do ano de 2003-2005 constatamos um aumento de **2,04%**. Já no outro ano, em relação a 2005, a matrícula da educação básica em 2006 diminuiu **0,94%**, o que corresponde, em números absolutos, a **529.575** alunos, em números totais foram **55.942.047**. Mas o comportamento das matrículas é desigual nas etapas, níveis e modalidades de ensino, por exemplo, houve um crescimento da oferta de vagas em creches (**1%**), muito pouco pelo número de crianças de 0 a 6 anos que o Brasil comporta, assim como na EI que teve um pequeno decréscimo de **2,69%**, tendo em vista o número total de **7.016.095** de matrículas de crianças na primeira etapa da EB.

De acordo com a legislação vigente e o processo histórico que acompanhou a trajetória das instituições de atendimento à infância, seja a creche ou a pré-escola, o Ministério da Educação, tomando por base seus documentos de 1994 e 1995, já citados anteriormente, entre outros, definiu o ano de 2006 como o ano da Política Nacional de Educação Infantil, com suas diretrizes, objetivos, metas e estratégias para esse nível de ensino, recomendando:

> A prática pedagógica considera os saberes produzidos no cotidiano por todos os sujeitos envolvidos no processo: crianças, professores, pais, comunidade e outros profissionais; Estados e municípios elaborem ou adéquem seus planos de educação em consonância com a Política Nacional de Educação Infantil; as instituições de educação infantil ofereçam, no mínimo, quatro horas diárias de atendimento educacional, ampliando progressivamente para tempo integral, considerando a demanda real e as características da comunidade atendida nos seus aspectos sócio-econômicos e culturais; as instituições de Educação Infantil assegurem e divulguem iniciativas inovadoras, que levam ao avanço na produção de conhecimentos teóricos na área da educação infantil, sobre infância e a prática pedagógica; a reflexão coletiva sobre a prática pedagógica, com base nos conhecimentos historicamente produzidos, tanto pelas ciências quanto pela arte e pelos movimentos sociais, norteie as propostas de formação; os profissionais da instituição, as famílias, a comunidade e as crianças participem da elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas. (BRASIL, 2006, p. 26).

Também em 2006, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e Cultura, por meio da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI) e do Departamento de Políticas de Educação Infantil do Ensino Fundamental (DPE), apresentaram o documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. Esse documento, assim como os demais publicados pelo MEC, responde ao papel desse Ministério como indutor de diretrizes para a educação nacional e, consequentemente, para a Educação Infantil.

A elaboração dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil foi resultante da contribuição de conselheiros e técnicos do Ministério da Educação, bem como de professores, profissionais e especialistas da Educação Infantil, respondendo a um dos propósitos do Plano Nacional de Educação previsto no capítulo II, item 19, do tópico Objetivos e Metas para Educação Infantil: “Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil como referência para a supervisão, o controle e avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade” (BRASIL, 2001). Esses parâmetros apresentam alguns fatores primordiais que se leva em consideração,

> Embora dependente do adulto para sobreviver, a criança é um ser capaz de interagir num meio natural, social e cultural desde bebê. A partir de seu nascimento, o bebê reage ao entorno, ao mesmo tempo em que provoca reações naqueles que se encontram por perto, marcando a história daquela família. Os elementos de seu entorno que compõem o meio natural (o clima, por exemplo), social (os pais, por exemplo) e cultural (os valores, por exemplo) irão configurar formas de conduta e modificações recíprocas dos envolvidos. No que diz respeito às interações sociais, ressalta-se que a diversidade de parceiros e experiências potencializa o desenvolvimento infantil. Crianças expostas a uma gama ampliada de possibilidades interativas têm seu universo pessoal de significados ampliado, desde que se

> encontrem em contextos coletivos de qualidade. Essa afirmativa é considerada válida para todas as crianças, independentemente de sua origem social, pertinência étnico-racial, credo político ou religioso, desde que nascem. [...] As políticas para a Educação Infantil, sua implementação e acompanhamento; as propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil; a relação estabelecida com as famílias das crianças; a formação regular e continuada dos professores e demais profissionais; a infra-estrutura necessária ao funcionamento dessas instituições (BRASIL, 2006, p. 14 - 44).

Os parâmetros de qualidade desenvolvidos após o PNE, no ano de 2006, retratam a preocupação mais aprofundada com pontos específicos apresentados no documento bibliográfico. Sem dúvida, todos os itens citados são importantes para que se perpetue uma prática que estimule as relações dento da escola (comunidade escolar), bem como os incentivos a formação docente, de forma que se contribua para se alcançar a qualidade desejada na Educação Infantil.

Em 2007 foram registradas **53.028.928** matrículas iniciais, um decréscimo de **5,49%** se compararmos com o ano anterior, ou seja, menos **2.913.119**, crianças fora da escola. Na EI, tivemos novamente uma redução significativa de **9,33%**, um decréscimo considerável se compararmos os anos de 2006 e 2007, em um total de **6.417.502** matrículas. Neste ano, analisamos que o decréscimo nas matrículas, também, tem relação com a Lei 11.274/2006 a qual dispõe sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade, ou seja, a Educação Infantil perde um ano na etapa, ou seja, o estudantes que tivesse seis anos já deveria estar matriculado no primeiro ano do ensino fundamental. Essa alteração no tempo escolar tanto da EI quanto do EF impacto nas matrículas da EI e, sobretudo, na [re]organização curricular e pedagógica das instituições educativas.

Em 24 de abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi aprovado pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e pelo Ministro da Educação Fernando Haddad, com o objetivo de melhorar a educação no País em um prazo de quinze anos. A prioridade deste programa é a Educação Básica, que vai do Ensino Infantil ao Médio. O PDE previa várias ações que visam identificar e solucionar os problemas que estivessem afetando diretamente a educação brasileira, mas foi além por incluir ações de combate a problemas sociais que inibem o ensino e o aprendizado com qualidade, como, por exemplo, *Luz para todos*, *Saúde nas escolas, Olhar Brasil*, *Provinha Brasil, Índice de Desenvolvimento da Educação*

Básica, entre outros. Todas essas ações iriam ser desenvolvidas conjuntamente pela União, Estados, Distrito e Municípios.

O governo federal criou também em 2007, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), por considerar que a construção de creches e pré-escolas, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar dessa etapa educacional são indispensáveis à melhoria da qualidade da educação. Esse programa foi instituído pela Resolução CNE nº 6, de 24 de abril de 2007, e é parte das ações PDE do Ministério da Educação. Seu principal objetivo é prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública.

Já em 2008, foram **53.232.868** matriculados na Educação Básica, cerca de **203.940** matrículas a mais que no ano anterior, representando um aumento de **0,38%** no ano. A EI teve **3%** de aumento em relação ao ano anterior, com um total de **6.615.266** matrículas de crianças de 0 a 6 anos. Neste mesmo ano, foi sancionado pelo Presidente Lula o Decreto nº 6.425 de abril de 2008 que dispõe sobre o Censo Anual da Educação. Em seus art. 1º e 2º consta que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP realizará, anualmente, o censo escolar da educação básica e o censo da educação superior e, também, que o censo escolar da educação básica será realizado anualmente em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em caráter declaratório e mediante coleta de dados descentralizada, englobando todos os estabelecimentos públicos e privados de educação e adotando alunos, turmas, escolas e profissionais da educação como unidades de informação (BRASIL, 2008).

A importância do Censo Escolar Anual na comunidade brasileira se faz relevante devido aos aspectos sociais, políticos e econômicos do país, pois esses dados são os responsáveis pelo desenvolvimento da educação, das escolas e acima de tudo, permitem que seja feita uma análise do número de matriculados, sendo que

> Essas informações são utilizadas para traçar um panorama nacional da educação básica e servem de referência para a formulação de políticas públicas e execução de programas na área da educação, incluindo os de transferência de recursos públicos como alimentação e transporte escolar, distribuição de livros, implantação de bibliotecas, instalação de energia elétrica, Dinheiro Direto na Escola e Fundo de Manutenção e

> Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Além disso, os resultados obtidos no Censo Escolar sobre o rendimento (aprovação e reprovação) e movimento (abandono, transferência, falecimento) escolar dos alunos do ensino fundamental e médio, juntamente com outras avaliações do Inep (Saeb e Prova Brasil), são utilizados para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador que serve de referência para as metas do Plano Nacional da Educação (PNE), do Ministério da Educação (BRASIL, 2016).

Os dados do Censo Escolar 2009 confirmam a tendência de estabilidade da matrícula na Educação Básica. Em relação ao ano de 2008, a matrícula total diminuiu **1,2%** (**652.416** alunos), num total de **52.580.452**. Há uma ampliação de **8,3%** da oferta de vagas nas creches (mais **144.627** matrículas) neste ano, esses incentivos resultaram em **6.762.631** matrículas na EI, ou seja, totalizando **2,18%** de aumento comparando 2008 e 2009.

Também foi promulgada dois anos antes a Lei nº 6.253 de novembro de 2007 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, regulamentando a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que em seu art. 3º consta que os recursos serão distribuídos considerando-se exclusivamente as matrículas presenciais efetivas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, sendo ele distribuído para: “I - Municípios: educação infantil e ensino fundamental; II - Estados: ensino fundamental e ensino médio; III - Distrito Federal: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio” (BRASIL, 2007). Ou seja, os municípios passaram a receber verbas para também atender a Educação Infantil. A questão da Educação Infantil nos municípios brasileiros é, de longe, um grande embaraço gerencial e administrativo, primeiro porque os recursos são extremamente escassos; segundo, porque a União, corresponsável pela tarefa, exime-se, em boa parte, de tal responsabilidade.

> Art. 29. O município reger-se-á por lei orgânica [...] atendidos pelos princípios estabelecidos nesta Constituição do respectivo Estado [...] Art. 30. Compete aos Municípios: [...] II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber (BRASIL, 1988).

Essa função designada aos municípios traz à tona questões do papel redistributivo, supletivo e equalizador da União, com assistência técnica e financeira que não estão sendo feitas de forma regular, apesar do avanço quanto a oferta e o acesso na Educação Infantil. Mesmo que os Municípios sejam autônomos o

bastante, ainda assim a ajuda necessária da União se faz importante como um suporte para a educação local.

Sobre os profissionais que trabalham com a faixa etária d EI, é importante ressaltar que, em função das novas exigências previstas na Lei, faz-se necessário uma formação inicial sólida e constante atualização em serviço. Em se tratando da criança pequena, a realidade tem apontado que ambas as formações (inicial e continuada) são uma das variáveis com maior impacto na qualidade das práticas educativas.

Essa preocupação é destacada por Kishimoto (2002) ao tratar dos avanços e retrocessos na formação de profissionais de Educação Infantil, porque um dos problemas encontrados na configuração curricular dos cursos que formam professores no Brasil refere-se a falta de clareza sobre o perfil profissional daqueles que vão atuar junto a criança pequena. A crítica mais comum está na natureza organizacional do currículo, por serem os conteúdos organizados em campos disciplinares, dificultando as possibilidades de interlocução e reforma. Na realidade, a formação do professor que é desenvolvida no interior das universidades se organiza em campos disciplinares fragmentados, criando-se tradições, feudos, em que “[...] priorizam-se determinados campos de conhecimento em detrimento de outros: em uns, saberes históricos e filosóficos, sociológicos e antropológicos ou organizacionais entre outros” (KISHIMOTO, 2002, p. 108).

Na perspectiva da autora, não é possível levar o futuro profissional a compreender que a criança pequena aprende de modo integrado, quando, no seu curso de formação, os conteúdos se apresentam de maneira fragmentada e em disciplinas estanques que não dialogam entre si. Outro fato muito comum, encontrado na condução da prática pedagógica dos estágios, é que, geralmente, o aluno é colocado em contato com livros, proporcionando-lhe pouco contato com a realidade das escolas.

Na ótica de Dalla Corte e Sarturi (2015, p. 52-53),

> [...] a formação inicial, se bem articulada e subsidiada por processos formativos ancorados na inter-relação e indissociabilidade teoria e prática, potencializa ao profissional da educação, em seus processos de formação continuada, avançar no seu aperfeiçoamento e consequente desenvolvimento profissional. Nesta lógica, não se pode e não se quer que as políticas públicas voltadas à formação inicial e continuada de professores no Brasil sejam conotação de processos formativos aligeirados, desarticulados e sem a real e necessária construção de conhecimentos,

> compreensão dos saberes e experienciação dos fazeres da profissão docente.

Quando pensamos em uma formação articulada com a teoria e prática para a Educação Infantil, são necessários alguns pontos a mais dos demais profissionais da educação, pois não basta ir atuar em uma sala de aula com 20 crianças de três ou quatro anos levando um planejamento que reproduz o “nada com nada”, tem que saber experimentar, vivenciar, dialogar com o planejamento, com o ser professor de Educação Infantil. Avançar nesses aspectos é necessário nos dias atuais na formação inicial de nossas universidades. Formar teóricos que formarão outros profissionais teóricos não contribui para o avanço concreto nas práticas educativas na EI (formar por formar), nem mesmo na formação inicial. Agora, formar com experiência necessária para entender como são as realidades e suas diversidades e desafios são aspectos louváveis de um professor que aplica aquilo que experienciou e viveu, relacionando tais experiências com a teoria necessária para subsidiar a ação docente.

No ano de 2009, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, publicou a Revisão das DCNEI, o Parecer nº 20/2009 (BRASIL, 2009). Este parecer incorpora as contribuições apresentadas em audiências, em debates e reuniões regionais por grupos de pesquisa e pesquisadores, conselheiros tutelares, ministério público, sindicatos, secretários e conselheiros municipais de educação, entidades não governamentais e movimentos sociais. A revisão e atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil tornou-se essencial para incorporar os avanços presentes na política, na produção científica e nos movimentos sociais na área. Constituíram-se em instrumento estratégico na consolidação do que se entende por uma Educação Infantil de qualidade,

> [...] ao estimular o diálogo entre os elementos culturais de grupos marginalizados e a ciência, a tecnologia e a cultura dominantes, articulando necessidades locais e a ordem global, chamando a atenção para uma maior sensibilidade para o diverso e o plural, entre o relativismo e o universalismo (MEC, 2009).

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, de caráter mandatório, orientam a formulação de políticas, incluindo a de formação de professores e demais profissionais da Educação, e também o planejamento, desenvolvimento e avaliação pelas unidades de seu Projeto Político-Pedagógico e

servem para informar as famílias das crianças matriculadas na Educação Infantil sobre as perspectivas de trabalho pedagógico que podem ocorrer.

Para analisarmos a Lei nº 12.796/2013, é importante tecer algumas considerações sobre Emenda Constitucional nº 59 de 2009. A Emenda foi aprovada sem que houvesse uma participação popular mais efetiva, também sem muita discussão dentro do Congresso Nacional. Ela foi pensada e criada por um movimento de empresários e também pelo Movimento Todos pela Educação que exerce grandes influências nas políticas educacionais do país. Essa política interferiu intensamente na gestão da educação municipal causando impactos de uma política imposta de maneira verticalizada. As principais mudanças que essa Emenda trouxe diz respeito a que o ensino não se relaciona a etapa correspondente, mas sim pela idade da criança; o segundo ponto é que se ampliou a obrigatoriedade na educação de 9 para 14 anos, ou seja, a educação básica inicia para a criança com quatro anos e vai até aos dezessete anos de idade. Em 2006 houve muita resistência e preocupação nos meios especializados no assunto, além do medo dos municípios em perder e desestimular a oferta de vagas nas creches, pois agiriam com recursos próprios.

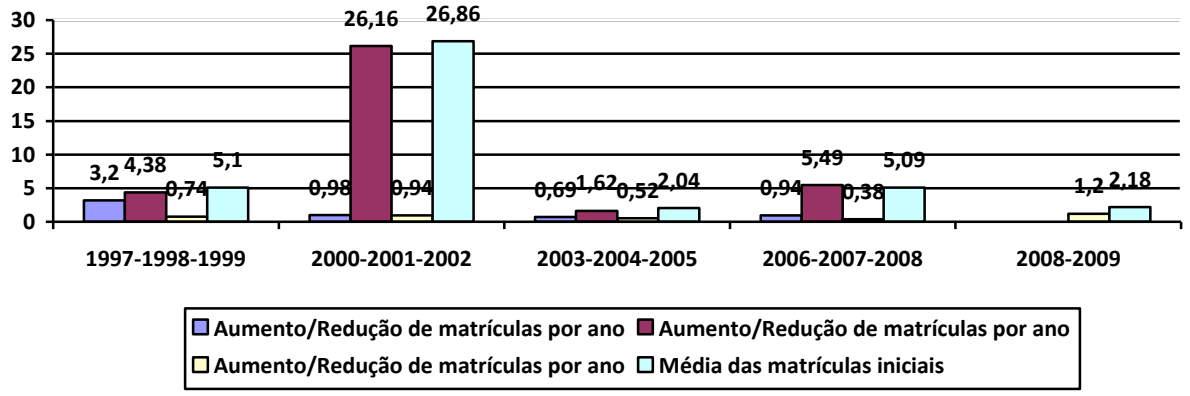
Em 2010, o Senado Federal aprovou, sem que o assunto fosse debatido na sociedade, o Projeto de Lei nº 280/2009, que definiu a idade de ingresso no ensino fundamental aos cinco anos. Em contrapartida, após muita discussão o CNE aprovou em dezembro de 2009, a Resolução nº 5, da CEB, fixando as novas DCNEI, sendo que no art. 5º consta: “É obrigatória a matrícula na Educação Infantil de crianças que completam quatro ou cinco anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula” (BRASIL, 2009). O risco que se corre se não houver mudanças radicais nas escolas em relação à formação dos professores e do currículo escolar, a obrigatoriedade pode ficar comprometida, desorganizando muito mais os sistemas municipais de ensino, no qual fazem parte as escolas que atendem essa demanda.

Pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, foram normatizadas novas orientações para a serem observadas na organização de propostas pedagógicas na educação infantil, além de orientar as políticas públicas e a elaboração, planejamento, execução e avaliação de propostas curriculares de Educação Infantil (BRASIL, 2010). Tais DCNEIs se traduzem pela primeira etapa da Educação Básica, oferecida em creches e pré-escolas, às quais se caracterizam

como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social. Também define a criança como um sujeito histórico e de direitos que constrói sua identidade pessoal e coletiva, produzindo cultura através dessas interações. E, ainda, abriga um currículo que se denomina um conjunto de práticas que buscam articular as experiências e saberes das crianças, de maneira a promover o desenvolvimento integral da criança (BRASIL, 2010).

Para encerrar essa linha histórica entre 1997 e 2009 na Educação Básica e de 2001 a 2009 da Educação Infantil, abaixo apresentamos dois histogramas quanto aos indicadores de matrículas realizadas nesse período.

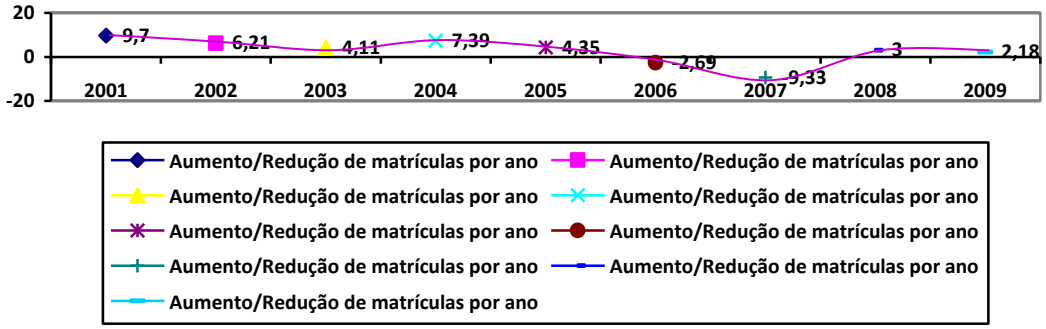
Gráfico 3**:** Histograma de matrículas iniciais na Educação Básica do Brasil do período de 1997 a 2009 e os aumentos e reduções de matrículas neste período.



Fonte: Produzido pelo autor com base no Censo Escolar do MEC/Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira – (1997-2009).

No gráfico acima há uma variante pequena entre os anos pesquisados, segundo o Censo Escolar deste período entre 1997 a 2009. Os números apontam uma pequena queda na maior parte dos anos apresentados no gráfico. As mudanças no país neste período foram muitas, devido ao incentivo do Governo Federal em ampliar as ofertas de vagas para as escolas, além da criação de novas escolas e creches nos Estados e Municípios. Mas, ainda, cabe ressaltar o fenômeno da municipalização da EI, o que desencadeou variações no número de matrículas para mais e para menos.

Gráfico 4: Matrículas iniciais na Educação Infantil no Brasil do período de 2001 a 2009 e os aumentos e reduções de matrículas neste período.



Fonte: Produzido pelo autor com base no Censo Escolar do MEC/Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira – (1997-2009)

No gráfico 4 podemos perceber do período de 2001 a 2009, em sua maior parte, uma queda na procura por matrículas na Educação Infantil, visto que o índice mais alto foi do ano de 2001, no qual os **9,7%** de matrículas a mais que no ano de 2000 e o menor índice foi o de 2007 que teve **9,33%** de matrículas reduzidas, ou seja, há uma balança que reduz ou aumenta os indicadores de matrículas visto que os incentivos por uma escola de qualidade que atenda as necessidades, tanto na Educação Infantil, quanto no Ensino Fundamental e Médio, se traduz pela realidade, pelo momento em que o País está passando, sendo a economia e a política fatores que interferem diretamente em todos os segmentos de um país continental como o Brasil.

Em 2010, foi eleita a nova presidente do Brasil, Dilma Rousseff, e em 13 de julho de 2010, o Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, normatizadas pela Resolução CNE/CEB nº 4, nas quais se faz para o conjunto orgânico, sequencial e articulado das etapas e modalidades da Educação Básica. Baseiam-se nas concepções do direito de toda pessoa ao seu pleno desenvolvimento; à preparação para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho; na vivência e convivência em ambiente educativo, tendo como fundamento a responsabilidade que o Estado brasileiro, a família e a sociedade têm de garantir que a democratização do acesso, da inclusão, da permanência e da conclusão com sucesso das crianças, dos jovens e adultos na instituição educacional; a

aprendizagem para continuidade dos estudos; a extensão da obrigatoriedade e da gratuidade da Educação Básica (BRASIL , 2010).

Os dados do censo escolar nos mostram que, em relação às matrículas iniciais neste ano de 2010, **51.549.889** crianças, jovens e adultos foram matriculados nas etapas da Educação Básica. Cerca de **1.030.563** de matrículas a menos do que no ano anterior, representado na porcentagem de **2%** de matrículas que não foram realizadas. Na EI, os dados apontam que **6.756.698** crianças de 0 a 6 anos estiveram matriculadas, cerca de **0,08%** menor que o ano 2009. Novamente a educação está passando por um decréscimo de matrículas.

Em 2011, foi promulgada a Lei nº 12.499 de 29 de setembro de 2011 que autoriza a União a transferir recursos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil; tudo isso para estimular a oferta, permitir o acesso e aumentar o número de vagas que a Educação Infantil necessitava. Várias creches ainda não foram concluídas, em razão dos municípios não possuírem recursos e a morosidade do repasse de verbas pelo governo federal ser uma constante, além da burocracia nas licitações de empresas para a construção, entre outros fatores que comprometem o curso normal das construções públicas brasileiras.

Os dados do INEP sobre as matrículas iniciais em 2011 demonstram uma queda de **1,13%**, considerando o total de **50.972.619** de matrículas. Cerca de **577.263** de menos matrículas no ano. Em números totais, a Educação Infantil contabilizou **6.980.052** de crianças matriculadas segundo o Censo Escolar, o que demonstra um aumento de **3,20%** em relação ao ano anterior. Isto decorre, principalmente, da [re]estruturação dos sistemas de ensino estadual e municipal, em especial na modalidade regular do ensino fundamental, com histórico de retenção e altos índices de distorção idade-série.

Ao mesmo tempo, vale destacar a ampliação da oferta da Educação Infantil considerando a eminência da obrigatoriedade das matrículas de crianças de 4 anos e, também, a oferta de mais vagas para a creche que é voltada para o atendimento das crianças com até três anos de idade, que apresentou crescimento da ordem de **3,20%** (BRASIL, 2012). Por outro lado, a reorganização da pré-escola, que atende crianças de quatro e cinco anos, teve, com a implantação do ensino fundamental de

nove anos, parte do seu público-alvo transferido para o 1º ano do ensino fundamental, a visão geral dos principais resultados na qual a escola passou a receber as crianças com seis anos de idade. Em 2011, registra-se, ainda, que o contingente de alunos no 1º ano do ensino fundamental de nove anos de duração já se aproxima dos seis anos.

Em 2012, houve as alterações da Lei n° 10.836 de 9 de janeiro de 2004, da Lei nº 12.462 de 4 de agosto de 2011 e da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, por meio da Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil. Sendo assim, tornaram-se obrigatórias as transferências de recursos da União aos Municípios e ao Distrito Federal com a finalidade de prestar apoio financeiro à ampliação da oferta de Educação Infantil, em novas turmas, a partir desta Lei.

Neste mesmo ano, o número de matrículas iniciais no Brasil chegou a **50.545.050**, uma baixa em torno de **0,83%** e equivalente a **427.569** matrículas, que não foram realizadas. A Educação Infantil em compensação teve um aumento de **4,32%** em relação a EB que apresenta indicadores decrescentes de matrícula. Cerca de **315.460** crianças de zero a seis anos foram matriculadas em creches e pré-escolas, num total de **7.295.512** matriculados neste ano.

Cabe ressaltar que o fenômeno da distorção idade-série sendo minimizado ou não e o impacto na distribuição e no contingente de alunos na Educação Básica pela melhoria ou não da oferta de vagas, são fatores que interferem no fluxo de matrículas e nos respectivos indicadores quanto a serem positivos ou negativos.

No período de 2010 a 2012, temos cerca de **1,99%** de redução de matrículas iniciais na educação brasileira. Este movimento decrescente deriva, sobretudo, da acomodação dos processos de gestão do sistema educacional brasileiro, que ainda depois de dois anos ainda não avançou nos aspectos de ter um novo PNE, além de não conseguir atingir algumas metas do PNE até então vigente, considerando, também, que houve um aumento no número de matrículas na educação profissional e, também, temos o desempenho dos estudantes na educação básica e a distribuição do contingente das crianças no Brasil. Além disso, diminuiu o índice de natalidade no Brasil de 1,9% para 0,93% segundo o IBGE (IBGE, 2010 - 2012), o que significa 199.024.000 milhões de pessoas segundo o Censo.

No ano de 2013, o número total de matrículas iniciais na EB foi de **50.042.448**. Em relação ao ano anterior houve um decréscimo de **1%**, o que equivale a **502.602** crianças que não foram matriculadas. Na EI os números indicam **7.590.600** matriculados segundo o Censo escolar do INEP (BRASIL, 2013), ou seja, **3,88%** de aumento nas matrículas de creches e pré-escolas, significando uma postura de procura por essa etapa da EB. Com relação a creche, é importante destacar que cada vez mais as mães que antes cuidavam da casa, agora, estão no mercado de trabalho formal, não possuindo tempo integral para cuidar do seus filhos em casa.

Em 04 de abril de 2013, foi sancionada a Lei nº 12.796, que alterou a LDBN nº 9.394/96, normatizando em seu art. 4º que a educação básica é gratuita e obrigatória, dos quatro aos dezessete anos de idade. As adequações dos municípios em atender essas exigências da lei, a partir do respaldo legal na EC 59/2009, ficaram fixadas no prazo de três anos, ou seja, em 2016 foi definido o prazo limite para os municípios se organizar e universalizar a oferta e o acesso à EI – etapa da pré-escola. Os municípios deverão contar com o apoio do governo federal, pois terão que atender essa demanda de crianças com quatro e cinco anos e, assim sendo, as exigências aumentam para as Redes/Sistemas Municipais de Ensino quanto a Educação Infantil.

Com a obrigatoriedade da matrícula a partir dos 4 anos, a responsabilidade nas instâncias municipais se amplia também, uma vez que a característica de “matrícula opcional” migra para “matrícula obrigatória” na faixa etária de 4 a 5 anos e, portanto, há a necessidade dos municípios buscarem alternativas de oferta e acesso a todas as crianças nessa faixa etária. Essa questão, certamente, desencadeia a [re]organização das Redes/Sistemas Municipais de Ensino, pois cabe ao município que possui SME definir, por legislação própria como vai implementar tal política, considerando entre outros aspectos, a infraestrutura das escolas de EI, o investimento na formação de docentes, o número de professores e monitores/auxiliares, a ampliação do número de escolas ou salas de aula para dar conta das vagas.

Também, no contexto da gestão escolar, terão que ser feitas mudanças relacionadas a [re]organização dos espaços; ao número de crianças por professor; a necessidade de bolsistas, monitores, auxiliares ou estagiários para auxiliar aos

professores nas atividades diárias; o tempo escolar também é uma dimensão a ser pensada nesse processo (turnos parcial e integral); as reuniões pedagógicas.

Em 2014, com a ajuda do governo federal, através do programa ProInfância[6] criado em 2007 como parte integrante do PDE, houve uma injeção de verbas para os municípios para o auxílio na construção de creches e pré-escolas nos municípios do Brasil. Entre 2007 e 2014, o Programa investiu na construção de 2.543 escolas, por meio de convênios e a partir de 2011, com sua inclusão no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), outras 6.185 unidades de educação infantil foram apoiadas com recursos federais, totalizando 8.728 novas unidades em todo o país (BRASIL, 2014). Analisando os dados do Censo escolar deste ano, referentes as matrículas iniciais na Educação Básica, constatamos que somam **48.725.327,** cerca de **2,70%** menor do que o ano anterior. Esses números vem decrescendo, em que podemos dizer que efetivamente os programas não estão dando conta de cumprir os prazos estabelecidos polos investimentos feitos. Para a EI, está havendo uma crescente do número de matrículas, aumentando neste ano de 2014 em comparação ao ano anterior cerca de **3,37%** maior, ou seja, **265.391** matriculados a mais. Além disso, a distribuição das crianças em uma nova faixa etária também pode ter sido um fator determinante na queda do número de matriculas deste ano de 2014.

Mas, para complementar os dados acima, é importante discutir acerca de uma política que foi implementada substituindo o PDE, o novo Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, que determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos, ou seja, de 2014 até 2024 essas metas deverão ser cumpridas. O primeiro grupo são metas estruturantes para a garantia do direito a educação básica com qualidade, e que assim promovam a garantia do acesso, à universalização do ensino obrigatório, e à ampliação das oportunidades educacionais. Um segundo grupo de metas diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade na educação. O terceiro bloco de metas trata da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas. O quarto grupo de metas refere-se ao ensino superior.

---

[6] Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfancia) é um programa de assistência financeira. O programa foi instituído pela Resolução nº 6 de 24 de abril de 2007, e é parte dos planos de ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do MEC (BRASIL, 2007).

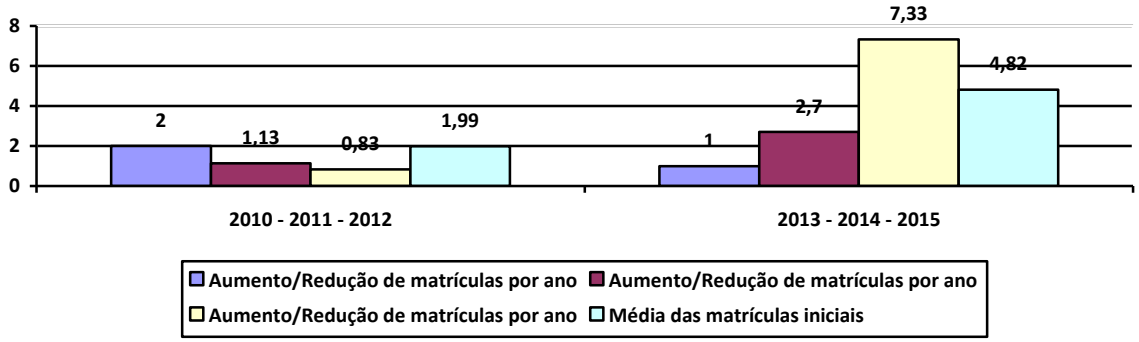
A Educação Infantil terá como metas até 2016, no contexto do PNE, universalizar a pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de em creches de maneira a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do PNE. Cabe destacar que 88% das crianças de quatro e cinco anos são atendidas no Brasil (IBGE, 2015), mas é preciso compreender que os 12% que restam significam quase 700 mil crianças e que as desigualdades regionais são marcantes (IBGE, 2015). Além disso, o foco não pode se restringir ao atendimento sem um olhar especial para a qualidade do ensino.

Portanto na etapa da EI de 0 a 3 anos, o país derrapa de forma periódica. O Plano Nacional de Educação de 2001-2010 (BRASIL, 2001) já estabelecia o atendimento de 50% até 2005, meta descumprida e agora posposta para o final da vigência do plano atual, ou seja, até 2024. Ao déficit de vagas, calculado em cerca de 2,5 milhões (IBGE, 2015), soma-se ao desafio de levantar dados mais precisos que permitam planejar detalhadamente a expansão do atendimento, permitindo uma visão mais clara da realidade de dificuldades que encontramos a cada dia.

Para finalizar estas discussões, priorizamos demonstrar dados mais recentes da Educação Básica e também da Educação Infantil no ano de 2015. No ano de 2015, a Educação Básica teve como registro no Censo Escolar **52.580.452** matriculados no ensino regular. Um aumento de **7,33%**, cerca de **3.855.125** de matrículas a mais que no ano de 2014, o número de matrículas iniciais no ano de 2015 tem como justificativa a preparação dos municípios para receber a nova demanda que aumentou de fato, devido a lei nº 12.796/2013 que determina a obrigatoriedade dos 04 aos 17 anos de idade. A Educação Infantil foi a mais afetada, vindo em uma crescente em seus números do Censo Escolar. Mas os números deste ano da Educação Infantil não serão colocados, pois ainda são imprecisos e não tem um resumo técnico que comprove que os dados colocados no site são os números finais. Também, temos as compras de vagas pelas prefeituras em escolas particulares do município, o que amplia a oferta de vagas e é uma estratégia para suprir as demandas da Lei da obrigatoriedade. A média entre os anos de 2013 a 2015 resultou em um aumento de **4,82%,** e retomamos novamente que foi significativa a organização dos municípios para atender essa nova faixa etária na primeira etapa da Educação Básica, mesmo que isso custe comprar vagas nas escolas particulares.

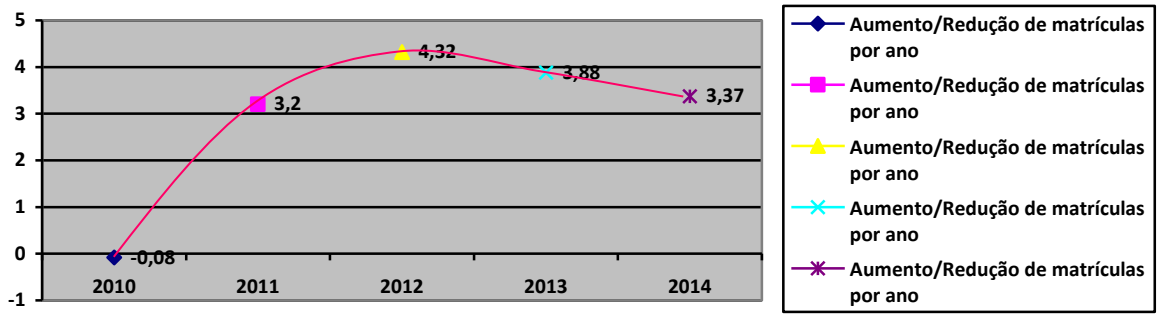
Abaixo constam gráficos que representam os aumentos e reduções de matriculas na EB e na EI:

Gráfico 5: Histograma de matrículas iniciais na Educação Básica do Brasil (período de 2010 a 2015) com respectivos aumentos/reduções de matrículas.



Fonte: Produzido pelo autor, com base em dados do Censo Escolar (2010-2015) – MEC/Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira.

Gráfico 6: Matrículas iniciais da Educação Infantil no Brasil (período de 2010 a 2014) com respectivos aumentos/reduções de matrículas.



Fonte: Produzido pelo autor, com base em dados do Censo Escolar (2010-2014) – MEC/Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira.

A partir dos gráficos 5 e 6, verificamos um grande avanço no que diz respeito ao acesso da criança pequena à Educação Infantil. Além da EI ser considerada a primeira etapa da Educação Básica, embora não obrigatória nesse período em discussão, passou a constituir-se um direito da criança, objetivando em especial proporcionar condições adequadas para o desenvolvimento infantil quanto aos aspectos físico, motor, emocional, social, intelectual e a ampliação de suas

experiências (BRASIL, 1996). Em análise aos Indicadores de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2009), reconhecemos que ainda é necessário maior investimento na formação dos professores, na infraestrutura das instituições educativas, assim como [re]significar e transformar muitas das práticas político-pedagógicas desenvolvidas na EI. Os números do Censo Escolar demonstram indicadores instáveis quanto a esta etapa da EB, ou seja, o gráfico 5 quanto a EB nos mostra um aumento significativo nos seis anos analisados, tendo sua maior média no ano de 2015, visto que a partir de 2013 esse aumento pode ter ocorrido devido a Lei nº 12.796/2013, na qual, no Art 4º inciso I, trata da obrigatoriedade dos 04 aos 17 anos na Educação Básica. Para saber um pouco desses números que encontramos disponíveis do INEP, precisamos avançar e aprofundar análises quanto aos conceitos, mecanismos e indicadores relacionados a avaliação em larga escala a qual está focada em dados quantitativos e, ainda, no Brasil não estamos trabalhando com a análise qualitativa de tais dados, ou seja, compreendendo o porquê desses números reais e suas implicações.

Para o aprofundamento das questões políticas para a Educação Infantil em Santa Maria – RS, veremos no próximo capitulo uma interlocução entre o Sistema Municipal de Ensino e os documentos legais que regem o sistema, além da compreensão do número de matriculas para a Educação Infantil em Santa Maria - RS, adentrando em questões de gestão educacional e definições de educação.

4 POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL EM SANTA MARIA: INTERLOCUÇÕES NA CONJUNTURA DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

A organização da gestão educacional, num município que possui Sistema de Ensino, poderá articular-se desde as ações do Conselho Municipal de Educação e da Secretaria de Município da Educação, com as ações das instituições escolares de maneira compartilhada e participativa, considerando que as mesmas instâncias possam influenciar a qualidade da gestão da sala de aula.

Em um Sistema Municipal de Ensino (SME) é preciso existir um Conselho Municipal de Educação (CME), o qual se caracteriza como espaço de participação da sociedade civil na formulação e no acompanhamento das políticas públicas para a educação municipal. Nesse caso, o Conselho tem funções consultiva, deliberativa, fiscalizadora, mobilizadora e de controle social da proposição e execução das políticas educacionais do município. Cabe destacar que, com a instituição do Sistema Municipal de Ensino, o Conselho Municipal de Educação poderá, ainda, responder pela função normativa no Município.

O Sistema também abriga a Secretaria Municipal de Educação cujas principais atribuições é coordenar e executar as políticas de educação do município e supervisionar a sua execução nas instituições que compõem sua área de competência e abrangência. Também, faz parte de suas atribuições garantir igualdade de condições para o acesso e a permanência do educando na escola, além disso, valorizar os profissionais da educação, garantindo-lhes planos de carreira específicos dentro do serviço público municipal.

As Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) tem a responsabilidade de realizar ações da gestão escolar alusivas as práticas administrativo, pedagógicas e financeira votadas para atender as necessidades e demandas educacionais de crianças de zero a cinco anos. Estas ações estão diretamente interligadas às práticas educativas cotidianas traduzidas nas formas de compreensão do que é ensino e aprendizagem das crianças, nas questões que dizem respeito às interações sociais e individuais, adaptação, o brincar, aspectos cognitivos, entre outras rotinas que envolvem as o tripé brincar, cuidar e educar.

Kramer (2003) afirma que não é possível educar sem cuidar. Sob tal enfoque, situações que ocorrem diariamente na rotina das crianças que frequentam creches,

como tomar banho, por exemplo, poderão se transformar num momento educativo e lúdico à medida que o adulto interage com a criança, estreitando-se os vínculos afetivos.

A partir daí a organização da gestão educacional em um município que possui sistema de ensino, poderá articular-se desde as ações do Conselho Municipal de Educação e da Secretaria de Município da Educação (SMED), com as ações das instituições escolares de maneira a contemplar a qualidade da gestão escolar, em especial da sala de aula.

Para buscarmos compreender essas questões, priorizamos investigar um Sistema Municipal de Ensino da Região Central do Estado do Rio Grande do Sul (AMCENTRO/RS)[7], o município de Santa Maria. Nessa perspectiva, consideramos seus indicadores da evolução de matrículas e as políticas públicas para a gestão da Educação Infantil a partir do advento e implicações da EC 59/2009 e da Lei nº 12.796/2013.

Para que essa articulação seja bem feita no SME, considerando a relação CME, SMED e EMEI, é preciso contemplar as políticas públicas vigentes (macro e micro) e a atuação do Conselho Municipal de Educação, no que se refere a como o mesmo se organiza, assim como quais normatizações são deliberadas para a efetivação das políticas públicas para a Educação Infantil em um município que possui SME e, portanto, autonomia político-pedagógica para propor e gestar políticas educacionais.

A definição do que cabe a cada esfera de poder federado, com vistas à garantia do direito à Educação Básica no País, está sendo demarcada pela defesa da institucionalização de Sistemas de Ensino, sendo esta condição para o exercício da autonomia de cada ente federado, possibilitando o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito e os Municípios.

O conceito de sistema, como terminologia que passa a ser incorporada no campo educacional, aponta para um aglomerado de atividades ordenadas sob

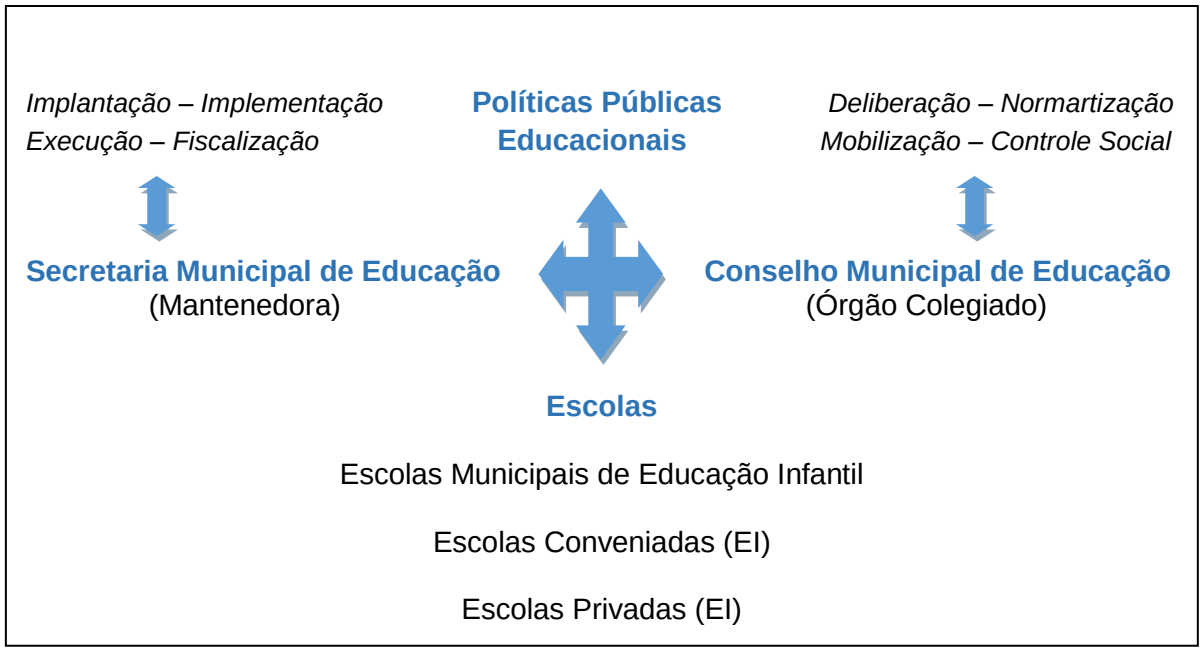
---

[7] A Região AMCENTRO-RS é composta de 33 municípios: Agudo, Cacequi, Cachoeira do Sul, Capão do Cipó, Dilermando de Aguiar, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Itaara, Ivorá, Jaguari, Jari, Júlio de Castilhos, Mata, Nova Esperança do Sul, Nova Palma, Paraíso do Sul, Pinhal Grande, Quevedos, Restinga Seca, Santa Maria, Santiago, São Francisco de Assis, São João do Polêsine, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Silveira Martins, Toropi, Tupanciretã, Unistalda, Vila Nova do Sul. Destes 17 possui SME: Agudo, Cachoeira do Sul, Dilermando de Aguiar, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Itaara, Mata, Nova Esperança do Sul, Nova Palma, Paraíso do Sul, Pinhal Grande, Quevedos, Restinga Seca, Santa Maria, São Francisco de Assis, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul.

normas próprias, portanto, ancoradas em princípios de gestão democrática[8], também comuns a todas as suas instâncias. Partindo desse entendimento, levamos em conta o conceito criado por Saviani (1999, p. 120), considerando que um Sistema de Ensino significa "[...] uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento".

REVER DE ACORDO COM MDT

Quadro 1: Conjuntura e Funções de um Sistema Municipal de Ensino.



Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir da caracterização das instâncias de abrangência e principais funções em que os Sistemas de Ensino são organizados (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) passamos a reconhecer, de acordo com o Art. 15 da LDBN 9.394, o papel dos Sistemas de Ensino como mecanismos de articulação macro e micro educacional para assegurar às instituições de Educação Básica, em cada

[8] Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96) – LDB, que contemplou em seus arts. 14 e 15 os princípios norteadores da gestão democrática, in verbis: "Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público".

administração, progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira (BRASIL, 1996). Assim sendo, o município pode decidir instituir o próprio Sistema de Ensino, integrar-se ao Sistema Estadual de Ensino e compor com o Estado, no âmbito de seu território, um sistema único de Educação Básica, porém em 2016 é o prazo limite para que os municípios no País criem por força de lei e institucionalizem seus SME.

Os estudos sobre a gestão da educação pública no Brasil apontam que os Sistemas Municipais de Ensino podem ser entendidos como a opção dos municípios em assumir a autonomia em relação à política educacional vigente no País, tendo como pressuposto a participação e representação de segmentos sociais e educacionais nas instâncias legitimamente instituídas no âmbito da gestão da educação municipal (WERLE, 2006; SARMENTO, 2005; FERREIRA, 2001). Nada obstante do apreender das possibilidades de descentralização das políticas educacionais no âmbito do poder local que ainda se confronta com obstáculos de caráter histórico, político e cultural (SAVIANI, 1999; KRAWCZYK, 1999).

O Conselho Municipal de Educação, entendido como espaço e mecanismo de gestão colegiada e democrática, torna presente a expressão da vontade popular e da sociedade em geral. Suas funções (deliberativa, propositiva, mobilizadora, acompanhamento e controle social, normativa e fiscalizadora) dentro do Sistema precisam possuir coesão com as questões práticas do contexto educacional municipal (LUNARDI; KANTORSKI; BORIM, 2015). Em destaque quanto as suas atribuições, os CMEs precisam participar na tomada de decisões do município sobre as questões educacionais, assim como definir e propor políticas educacionais do município em que atuam.

> Portanto, os CME são concebidos não como meros órgãos administrativos burocráticos e reguladores da educação escolar local, mas como instâncias protagonistas nas dimensões política, cultural e pedagógica da política/gestão educacional municipal, tendo como horizonte a efetivação, no espaço local, do direito à educação com qualidade (FREITAS & CARVALHO, 2008, p. 499).

Por ser uma gestão democrática, sua composição está na representatividade do executivo e da sociedade, com paridade ou outra relação, tendo a pluralidade na representação da sociedade (LUNARDI; KANTORSKI; BORIM, 2015).

As pessoas que trabalham no CME, ditos conselheiros, tem a responsabilidade de desenvolver e trabalhar na perspectiva de avaliar e se

manifestar acerca das demandas educacionais do município, normatizar aspectos educacionais complementares ao contexto municipal, sempre estando situadas as necessidades da realidade local de abrangência, requerendo estudos e observância alusiva as políticas vigentes para que seja feito um trabalho de qualidade e respeito juntamente com a comunidade local. O sentido de normartizar, segundo Cury (2006), é aquela função

> [...] pela qual o conselheiro *interpreta* a legislação com os devidos cuidados. Um conselheiro não é um legislador no sentido próprio do termo. Isto é: ele não é deputado, senador ou vereador, nem dispõe de autoridade para decretos ou medidas provisórias. A pretexto de normatizar ou disciplinar assuntos infraconstitucionais pode-se incorrer pode-se incorrer em iniciativas pontuais e incertas quanto a jurisdicidade constitucional ou legal das mesmas. Nesse sentido, importa não confundir o legal e legitimo exercício interpretativo da lei sob forma de norma e abuso (p. 56).

A partir desses conceitos, focamos o olhar para a Educação Infantil, partindo do pressuposto de que deve ser responsabilidade prioritária do Município, segundo o Artigo 211 da atual Constituição Federal: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988)”. Também, na LDBN 9.394 consta que o município “Proporcionar a oferta de Educação Infantil (e de ensino fundamental), constitui sua função própria. Não quer isto dizer que deva fazê-lo sozinho. Os outros entes federados têm o dever de exercer a função supletiva no que toca a esta etapa da Educação Básica” (BRASIL, 1996).

Para Ferreira (1989) “Desde que a União e os Estados prestem realmente cooperação técnica e financeira, devem os Municípios manter programas de Educação Pré-Escolar e Ensino Fundamental. Caso contrário, não, pois suas rendas não são suficientes para tanto”. Sem o apoio da União e dos Estados, os Municípios poderão enfrentar grandes problemas econômicos que afetarão as instituições escolares que atendem ao público infantil, o que torna inviável a adequação da Lei nº 12.796 de 13 de abril de 2013, que altera a LDBN Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, quanto a formação dos profissionais da educação. Além disso, ressaltamos o ponto chave no Artigo 4º dessa alteração que trata da Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade.

Nesse sentido, priorizamos apresentar e analisar dados estatísticos educacionais do Censo da Educação Básica, com o foco na Educação Infantil, a

partir do advento da EC 59/2009, no Estado do Rio grande do Sul e em especial no município de Santa Maria – RS. O que será analisado, mais especificamente, é o número de matrículas na Educação Infantil no município de Santa Maria-RS por dependências administrativas (municipal e privada).

O município de Santa Maria faz parte do Estado do Rio Grande do Sul e abriga 274.838 habitantes, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2014, sendo considerada uma cidade de médio porte e de grande influência na região central do estado. É considerada a 5ª cidade mais populosa do Rio Grande do Sul e, isoladamente, a maior de sua região (AMCENTRO-RS). Santa Maria sedia uma das maiores universidades públicas do Brasil, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), sendo que esta universidade conta atualmente com quase 27.000 alunos em seus cursos de graduação e pós-graduação (presencial e a distância).

Também é um município dividido em 10 distritos que, com exceção da Sede que é dividida em 41 bairros, não possui subdivisões, ou seja, possui um único bairro homônimo ao distrito a que pertence. Para fins administrativos a Sede é distribuída em regiões administrativas considerando um conjunto de bairros unidos de acordo com localização e características; os demais distritos possuem uma subprefeitura cada um. As bases econômicas do município podem ser comprovadas pelos empregos ofertados. Os dados disponíveis revelam a alta importância do setor terciário, destacando-se o comércio, os serviços públicos, incluindo os da Universidade Federal de Santa Maria e os militares. Conta com mais de dez universidades particulares presenciais e a distância, assim como um dos maiores contingentes militares possuindo 17 unidades militares em sua Sede (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA, 2016).

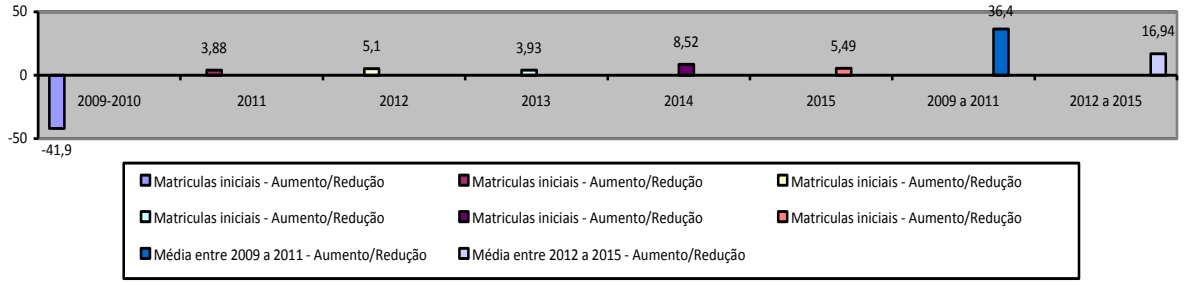
Santa Maria tem em seu Sistema Municipal de Ensino 82 instituições escolares, sendo 20 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI), 62 Escolas de Ensino Fundamental da zona urbana e do campo, bem como escolas privadas de EI que fazem parte do SME e atendem um grande público. Estas 82 escolas atendem atualmente 27.480 crianças. As EMEIs atendem 4.103 crianças de 0 a 6 anos, cerca de **16,21%** do total das 82 escolas públicas que atendem a primeira etapa da Educação Básica no município, a contar as escolas privadas que atendem cerca de **3.700** crianças (BRASIL, 2015).

Ao analisarmos os dados de matrículas na Educação Infantil do Censo Escolar do INEP (BRASIL, 2015), é possível verificar o quantitativo de matrículas iniciais na Educação Infantil (creche e pré-escola) na região Sul do Brasil, mais especificamente no Rio Grande do Sul. O número de matrículas na Educação Infantil de 2009 a 2015 atingiu os seguintes indicadores:

- Em 2009 foram **259.224** matrículas iniciais.
- Em 2010 foram **182.675** matrículas iniciais.
  - As matrículas diminuíram **41,90%** de 2009 para 2010.
- Em 2011 foram **190.051** matrículas iniciais.
  - As matrículas aumentaram **3,88%** de 2010 para 2011.
  - A média entre 2009 a 2011 é de **36,40%** de matrículas iniciais que diminuíram.
- Em 2012 foram **200.261** matrículas iniciais.
  - As matrículas aumentaram **5,10%** de 2011 para 2012.
- Em 2013 foram **208.456** matrículas iniciais.
  - As matrículas aumentaram **3,93%** de 2012 para 2013.
- Em 2014 foram **227.865** matrículas iniciais.
  - As matrículas aumentaram **8,52%** de 2013 para 2014.
- Em 2015 foram **241.117** matrículas iniciais.
  - As matrículas aumentaram **5,49%** de 2014 para 2015.
  - A média entre 2012 a 2015 é de **16,94%** de matrículas iniciais que aumentaram.

Para demonstrar com mais clareza essa queda de **41,90%** no período de 2009 a 2010, com um mínimo avanço no período de 2012 a 2015 com o indicador de **16,94%**, destacamos o gráfico a seguir:

Gráfico 7: Evolução das Matrículas iniciais na Educação Infantil no Estado do Rio Grande do Sul (período de 2009 a 2015).



Fonte: Produzido pelo autor, com base em dados do MEC/Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira – Censo Escolar (2009-2015).

No estado do Rio Grande do Sul percebemos as variações dos dados estatísticos do Censo Escolar, sendo que destacam-se as médias entre os anos de 2009 a 2011 e 2012 a 2015. As duas porcentagens **36,40%** (2009-2015) e **16,94%** (2012-2015) trazem a informação que as matrículas do estado estiveram decrescendo por um breve período de seis anos se fazermos uma média entre 2009 a 2015. Significa dizer que a curva do gráfico que será apresentado abaixo, ao mesmo tempo em que tem uma queda brusca, está aumentando e se recuperando gradativamente com o passar dos anos.

Quanto aos indicadores da Educação Infantil em Santa Maria-RS, analisaremos os indicadores de matrículas iniciais, fornecidos pelo Censo Escolar do INEP, subdivididos em três categorias: número total de matrículas no município, número total de matrículas em creches e número total de matrículas em pré-escola.

No município de Santa Maria temos as matrículas iniciais em creches e pré-escolas, contabilizando o número total em matrículas iniciais no período de 2009 a 2014, pois os dados relativos a 2015 ainda são parciais:

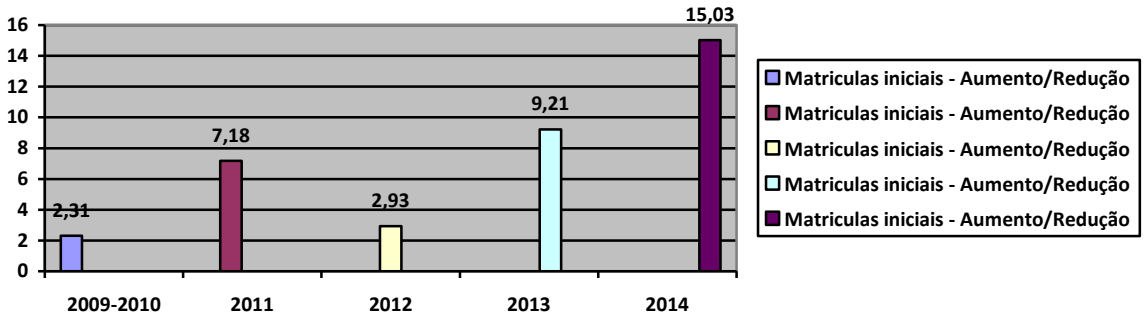
- Em 2009 foram **5.404** matriculados.
- Em 2010 foram **5.532** matriculados.
  - As matrículas aumentaram em **2,31%** de 2009 para 2010.
- Em 2011 foram **5.960** matriculados.
  - As matrículas aumentaram em **7,18%** de 2010 para 2011; também houve um aumento de **4,87%** em relação a 2010.
- Em 2012 foram **6.140** matriculados.

- As matrículas aumentaram em **2,93%** de 2011 para 2012, mas houve uma redução de **4,25%** em relação a 2011.

– Em 2013 foram **6.763** matriculados.
  - As matrículas aumentaram em **9,21%** de 2012 para 2013 e um aumento de **6,28%** em relação a 2012.

– Em 2014 foram **7.960** matriculados.
  - As matrículas aumentaram em **15,03%** de 2013 para 2014 e um aumento de **5,82%** em relação a 2013.

Gráfico 8: Evolução das Matrículas iniciais na Educação Infantil no município de Santa Maria-RS (período de 2009 a 2014).



Fonte: Produzido pelo autor, com base em dados do MEC/Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira – Censo Escolar (2009-2014).

Abaixo consta a evolução das matrículas iniciais nas creches em Santa Maria – RS, no período de 2009 a 2014, segundo dados do Censo Escolar INEP:

– Em 2009 foram **1.440** matriculados.

– Em 2010 foram **1.754** matriculados.
  - As matrículas aumentaram em **17,90%** de 2009 para 2010.

– Em 2011 foram **1.981** matriculados.
  - As matrículas aumentaram em **11,46%** de 2010 para 2011, porém houve uma redução de **6,14%** em relação a 2010.

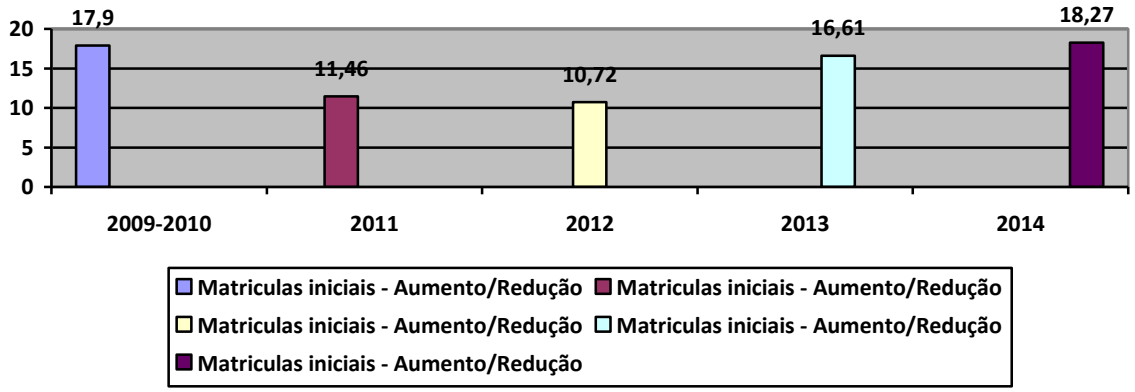
– Em 2012 foram **2.219** matriculados.
  - As matrículas aumentaram em **10,72%** de 2011 para 2012, mas houve uma redução de **0,74%** em relação a 2011.

– Em 2013 foram **2.661** matriculados.

- As matrículas aumentaram em **16,61%** de 2012 para 2013 e um aumento de **5,89%** em relação a 2012.

– Em 2014 foram **3.256** matriculados.
  - As matrículas aumentaram em **18,27%** de 2013 para 2014 e um aumento de **1,66%** em relação a 2013.
  - A média entre 2009 a 2014 é de **55,77%** de crescimento nas matrículas no período.

Gráfico 9: Evolução das matrículas iniciais na Educação Infantil em **Creches** no município de Santa Maria-RS (período de 2009 a 2014).



Fonte: Produzido pelo autor, com base em dados do MEC/Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira – Censo Escolar (2009-2014).

A seguir, constam os dados do Censo Escolar com relação ao número de matrículas da Educação Infantil na etapa da pré-escola em Santa Maria – RS, no período de 2009 a 2014:

– Em 2009 foram **3.964** matriculados.

– Em 2010 foram **3.778** matriculados.
  - Houve um decréscimo de matrículas em **4,92%** de 2009 para 2010.

– Em 2011 foram **3.979** matriculados.
  - As matrículas aumentaram em **5,05%** de 2010 para 2011 e um aumento de **0,13%** em relação a 2010.

– Em 2012 foram **3.921** matriculados.
  - Houve um decréscimo de matrículas em **1,48%** de 2011 para 2012 e uma diminuição de **1,35%** em relação a 2011.

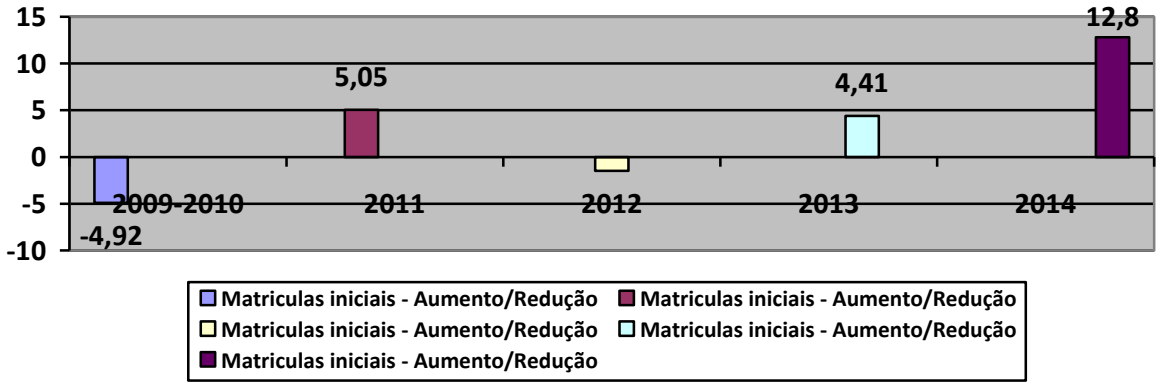
– Em 2013 foram **4.102** matriculados.

- As matrículas aumentaram em **4,41%** de 2012 para 2013 e um aumento de **3,06%** em relação a 2012.

– Em 2014 foram **4.704** matriculados.

- As matrículas aumentaram em **12,80%** de 2013 para 2014 e um aumento de **8,39%** em relação a 2013.
- A média entre 2009 a 2014 é de **15,73%** de crescimento de matrículas iniciais no período.

Gráfico 10: Matrículas iniciais gerais na Educação Infantil na **Pré-escola** no município de Santa Maria-RS, do período de 2009 a 2014 e os aumentos e reduções de matrículas neste período.



Fonte: Produzido pelo autor, com base em dados do MEC/Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisa Anísio Teixeira – Censo Escolar (2009-2014).

Ao produzir os gráficos demonstrativos da evolução de matrículas na EI, reforçamos a perspectiva de que analisaremos a Educação Infantil no estado do Rio Grande do Sul (RS), mais especificamente no município de Santa Maria – RS.

O primeiro gráfico apresenta o contexto geral da EI no RS e nele encontramos uma brusca diminuição a partir do ano de 2009 para 2010. Em 2009 com a EC – nº 59/2009 que previa a obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos, tivemos uma redução de 41,9% no estado em números de matrículas iniciais. A partir de 2010, gradativamente foram aumentando cerca de 3 a 8% nos outros cinco anos variando entre essa média. No ano de 2013, foi aprovada a Lei nº 12.796/2013, que determina a obrigatoriedade de matrícula na idade escolar dos 4 a 17 anos, com previsão de adequação por parte das escolas até 2016. O próprio gráfico demonstra

um avanço maior em relação aos demais anos, com 8,52% de aumento no número de matrículas.

Em Santa Maria, que possui 20 EMEIS as quais recebem cerca de 16,21% do público infantil no município, além das escolas privadas que também pertencem ao Sistema Municipal de Ensino da cidade com mais de cem escolas, o que se verifica de maneira gerail é que este município vem apresentando um número crescente de matrículas iniciais a partir do recorte de análise nas EMEIs. O ano que se destaca no período em estudo é o de 2014, já que a procura por matrículas neste ano foi maior – cerca de 15,03%. Também, ao analisar a legislação educacional municipal, percebemos que o município conta com um CME ativo nas questões de educação, já que em 2011 foi propositor das Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação Infantil, com a autonomia necessária no processo que priorizou o resgate de reflexões e referenciais produzidos, ao longo dos anos, pelas Escolas Municipais e Secretaria de Município da Educação, e concretizou a aprovação das DCMEI, via Resolução CMESM nº 30, de 21 de novembro de 2011.

Ao verificarmos as matrículas iniciais de Santa Maria quanto as creches, passamos a reconhecer que as variações encontradas são positivas, já que estão em ascensão, apesar de ainda se constituírem pouco significativas em relação aos indicadores da pré-escola e as metas do Plano Nacional de Educação que referenda na meta 1[9] que os indicadores da EI deverão universalizar a Educação Infantil até o final da vigência do PNE (BRASIL, 2014). Constatamos nos indicadores dos gráficos produzidos que o ano em que as matrículas pouco aumentaram foi o de 2012 com o indicador de 10,72%; período em que houve uma redução no número de matrículas em relação aos anos anteriores. O destaque é novamente ao ano de 2014 com 18,27% de matrículas iniciais, a maior entre os cinco anos pesquisados, justificado talvez pela ampliação no número de vagas nas escolas municipais e nas privadas, visto que o município tem como objetivo adequar-se em três anos devido a Lei nº 12.796/2013. Também, cabe destacar o recente processo de construção e aprovação do Plano Municipal de Educação de Santa Maria (PMESM), Lei nº 8.250, no que diz respeito a sua meta 1 que propõe Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a

[9] PNE - 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).

oferta de Educação Infantil em creches para as crianças de até três anos, de modo a contribuir para o alcance da meta nacional de 50% quanto as matrículas da EI (SANTA MARIA, 2015).

Já em relação ao gráfico dos dados das matrículas iniciais da pré-escola, identificamos um decréscimo no ano de 2010 de 4,92% no número de matrículas em um total de 3.778 crianças. O ano com maior incidência nos indicadores de matrículas é o de 2014, pois tem como percentual de aumento em 12,80% de matrículas. Sendo um município que abriga muitas escolas, também constitui-se uma cidade de médio porte, a diversidade de pessoas que chegam de outras cidades para o estudo e acabam por se estabelecer, além dos muitos jovens militares que também fixam residência, cada vez mais há uma procura pelos serviços de educação da cidade; também pelo fato de muitos pais e mães terem que trabalhar e como não tem a família perto residente da cidade, acabam por matricular as crianças em creches ou pré-escolas em turno integral, justificando em parte o aumento da procura por matrículas nas escolas e creches públicas. No município se percebe pela procura, se comparar creche e pré-escola, encontramos nas creches o maior percentual de matrículas inicias, sendo esse crescimento **55,77%** no período de 2009 a 2014, quase quatro vezes mais que o aumento de matrículas na pré-escola neste mesmo período, que são **15,73%** somente, mesmo que ainda o número de crianças matriculas na etapa da creche seja inferior com relação a etapa da pré-escola, percebemos uma evolução maior da primeira com relação a segunda, até porque a pré-escola está quase que universalizada no município de Santa Maria e a etapa da creche ainda precisa de maior oferta no que diz respeito ao berçário e ao maternal, especialmente em tempo integral. Esta perspectiva, encontramos no PMESM quando se refere a segunda parte da Meta 1 - Estratégia nº 1.5 que visa ampliar, em pelo menos 5% a cada ano, as taxas de acesso e de permanência à Educação Infantil na rede pública, das crianças de até três anos, conforme demanda manifesta até o final da vigência do PMESM (SANTA MARIA, 2015).

Para entendermos melhor essas questões, precisamos identificar nas Diretrizes Curriculares Municipais de Santa Maria, que serão discutidas no próximo capítulo, com especial ênfase à predisposições que estas Diretrizes sinalizam para o contexto da educação municipal.

5 UMA ANÁLISE DAS DIRETRIZES CURRICULARES MUNICIPAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL DE SANTA MARIA – RS

Santa Maria possui seu próprio Sistema Municipal de Ensino e, nesse sentido, está representada pelos órgãos que compõem esse Sistema, com o Conselho Municipal de Educação que tem função propositiva, consultiva, deliberativa, normativa, de mobilização e controle social no que diz respeito às políticas públicas educacionais; a Secretaria Municipal de Educação, sobretudo, está envolvida com a execução das políticas para a educação, além de organizar, administrar, supervisionar, controlar e avaliar a ação municipal no campo da educação e as próprias escolas municipais e privadas que fazem parte do conjunto desse sistema autônomo do município.

A noção de Sistemas de Ensino a partir da Constituição Federal de 1988, e de acordo com o Parecer nº 30/00 do Conselho Nacional de Educação (CNE), reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (PEREIRA & LEITE, 2016). Sendo assim, segundo Saviani (2014, p. 3), sistema é

> [...] produzido pelo homem a partir de elementos que não são produzidos por ele, mas que a ele se oferecem na sua situação existencial. E como esses elementos, ao serem reunidos num conjunto não implica que os elementos deixem de pertencer à situação objetiva em que o próprio homem está envolvido; [...] Daí se conclui que as seguintes notas caracterizam a noção de “sistema”: a. intencionalidade; b. unidade; c. variedade; d. coerência interna; e. coerência externa.

Ou seja, o reconhecimento de que o Brasil é formado pela união dos Estados, Municípios e do Distrito Federal se dá pela prática de colaboração entre essas “engrenagens” de forma como trata Saviani (2014, p. 4) “[...] “Sistema” é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo que forme um conjunto coerente e operante”. E com o município de Santa Maria não é difere, o regime de colaboração com o Estado do RS e a União é realidade.

Com essa autonomia, o município conta com seus componentes, como já destacados anteriormente, mas nessa conjuntura o CMESM teve como proposta, da SMED e respectivas EMEIs, a construção das DCMEI desde 2005. Assim sendo, em 21 de novembro de 2011 foram lançadas as Diretrizes Curriculares Municipais para

a Educação Infantil de Santa Maria, via Resolução CMESM nº 30, oriundas de um documento preliminar produzido pela SMED (SANTA MARIA, 2011a) em parceria com as Escolas Municipais de Santa Maria, o qual trata de aspectos relacionados a Educação Infantil e ao Ensino Fundamental.

Desse documento preliminar, surgiram as DCMEI que objetivam "[...] a articulação do processo de organização da Educação Básica, a [re]estruturação dos projetos político pedagógicos das escolas, bem como a adequação e o cumprimento da legislação educacional" (SANTA MARIA, 2011b, p. 1). Trazem como função uma orientação curricular para as escolas que integram o Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria (públicas e privadas), considerando a legislação educacional vigente e pertinente a esta etapa da Educação Básica, assim como as características do contexto do município. Essa política "[...] contribui para a consolidação da educação de qualidade com base numa concepção de educação, de currículo, de dimensões educativas, de princípios educacionais, de estrutura e do funcionamento destas escolas" (SANTA MARIA, 2011b, p. 1).

> Este documento expressa, portanto, uma concepção de educação, de currículo, dimensões educativas, princípios educacionais, estrutura e funcionamento da rede ensino para o município de Santa Maria. Contudo, não objetiva cercear a autonomia de cada escola na construção do seu currículo, mas, sobretudo, ser um instrumento norteador ao processo de reflexão e [re] significação do papel social e educativo da escola, em especial como espaço público de cultura viva (SANTA MARIA, 2011a, p. 5).

Nesta perspectiva, as DCMEI de Santa Maria apresentam-se como política pública de orientação para as escolas municipais, na expectativa de consolidar uma educação de qualidade para a Educação Infantil em interlocução com as demais etapas e modalidades de ensino da Educação Básica.

No documento preliminar das Diretrizes Curriculares para a Educação Municipal de Santa Maria (DCEM), incluindo dados e proposta de diretrizes para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental, na primeira parte, encontramos uma breve apresentação do município no ano de 2011, sendo que a visão da Secretaria Municipal de Educação constituía-se em "ser referência no Brasil pela qualidade dos serviços educacionais, transparência, competência e compromisso com a gestão pública, bem como por ações inovadoras e articuladas" (SANTA MARIA, 2011a). Como missão encontramos a proposição de "Qualificar e consolidar a Educação Pública no município de Santa Maria/RS e região, através da excelência da visão

sistêmica e articulada as políticas de gestão, de desenvolvimento profissional e de processos educacionais (SANTA MARIA, 2011a, p. 17)".

Também, no documento preliminar das DCEMs, enviado pela SMED ao CME durante o processo de construção das Diretrizes, identificamos resgates históricos do ensino público em Santa Maria, tratando dos primeiros registros de uma escola em Santa Maria, do crescimento populacional da cidade influenciando na construção de novas escolas, como a escola Olavo Bilac, criada pelo estado em 1901. "A primeira escola pública de Santa Maria surgiu em 1938, sob a regência do professor baiano João da Maia Braga, a qual situava-se na Rua do Acampamento e se tratava de uma escola urbana (SANTA MARIA, 2011a, p. 18)". Assim,

> Com o passar dos tempos e com a demanda alterada na zona rural do município, surgiram as Escolas Núcleos. A nuclearização consistiu em centralizar em uma escola rural o ensino de determinada região, com condições de atender e receber, através de transporte escolar, alunos oriundos de outras escolas rurais multisseriadas. Registrou-se, também, a criação do Conselho Municipal de Educação em Santa Maria (CMESM) pela Lei Municipal nº 3.168/89, de 14 de novembro de 1989, com a finalidade de normatizar a educação no Município e estabelecer uma política educacional. Também foi implantado como um órgão administrativamente autônomo, de caráter consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador acerca dos temas que forem de sua competência, emitindo pareceres sobre assuntos educacionais, como ativação e desativação de escolas. Em 1997, com a Lei Municipal nº 4.123, de 22 de dezembro, criou o Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria, composto de Secretaria de Município da Educação, Conselho Municipal de Educação, Escolas Municipais do Ensino Fundamental, Instituições de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal e pela iniciativa privada e Escolas de Ensino Profissionalizante da Rede Municipal, como já apresentado anteriormente. A diante, o sistema do município passa a desenvolver ações promovendo a inclusão, buscando nas escolas uma série de condições que facilitem a resposta da diversidade, atitudes de aceitação e valorização das diferenças. Busca-se desenvolver um Projeto Pedagógico que contemple a atenção à heterogeneidade, com currículo mais flexível, atendendo a pluralidade de necessidades, interesses e estilos de aprendizagem dos alunos, com participação, respeito e colaboração (SANTA MARIA, 2011a, p. 19).

Além do processo histórico da educação em SM, o documento preliminar das Diretrizes se refere a historicidade das próprias DCEMs. Como sinalizado anteriormente, nosso foco está nas diretrizes para a Educação Infantil. Nessa ótica, constatamos que o documento trata da infância cidadã e do direito à educação de 0 a 5 anos que reflete os princípios necessários ao desenvolvimento infantil, a importância da educação para este desenvolvimento, bem como a ação dos educadores nele envolvidos. Nesse sentido,

> [...] o trabalho resultou no entendimento do que seja Educação Infantil e seu currículo e na definição de conteúdos, enfatizando a construção de cidadania, o cuidar pedagógico e educar e a orientação sobre a ludicidade como princípio educativo. Apresenta também as ordens de conhecimento e aspectos da vida cidadã (SANTA MARIA, 2011a, p. 25).

Como base, esses princípios norteiam a educação municipal, em completude com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009), que apresenta em seu Artigo 4º as considerações sobre as crianças no currículo da EI e suas construções do convívio social, como sujeitos históricos de direitos, que questionam e constroem sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura. Já a EC nº 59/2009, define que

> [...] o direito à educação inclui, também, a exigência de qualidade e o respeito às necessidades da criança em cada fase do seu desenvolvimento, como o direito à brincadeira, à atenção individual, ao aconchego e ao afeto, ao desenvolvimento da sociabilidade, assim como o direito à aprendizagem e ao conhecimento (CAMPOS, 2010, p.13)

bem como trata o documento preliminar da DCEM, que concebe a criança "[...] enquanto ser, situado historicamente num grupo sociocultural, sujeito social, cujas definições vêm evoluindo, à medida que evoluem as formas de organização social" (SANTA MARIA, 2011a, p. 123).

Sendo assim, segundo os documentos analisados, a EI consiste em perceber o que a criança pensa, constrói, necessita e deseja. Saber reconhecer esses elementos que permitam aos docentes propor estratégias pedagógicas para as crianças, independente da realidade, bagagem cultural, etnia, gênero, entre outros aspectos, para que elas possam crescer e se desenvolver integralmente como sujeitos históricos de direitos.

Considerando o currículo para a EI, as DCMEI trazem como base da ação educativa a formação e autonomia das crianças, bem como está descrito pelas Diretrizes Municipais em seu Art. 6º (SANTA MARIA, 2011b, p. 3):

> I – **Construção da Identidade e Autonomia Pessoal** – refere-se ao conhecimento de si mesmo e à construção da própria identidade, em interação com o ambiente sobre qual a criança pode intervir, mediante o conhecimento de seu próprio corpo e da descoberta de suas possibilidades e limitações. II – **Descoberta dos Meios Físicos, Sociais e Culturais** – refere-se ao conhecimento de elementos, espaços, condições e diversidade de formas para explicar e representar o mundo social e natural. São

> situações e relações que constituem o contexto da criança e incidem em seu desenvolvimento. III – **Linguagem, Comunicação e Representação** – abrange as diferentes linguagens que relacionam o indivíduo ao ambiente e seus códigos. Estas linguagens são consideradas a partir da tripla função: lúdico-criativa, comunicativa e representativa.

De fato as DCMEI comtemplam em seu texto as ideias do documento preliminar intitulado Diretrizes Curriculares para a Educação Municipal de Santa Maria, quanto das DCNEIs, com relação ao currículo para a Educação Infantil, no que diz respeito a valorizar a criança em sua capacidade, em suas relações sociais, culturais. No Artigo 3º da Resolução 05/2009 (BRASIL, 2009), consta:

> O currículo da Educação Infantil é concebido como um 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.

Assim sendo, os avanços em concepções das DCMEIs de santa Maria para as DCNEIs é que se preze os valores mais justos para uma construção de sociedade melhor, que seja justa e democrática. Pensando nisso, uma sociedade mais justa e democrática, se concretiza na busca de uma sociedade sem desigualdades sociais.

Didonet (2010, p. 25) explica o currículo e a definição de Educação Infantil considerando as concepções da EC nº 59/2009, expressas em três palavras que traduzem o conceito de EI. A primeira expressão denominada “aspectos” refere-se aos aspectos físicos, psicológicos, intelectual e social, mas não de maneira separada quando denominadas como “áreas”, mas sim um conjunto inteiro quando se olha para a criança, olhar o todo, pois sua personalidade está associada a todo e qualquer conteúdo, interação ou atividade feita. A segunda expressão é “desenvolvimento”, não como um segmento linear, nem sequencial, nem positivista da expressão (DAHLBERG; MOSS; PENCE, 2003)[10], mas como uma formação integral dos processos educativos da criança em seu desenvolvimento. E a última expressão “integral” é associada ao desenvolvimento, garantindo a todos os aspectos referidos anteriormente um equilíbrio entre eles, interligando todas as formas de linguagens desenvolvidas pelas crianças.

---

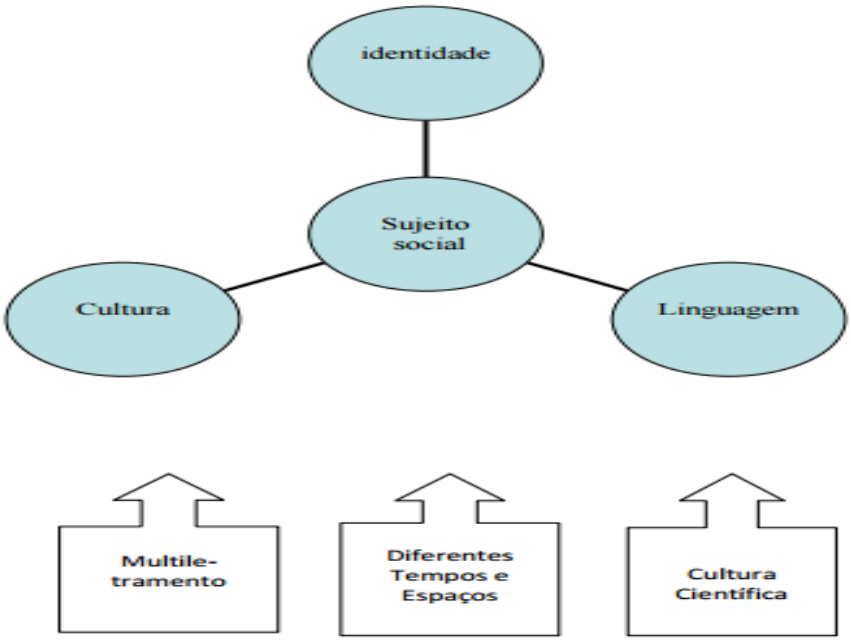
[10] Essa argumentação é desenvolvida por Dahlberg, Moss e Pence em Qualidade na educação da primeira infância: perspectivas pós-modernas (2003).

A constituição de uma educação que articule os espaços e tempos da criança é uma das conclusões e avanços em que as DCMs se pautam, pois

> A Educação Infantil deve priorizar o desenvolvimento integral da criança, por meio do binômio cuidar e educar, considerando a integração dos aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivos, linguísticos e sociais da criança, estabelecendo as bases da personalidade humana, da inteligência, da afetividade e da socialização (SANTA MARIA. 2011, p. 4)

Uma alteração que foi pensada para o documento das Diretrizes Municipais de SM é os conhecimentos, saberes e aprendizagens, esta sendo didatizados e elencados na Creche e Pré-escola, através das dimensões norteadoras para a Educação Infantil. Mas que esses conhecimentos sejam ensinados e trabalhados em rede, entrelaçados nos diferentes tempos e espaços não perdendo suas especificidades (SANTA MARIA, 2011a). Para melhor exemplificar, abaixo consta um mapa conceitual do documento preliminar das DCEMs:

Imagem 6: Dimensões norteadoras para a Educação Infantil – DCEMs Santa Maria – RS, documento preliminar.



Fonte: Documento Preliminar das Diretrizes Curriculares para Educação Municipal – SMED/Santa Maria - RS.

Ainda neste mapa se pode modificá-lo, pois o sujeito, no caso a criança, está em um universo das múltiplas linguagens (MALAGUZZI, 1994), nas quais todas as escolas deveriam estar trabalhando esses quesitos. As crianças são naturalmente curiosas, espertas e criativas. Algumas estranham um pouquinho no começo, mas,

depois do carinho e do aconchego dos professores, logo estão ávidas por aprender e experimentar o mundo com o corpo inteiro, com todas as linguagens possíveis (MELLO, 2011).

O Artigo 8º da Resolução 05/2009 (BRASIL, 2009) apresenta como dimensões norteadoras que apontam

> [...] a proposta pedagógica das instituições de Educação Infantil deve ter como objetivo garantir à criança acesso a processos de apropriação, renovação e articulação de conhecimentos e aprendizagens de diferentes linguagens, assim como o direito à proteção, à saúde, à liberdade, à confiança, ao respeito, à dignidade, à brincadeira, à convivência e à interação com outras crianças (BRASIL, 2009, p. 2).

Para que seja uma proposta que aponte para o lado certo dos processos de desenvolvimento e construção de conhecimento, como ressalta o Artigo 8º é propicio que os gestores, bem como professores, tenham uma organização metodológica e didática que lhes permita a articulação dos saberes, mediado por um planejamento consistente que tenham múltiplas ligações, abordando temas, na qual tenham confrontos de ideias para o levantamento de um tema que integrem as aprendizagens das crianças (BARBOSA, 2013).

Na perspectiva de Didonet (2010, p. 25) em relação a EC nº 59 (BRASIL, 2009), na qual "[...] situa a educação infantil no conjunto da educação que constitui a base de formação da pessoa, o que lhe dá um estatuto de importância fundamental, ainda mais por ser a primeira etapa, isto é, aquela sobre a qual as duas seguintes se constroem". De fato, a criança precisa desses conjuntos de fatores que interferem nas produções das crianças em seu desenvolvimento físico, intelectual, etc.

As DCMEI (SANTA MARIA, 2011b p. 2-3) trazem ainda no Artigo 4º, as dimensões norteadoras para a organização curricular da educação básica:

> I – **Desenvolvimento das diferentes linguagens e seus códigos**: é nas relações com outras pessoas e na interação com outras culturas que se constitui a identidade pessoal e social. Por meio de um currículo plural a escola pode oportunizar o desenvolvimento das diferentes formas de linguagens; isto significa explorar e promover o encontro dos sujeitos com essas formas de compreensão e expressão de vida.
> II – **Respeito às Fases do Desenvolvimento Humano**: o desenvolvimento humano está relacionado à evolução do ciclo vital, que acontece nos níveis afetivo, cognitivo, psicossocial, físico, moral e espiritual. Essa evolução não é determinada apenas por processos de maturação biológica, mas, também, pelo meio, envolvendo a cultura, a sociedade, as práticas e as relações intra e interpessoais, as quais são fator de máxima importância no desenvolvimento humano.

> III – **Construção da Autonomia**: a autonomia constitui-se em princípio orientador das práticas pedagógicas e da construção e da implementação do projeto político pedagógico da escola. É a capacidade a ser desenvolvida pelos integrantes da comunidade escolar, para que possam refletir, participar e assumir responsabilidades, valorizando as relações interpessoais que estabelecem entre si e com o conhecimento que constroem. O desenvolvimento da autonomia como princípio educativo considera a atuação do sujeito, valoriza suas experiências prévias, priorizando, fundamentalmente, ao protagonismo social. O currículo escolar deve considerar os fatores sociais, culturais e a história de cada aluno, oferecendo diferentes oportunidades de aprendizagem, respeitando as identidades e saberes, assegurando condições de aprendizagem da autonomia a todos.
> IV – **Respeito à diversidade**: a diversidade envolve múltiplas formas de perceber, de conviver, de expressar-se e agir no mundo. Somos, ao mesmo tempo, semelhantes como seres humanos, mas diferentes quanto à forma de constituição e contribuição das diversas culturas ao longo da história da humanidade. A valorização das diversidades étnicas, etárias, regionais, socioeconômicas, culturais, psicológicas, físicas e de gênero é constituinte de uma educação voltada para a inclusão social, o que remete a ressignificação da escola para atender a todas as crianças, sem segregação. A educação escolar, considerando a diversidade como elemento fundamental para processo de ensino e aprendizagem, necessita atender as singularidades, em especial os educandos, no sentido de analisar as possibilidades de aprendizagem de cada um, estabelecer prioridades e estratégias de ação, com vistas à qualidade dos processos educativos.
> V – **Relações sociais, culturais e educacionais**: a escola necessita estar preparada para dialogar com a sociedade, considerando a diversidade cultural, a informação e comunicação, as relações sociais e educacionais que devem ser considerados, pois cada aluno [re]constrói saberes segundo a sua origem, raça e gênero. Nas atividades escolares devem estar presentes conteúdos socialmente relevantes.

A partir dessas dimensões norteadoras, a EI de SM precisa observar e priorizar questões pontuais como a linguagem não só como escrita e leitura, mas como modo de interação entre os pares, dar importância e respeito ao desenvolvimento e autonomia desses sujeitos que estão construindo suas características, além de cultivar a consciência das diferenças e diferentes modos de pensar, comunicar, sempre respeitando a cultura e os “jeitos” do próximo. Nessa perspectiva, encontra-se um caminho fértil de possibilidades pedagógicas para a formação integral da criança.

Conforme o Art. 17 das DCMEI, a educação infantil deverá ser ofertada em:

> [...] I – creche, para crianças com idade de zero até três anos e onze meses;
> II – pré-escola, para crianças com idade a partir de quatro anos com duração de dois anos.
> [...] § 2º – As instituições de educação infantil que mantém simultaneamente o atendimento a crianças de zero a três anos e onze meses em creches e a partir de quatro anos em pré-escola, constituirão Centros ou Escolas de Educação Infantil com denominação própria.

> [....] § 4º – As formas específicas de organização do projeto político pedagógico das instituições de Educação Infantil devem considerar tempos, espaços, recursos humanos e materiais para o atendimento às crianças. (SANTA MARIA, 2011b, p. 5-6).

Constatamos que existe relação entre o documento municipal e as políticas nacionais para a EI determinando a separação de idades das crianças em duas etapas: creche e pré-escola. Além disso, esta separação tem conexão com a EC nº 59/2009, que determina a obrigatoriedade das crianças de quatro e cinco anos na pré-escola, o que justifica esta fase escolar da criança.

Também, no Art. 22 das DCMEI (SANTA MARIA, 2011b, p. 7) verificamos que trata dos "parâmetros para a organização de grupos de crianças deverão levar em consideração o Projeto Político Pedagógico e o espaço físico, bem como observar a relação denominação/idade, criança/adulto e criança/professor", conforme o que segue:

Quadro 2: Parâmetros para a organização de grupos de crianças.

ETAPA	**IDADE**	**RELAÇÃO CRIANÇA/ADULTO** **RELAÇÃO CRIANÇA/PROFESSOR**
a. Berçário I (BI)	de zero a um ano (0 – 1)	**6 crianças por adulto** No máximo 12 crianças por professor
b. Berçário II (BII)	de um a dois anos (1 – 2)	**6 a 8 crianças por adulto** No máximo 18 crianças por professor
c. Maternal I (MI)	de dois a três anos (2 – 3)	**10 a 12 crianças por adulto** No máximo 18 crianças por professor
d. Maternal II (MII)	de três a quatro anos (3 – 4)	**12 a 15 crianças por adulto** No máximo 20 crianças por professor
e. Pré-Escola A (Pré A)	de quatro a cinco anos (4 – 5)	**15 a 20 crianças por adulto** No máximo 20 crianças por professor
f. Pré-Escola B (Pré B)	de cinco anos a cinco anos e onze meses (5 – 5a 11m)	**20 crianças por adulto** No máximo 20 crianças por professor

Fonte: Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação Infantil de Santa Maria/RS – Resolução CMESM nº 30/2011.

Nesse quadro é possível perceber quanto é necessário o investimento de qualidade na formação de professores para atuar na EI nos municípios, pois a dificuldade encontrada em seu contingente de professores com relação ao número de alunos por etapa na Educação Infantil é muito grande. Cabe as prefeituras organizarem seu contingente de professores e paulatinamente ampliar o corpo

docente nas Instituições de Educação Infantil, na perspectiva de suprir a demanda tanto na creche quanto na pré-escola. Além disso, também disponibilizar recursos físicos e materiais é um enorme empecilho entre as escolas da rede. Isso faz com que as prefeituras comprem vagas em escolas particulares para oferecer acesso para as crianças que estão na faixa etária de quatro e cinco anos, na idade da obrigatoriedade de matrícula, assim as creches e escolas municipais são prejudicadas, tanto por não poder ampliar sua estrutura física para atender mais crianças quanto nos recursos repassados pelo governo federal que são gastos em escolas privadas. Santa Maria – RS, em 2011, por meio de sua autonomia enquanto SME, construiu suas DCMEI e, nelas, formalizou e complementou aspectos elementares quanto ao contingente de crianças por turma e por professor, o que nas DCNs para a Educação Infantil é matéria vaga. Cabe destacar que tais orientações encontramos no documento relacionado aos Parâmetros Nacionais para a Educação Infantil.

Tais conceitos que foram apresentados, são as representações que precisam ser trabalhadas na EI no âmbito municipal e em Santa Maria verificamos que, de maneira geral, atendem aos preceitos da legislação nacional vigente e pertinente. Nesse sentido, a Educação Infantil segue os documentos norteadores instituídos antes do desenvolvimento das Diretrizes próprias em seu município, mas, ainda, há a Lei nº 12.796/2013 (Lei que altera a LDBN 9.394/96 e trata da obrigatoriedade dos 4 a 17 anos), que surgiu no cenário educacional após a concretização das Diretrizes Municipais, dimensionando e promulgando os preceitos da EC nº 59/2009 que já previa o ensino com 14 anos e que agora está efetivada pela Lei nº 12.796, tendo os municípios o prazo de até 2016 as instituições educativas estarem adequadas para atender a nova demanda, bem como a organização da gestão macro do município que deve pensar estratégias e planejamentos para que isso ocorra de fato no ano exigido.

Algumas das alterações da Lei nº 12.796/2013 tem em suas escritas semelhanças em relação aos termos tratados e descritos anteriormente, tanto na Emenda Constitucional nº 59/2009, quanto na Resolução CNE nº 05/2009, em seu Art. 29: “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família

e da comunidade". Portanto, caberá ao município de Santa Maria se organizar para proceder a atualização da Resolução CME 30/2011, no sentido de contemplar em seu texto a obrigatoriedade de matrícula a partir dos 4 anos. Além disso, é preciso que os processos de gestão da educação municipal contemplem ações voltadas para a ampliação da oferta de vagas na EI, seja na etapa da creche quanto a pré-escola, em especial primando pelo turno integral.

Tais prioridades podem se constituir efetivamente a partir da construção de novas unidades, ampliação e ou [re]estruturação de espaços em escolas existentes, assim como a concretização de parceiras e cooperação técnica entre União Estado e Município para a consecução de projetos de construção de escolas municipais de Educação Infantil, a exemplo do Proinfância[11]. Também, em caráter emergencial, é possível investir e ampliar a compra de vagas em escolas privadas com a assinatura de convênios, como uma medida provisória, uma vez que o Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria tem a autonomia necessária e normas próprias para tais processos.

Em consonância com essas políticas dentro do Sistema, foi aprovado no ano de 2014, o Plano Nacional da Educação (PNE - Lei nº 13.005/2014), que específica em uma das suas 20 metas, a Meta 01 que se refere a EI, tendo como objetivo universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para crianças de quatro e cinco anos, além de ampliar a oferta de vagas em EI para creches, de forma a atender em 50% das crianças de zero a três anos até o final de vigência do PNE em 2024 (BRASIL, 2014). Para atendimento a educação infantil, o PNE determina que a nucleação de escolas deve ser limitado, de modo a evitar o deslocamento de crianças. Define, também, a necessidade de articulação entre as áreas de

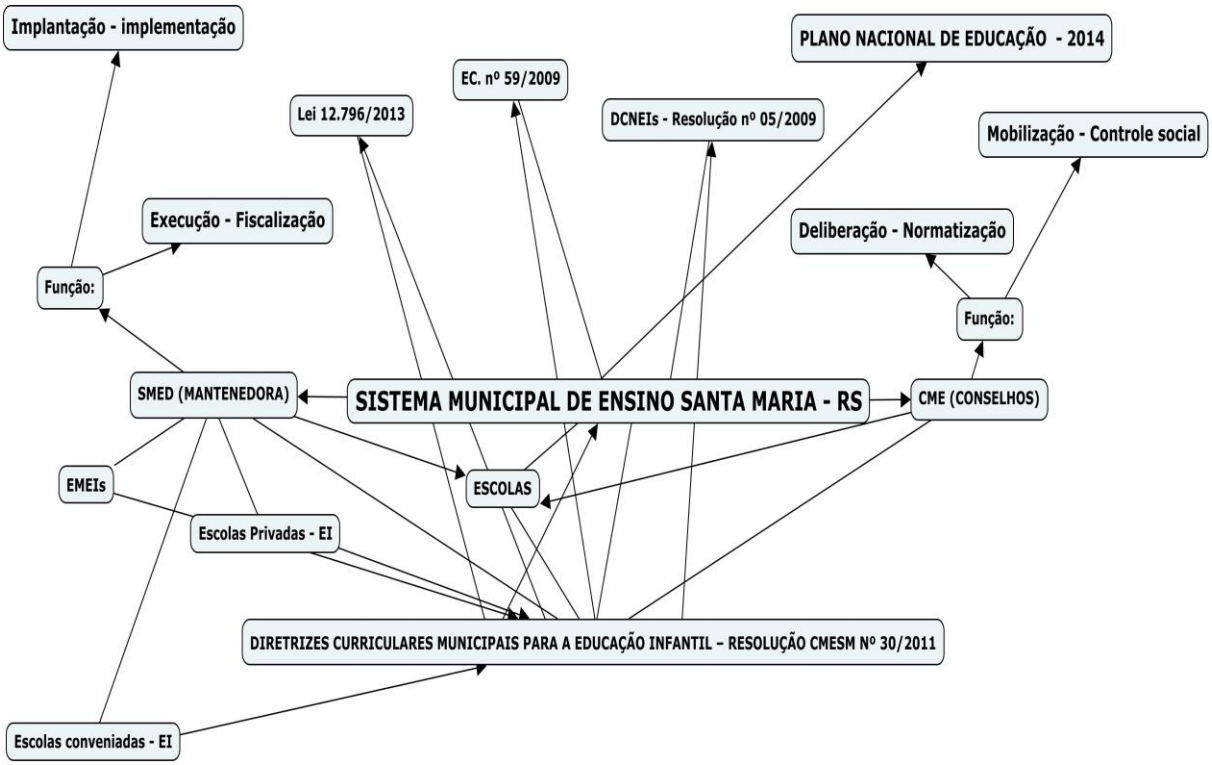
[11] O ProInfância é um programa de assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil. Seu principal objetivo é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR). Os recursos destinam-se à construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil. Para que a prefeitura seja atendida pelo Programa, é necessário que tenha sido pré-selecionada pelo Comitê gestor do PAC. O cadastramento do projeto será feito via SIMEC, no módulo PAR, em período pré-estabelecidos. Para cadastrar o projeto, o município deverá ter: - Disponibilidade de terreno em localização, condições de acesso e características geotécnicas e topográficas adequadas para a implantação das unidades, segundo as exigências dos projetos padronizados oferecidos pelo FNDE;- Compromisso com a gestão, funcionamento e manutenção das unidades; - Déficit comprovado de vagas na educação infantil. Além disso, tem o atendimento estimado de 120 crianças, em dois turnos ou 60 crianças em período integral.

educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade (BRASIL, 2014).

As influências desta política no cenário das políticas anteriores a ela, no caso as DCMEIs, Resolução CMESM nº 30/2011, introduzem certa preocupação a mais nos municípios, pois, percebe-se que os incentivos financeiros para a construção de creches e EMEIs já são poucos, o que é preocupante, visto que o ano para a obtenção desses objetivos já chegou e muito pouco foi feito. O sistema acaba por entrar em uma "crise estrutural", na qual algumas políticas que antes estavam andando a passos lentos, agora já não conseguem caminhar, como a construção das creches municipais no próprio município de Santa Maria – RS e seu atraso, voltando a quase a "estaca zero" por falta de verbas que o município recebe do Governo Federal pelo programa ProInfância, o que acarreta um gasto de três milhões de reais anuais comprando 750 vagas em escolas privadas (DIARIO DE SANTA MARIA, 2015).

O mapa conceitual a seguir demonstra a articulação do SME de Santa Maria e os marcos teóricos em que foram pautados nos capítulos deste trabalho:

Imagem 7: Sistema Municipal de Ensino e Políticas Públicas para a Educação Infantil – Santa Maria – RS



Fonte: Elaborado pelo autor.

O Sistema Municipal de Ensino, como foi representado na imagem, compreende um conjunto de estrutural de pressupostos e orientações político-pedagógicas e financeiras que subsidiam e se entrecruzam aos processos de gestão educacional e escolar no que diz respeito a Educação Infantil de Santa Maria. Trazem elementos indispensáveis como as escolas, o CME e a SMED, em relação interdependente, formando uma articulação estratégica com a finalidade de atingir os princípios de gestão democrática; um todo beneficiado de certo grau de autonomia e voltado para uma finalidade, no caso a educação (BORDIGNON, 2009).

A organização do Sistema de Ensino de Santa Maria se fundamenta no estatuto do regime federativo, que confere a cada ente federado autonomia e competências próprias na sua esfera de poder como falado anteriormente. Em resumo, a LDBN 9.394/96 estabelece os fundamentos da organização da educação nacional, prevendo que seja feita a união dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, cada um com suas competências para definir suas próprias normas de seu Sistema de Ensino, sempre em complementação às normas e políticas públicas nacionais (BRASIL, 1996). Ou seja, Santa Maria é ente federado e, para tanto, precisa constituir-se propositiva e [co] responsável na execução de políticas públicas educacionais, normatizando-as ao contexto das escolas que compõem seu SME.

6 CONCLUSÕES

Para finalizar o trabalho, é importante ressaltarmos os objetivos alcançados até o momento e também o problema de pesquisa. Respondendo ao problema e ao objetivo geral, as políticas públicas voltadas ao direito, acesso e oferta são variadas no cenário brasileiro e consequentemente no estado do Rio Grande do Sul e no município de Santa Maria. Essas políticas fazem parte de um conjunto Leis e Resoluções e Programas que orientam, normatizam e determinam o rumo da educação do país. Algumas delas, como a EC nº 59/2009 e a Lei 12.796, estão repercutindo diretamente nos dias atuais, além de serem complementares a LDBN 9.394/96 e ao PNE 2014-2024, que determinam a universalização da EI.

As análises dessas políticas norteadoras da educação em conjunto com os indicadores de matrículas, disponibilizados pelo INEP, contemplam em seus resultados nesta pesquisa os problemas enfrentados pelos municípios que tem como responsabilidade e dever atender a EI em razão ao aumento da demanda de matrículas iniciais, tanto em creches e, principalmente, na pré-escola. Os Artigos 17 e 22 das DCMEI de Santa Maria retratam bem essa lógica de aumento de crianças nas creches e pré-escola, atrelando a necessidade de adequar o contingente de professores e demais recursos para a consecução do projeto político pedagógico com qualidade.

Em atenção aos objetivos específicos, a Educação Infantil neste trabalho se inicia em um contexto histórico, desde seu primórdio e como surgiu a necessidade de tê-la como parte integrante da Educação Básica. Nessa perspectiva, inserem-se dados do INEP, como subsídio quantitativo para demonstrar o número de matrículas na Educação Básica e especialmente na Educação Infantil.

Ao trabalharmos com os dados qualitativos e quantitativos (TRIVIÑOS, 1987), a partir dos dados bibliográficos, documentais e indicadores do Censo Escolar, tornou-se possível compreender a organização das instituições que antes não eram escolares, mas que atendiam com o caráter compensatório e assistencialista, como por exemplo os orfanatos que ofereciam a “Roda dos Expostos”, sendo um recurso que se extinguiu muito recentemente se analisarmos sob o ponto de vista do tempo histórico. A partir da CF de 1988 é que a Educação Infantil passou a ser pensada como uma parte importante da Educação Básica no Brasil. Com as políticas de

incentivo para a educação, ECA, EPT, LDBN 9.394/96, municipalização da Educação Infantil, Diretrizes Curriculares, entre outras, aconteceram modificações que abriram espaço para a Educação Infantil fortalecer e consolidar suas propostas de formação da criança pequena, bem como avançar nos processos de gestão da sua oferta e acesso como primeira etapa da Educação Básica no Brasil.

Encontramos nos relatórios do Censo Anual do INEP que a Educação Básica teve, ao passar dos anos números, muitas variações em relação as matrículas iniciais, com baixas e altas, entretanto manteve uma média de matrículas. Em números gerais, a Educação Infantil também se manteve com uma média entre os anos pesquisados, mas seu efetivo teve uma crescente maior em relação as outras etapas da EB. Isto se deve pela preocupação na ampliação das ofertas no número de vagas, além dos incentivos para esta etapa da Educação Básica aos municípios pelo governo federal.

Como já sinalizado anteriormente, é dever do Estado garantir a oferta de EI pública, gratuita e de qualidade sem requisito de seleção (BRASIL, 1996), entretanto é competência específica do município a gestão da EI no que diz respeito a oferta e respectivas responsabilidades. Nessa perspectiva, as vagas em creches e pré-escolas devem ser oferecidas em instituições próximas às residências das crianças, o que é o caso do direito ao acesso, ou seja, não basta apenas o poder púbico ofertar vagas; tem de qualificar esta oferta pelas condições de acesso, entre elas, localização das escolas, boa infraestrutura, bons recursos físicos, materiais e humanos, entre outros aspectos tão necessários e importantes quanto aos já sinalizados[12] neste estudo.

Também, se faz obrigatória a matrícula na Educação Infantil de crianças que completam quatro ou cinco anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula. As crianças que completam 6 anos também devem ser matriculadas na escola, mas agora nos anos iniciais do Ensino Fundamental. A frequência nesta etapa não é pré-requisito para a matrícula (BRASIL, 2009).

Portanto, no caso brasileiro, não são reconhecidas modalidades não formais, informais e alternativas como equivalentes ao dever do Estado com a Educação Infantil. Por outro lado, é desnecessário pensar sobre o entendimento de que a

[12] os parâmetros de qualidade no documento “Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil”, não estabelece um padrão mínimo, nem um padrão máximo, mas os requisitos necessários para uma Educação Infantil que possibilite o desenvolvimento integral da criança até os cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social.

obrigatoriedade da matrícula/frequência pressupõe o dever de Estado em relação à garantia de vagas. Ou seja, a obrigatoriedade da família de matricular e da criança de frequentar só pode ser efetivada se o Estado cumprir sua responsabilidade e dever de ofertar a vaga e o acesso, o que se tornou obrigatório a partir de 2013, com a Lei nº 12.796/2013, que fixa a obrigatoriedade de matrículas dos 4 aos 17 anos. Então, coube aos munícipios se organizarem de maneira rápida tendo uma margem de três anos, ou seja, até 2016 para cumprir a exigência da Lei.

Importante frisar que a partir de 2013, o número de matrículas iniciais na Educação Infantil teve um crescimento de **4,82%** entre 2013 e 2015, sendo a maior alta em 2014 com mais de **7%**. A Emenda Constitucional nº 59/2009, que fundamenta a Lei nº 12.796, modificou a definição da educação obrigatória, apesar de sua importância, foi aprovada sem que fosse antecedida por maiores discussões na sociedade, nos meios especializados e no próprio Congresso Nacional.

> [...] essa medida já estava anunciada em metas definidas por uma mobilização de empresários, o Movimento Todos pela Educação, que vem exercendo grande influência nas orientações da política educacional no País. Essa novidade foi adotada na esteira da anterior, configurando uma verdadeira cascata de mudanças que incidiram sobre a gestão municipal da educação nesta primeira década do século (CAMPOS, 2010, p. 11).

De fato a grande influência dos agentes externos que conduzem as políticas públicas educacionais dos países em desenvolvimento, como Banco Mundial, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), entre outros, criando políticas que acabam, muitas vezes, sem o conhecimento da maioria da população interessada, o que compromete os processos de conscientização, opinião, aceitação se for o caso e, sobretudo, [co]responsabilização pelos processos de gestão. O que chama atenção é que essas medidas transformam o Sistema Educacional Brasileiro em uma corrida pela oferta de vagas, lotando as salas de aula, ou seja, quanto mais criança dentro da escola, mais os índices (quantitativos) aumentarão, segundo avaliações que se utilizam somente de números, sem avaliação qualitativa.

As consequências dessas conclusões recaem sobre as crianças, que cada vez mais estão entrando na escola, parecendo querer suprir uma necessidade de expansão da educação de qualidade através do acesso, mas, na realidade, a qualidade na Educação Infantil pode ou não melhorar. Nesse sentido, são outros fatores além do aumento de vagas e obrigatoriedade de matrícula que interferem na qualidade. Foi justamente criado para a EI um documento chamado Parâmetros

Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, o qual busca responder com ação efetiva aos anseios da área, da mesma forma que se tem de observar a determinação legal do Plano Nacional de Educação, que exige a colaboração da União para atingir o objetivo de “Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de Educação Infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade” (BRASIL, 2001). Daí a importância de um Sistema Municipal de Ensino bem organizado, articulado e com Conselho Municipal de Educação atuante e proativo.

Tanto na LDBN, quanto nas DCNs, DCNEI, DCMEI Santa Maria, assim como nos Parâmetros de Qualidade, percebemos um aspecto inquestionável e indispensável para consolidar o trabalho político-pedagógico nesta etapa da Educação Básica, ou seja, torna-se cada vez mais elementar e prioritária a formação específica das professoras e dos professores de Educação Infantil (BRASIL, 2006). Nesse caso, o indicador seria o nível propriamente dito de formação dos profissionais que atuam nas instituições de Educação Infantil, o que ainda falta muito a fazer.

A qualidade seria considerada ótima em um determinado município como o de Santa Maria, se o parâmetro definido neste caso fosse a formação exigida por lei, e todos os profissionais que atuam nas instituições de Educação Infantil tivessem essa formação em nível superior, assim como todos os profissionais que atendem crianças de zero a seis anos de idade fossem concursados. Os estagiários remunerados tem se constituído uma realidade conflitante nesta etapa da Educação Básica, uma vez que não possuem formação superior e, na maioria das vezes, não possuem aderência como estudantes do curso de Pedagogia ou da área da Educação. Para essa qualidade acontecer, precisa-se atentar para o que os governantes e respectivos Sistemas de Ensino estejam realizando, na perspectiva de que a educação para os pequenos seja de qualidade e não apenas resultante de ações episódicas e assistencialistas. Promover politicas públicas para a educação que de fato se qualifiquem, além de incentivos para formação docente que ainda utiliza de métodos tradicionais (FREIRE, 2005), em todas as etapas do ensino formal.

Este trabalho monográfico também voltou seu foco para o Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria, discutindo e analisando o papel do CME, bem como as

estratégias e projetos para a efetivação da lei da obrigatoriedade de 2013 que influi diretamente na [re] estruturação das escolas, da ampliação da oferta de vagas e da construção de novas instituições escolares que atendam essa nova demanda. Em uma perspectiva mais local, fez-se análise dos dados do Censo Escolar para a Educação Infantil no estado do Rio Grande do Sul e do município de Santa Maria, especificando os avanços e retrocessos tanto com os dados gerais, quanto com os dados mais específicos da EI, das creches e pré-escolas do município. Assim, tornou-se possível concluir que tal Sistema Municipal de Ensino tem se preocupado com a educação, mesmo que isso acarrete fatores que aumentam as despesas do município no que diz respeito ao ProInfância, por exemplo, devido a atual e excessiva compra de vagas em escolas particulares enquanto as obras das novas escolas não são concluídas; ao contingente de professores por turma; a oferta de mais vagas na pré-escola, entre outros aspectos.

Santa Maria sendo uma das principais cidades do interior do estado constitui-se ente Federado da União e atua com autonomia necessária para articular e propor novas políticas públicas com ajuda de seus órgãos que compõem o sistema, CME e SMED. A atuação do CME de Santa Maria vem ao encontro do que se desenvolveu em relação às politicas públicas descritas anteriormente nos três capítulos deste trabalho, quanto a criação de um documento norteador para o SME como um todo, com foco nas Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil que se constitui uma proposta que representa o significado do papel do CME no município, ou seja, propor Leis específicas para o município que possui autonomia frente as demais cidades que fazem parte da região AMCENTRO-RS, bem como articular e orientar o SME em suas Instituições agregadas nos processos de gestão educacional e escolar.

Em articulação com os dados quantitativos é pertinente pensarmos uma evolução nos dois últimos anos (2013 – 2014) em relação às matrículas iniciais. Os números expressam uma maior procura em relação às creches de SM, reconhecendo que o aumento dessas matrículas no município nos últimos cinco anos talvez se dê pelo aumento populacional e as mulheres estarem cada vez mais no mercado de trabalho, além da preocupação do município em atender a demanda que, ano após ano, está cada vez maior. Assim sendo, podemos concluir desses dados que a organização do município em atender essas vagas se dá por agregar

um Sistema que tem centrado suas competências, legitimidade e credibilidade a partir de suas lideranças, que trabalham em favor de uma educação de qualidade em instâncias municipais (BORDIGNON, 2009). O papel de todos dentro desse Sistema e, principalmente, do CME, é o de articulador e mediador das demandas educacionais desta sociedade que vive a educação diariamente. Além disso, o CME constitui-se um órgão colegiado representativo e mobilizador de diferentes entidades envolvidas com a educação municipal.

Assim, considerando as ações desenvolvidas em um SME, o quarto capitulo desse trabalho tratou particularmente da articulação e inter-relação entre as Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação Infantil de Santa Maria – RS, com a Emenda Constitucional nº 59, DCNEIs e Lei 12.796/2013, além da LDBN 9.394/96 e o PNE 2014-2024.

Todo o processo de construção das DCMEI para SM teve influência de duas principais bases legais em nível macro educacional, a EC 59 e a DCNEI, ambas de 2009. Os avanços alcançados pelo município depois da legalização da DCMEI foram muitos, em especial o aumento no número de matrículas iniciais em creches e pré-escolas, que representam um aumento também na oferta de vagas para a EI. Mas, podemos perguntar se essa demanda nova, que já vem de longa data aumentando gradativamente, não tenciona a prefeitura com aumento de gastos, com vimos anteriormente na reportagem do Diário de Santa Maria (2016), na qual consta a informação de que 12 projetos de construção de creches estão regredindo a estaca zero em razão da não ajuda da União para a cidade. Ou seja, a partir da construção de novas escolas e creches, com base na articulação e cooperação técnica entre os Entes Federados e as Entidades e Instituições que fazem parte de um SME, se pode dimensionar e articular a oferta e o aumento do número de matrículas iniciais na EI, tanto para creches quanto para pré-escolas, sempre contando com a participação das escolas privadas que oferecem bolsas e venda de vagas para o município poder suportar a demanda que está cada vez maior em razão a obrigatoriedade de matrículas na pré-escola.

Tendo em vista que as DCMEI de Santa Maria, Resolução CMESM nº 30/2011, tratam especificamente da Educação Infantil, é importante ressaltar que as mesmas trazem em seu bojo a definição de uma política de currículo articulada as demais etapas da Educação Básica, entretanto respeitam as especificidades do

público infantil da EI, bem como acolhem as demais normatizações oriundas das políticas públicas educacionais da esfera nacional. Assim, podemos considerar que a Educação Infantil em Santa Maria observa esses documentos norteadores instituídos antes do surgimento das DCMEI que tiveram muito a contribuir com o processo de elaboração das Diretrizes Municipais, seja em seu documento preliminar como na Resolução decorrente do mesmo. Entretanto, na análise da Resolução CMESM nº 30/2009 documento percebemos que é preciso uma definição mais pontual acerca da obrigatoriedade da matrícula e, também, da idade mínima de 4 anos considerando os preceitos da Lei nº 12.796/2013 que passou a vigorar após as DCMEI de 2011, assim como no número e quais “profissionais/adultos” deverão prestar atendimento as crianças pequenas.

Apesar da consolidação das Diretrizes, tanto nacionais quanto as municipais, contemplarem os principais preceitos da EC nº 59 que já previa o ensino com 14 anos e que agora está efetivada, tendo o município de Santa Maria o prazo de até 2016, ainda é preciso que ambas Diretrizes para Educação Infantil, em nível macro e micro, sejam revisadas e atualizadas quanto aos preceitos da Lei nº 12.796/2013 e, nesse sentido, que as escolas de EI atendam o novo contingente de crianças e estejam adequadas em termos estruturais e organizacionais, assim como ao desenvolvimento da gestão educacional (município) e escolar (instituição) que requer pensar planejar/executar/avaliar estratégias político-pedagógicas de qualidade.

REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, A. O direito das crianças à educação infantil. In: Pró-Posições/ UNICAMP. Faculdade de Educação. **Dossiê Educação Infantil e Gênero**. São Paulo: Campinas, v.14, n.3, 2003.

AZEVEDO, E. B. **Patrimônio industrial no Brasil.** Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_03/2arqurb3-esterezilda.pdf> Acesso em: 15 fev 2016.

BARBOSA, M. C. S. Trabalhando com projetos. In: REDIN, M. M. [et al.] **Planejamentos, práticas e projetos pedagógicos na Educação Infantil**. 2 ed. Porto Alegre: Mediação, 2013.

BARRETO, A. M. R. Situação atual da educação infantil no Brasil. In: BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para o credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil.** v. 2. Coordenação Geral de educação infantil. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1998.

BENJAMIN, W. **Reflexões:** a criança, o brinquedo, a educação. São Paulo, Summus, 1984.

BITTAR, M; SILVA, J.; MOTA, M. A .C. Formulação e implementação da política de educação infantil no Brasil. In**: Educação infantil, política, formação e prática docente.** Campo Grande, MS: UCDB, 2003.

_____. A educação infantil no contexto das políticas públicas**. Revista Brasileira de Educação** – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Rio de Janeiro, Campinas, SP: Autores Associados, n. 24, p. 53-65. 2003.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. -- (Educação Cidadã; 3)

BOURDIEU, P. & PASSERON, J. **A Reprodução:** Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/acesso-a-informacao> Acesso em: 03 dez. 2015.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Divisão Territorial do Brasil. **Divisão Territorial do Brasil e Limites Territoriais**. Disponível em: http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php. Acesso em: 26 dez. 2015.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Área territorial oficial Resolução da Presidência do IBGE de n° 5**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php> Acesso em: 26 dez. 2015.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Estimativa populacional 2014**. Disponível em:<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php> Acesso em: 26 de dezembro de 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Brasília: MEC, SEB, 2014.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Conselho Nacional da Educação. Câmara Nacional de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação**. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 2011 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 2010 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2011.

_____. Ministério da Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011** - Autoriza a União a transferir recursos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, e dá outras providências.. Brasília: Ministério da Casa Civil, 2011.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil**. Secretaria de Educação Básica. – Brasília: MEC, SEB, 2010.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 2009 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2010.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução Nº 4**, de 13 de julho de 2010 - Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Brasília: MEC, CNE, CEB, 2010.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MEC, 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil.** Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Brasília: DF, 2009.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 2008 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 5,** de 17 de dezembro de 2009 – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica**.** Brasília: MEC, CNE, CEB, 2009.

_____. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CEB nº 20/2009**, aprovado em 11 de novembro de 2009 - Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: MEC, 2009.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 2007 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 2006 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 2005 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

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

_____. Ministério da Casa Civil. **Lei 11.274** de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos Arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília: Ministério da Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2006.

_____. Ministério da Educação. **Direito à Educação:** Subsídios para a Gestão dos Sistemas Educacionais. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial, 2006.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 2004 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

_____. Ministério da Casa Civil. **Lei Nº 10.836** de 9 de janeiro de 2004. Programa Bolsa Família. Brasília: Ministério da Casa Civil, 2004.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 2003 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 2002 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 2001 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2002.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 2000 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2001.

_____. **Plano Nacional de Educação**. Lei nº 10.172/2001, de 09 de janeiro de 2001. Brasília: MEC, 2001.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 1999 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2000.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 1998 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1999.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 1997 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1998.

_____. Ministério da Educação e Desportos. Secretária da Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil:** Conhecimento de Mundo. v. 3. Brasília: MEC/SEF,1998.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 1996 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1997.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 1995 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1996.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: MEC, 1996.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Avaliação e Informação Educacional. **Estatísticas da educação no Brasil**. Brasília, 1996.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação básica:** 1994 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1995.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1994a.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Por uma política de formação do profissional de educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1994b.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**.** Brasília: MEC, 1990.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial** [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, Ano CXXVI, nº 191, p. 1 – Anexo.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988, 305 p.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1994a.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Por uma política de formação do profissional de educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1994b.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças.** Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1995.

_____. Ministério da Educação. **Relatório Nacional 41ª Sessão da Conferência Internacional.** Brasília, DF: MEC, 1989.

CAMPOS, M. M. A educação Infantil como Direito. In: INSUMOS PARA O DEBATE 2. **Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a Educação Infantil**: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CARVALHO, F. R. C. de; FREITAS, D. N. T. Conselhos Municipais de Educação e a qualificação da Educação Básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPA**. Porto Alegre, RS, v.24, n. 3, 2008.

CORAZZA, S. M. **Infância e educação**: Era uma vez, quer que conte, outra vez? Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

DALLA CORTE, M. G. (Org.). **Políticas públicas e Conselhos Municipais de Educação:** interlocuções com o Pró-Conselho. São Leopoldo: Oikos, 2015.

DALLA CORTE, M. G.; SARTURI, R. C. Visão Panorâmica de Indicadores e Políticas Públicas Subjacentes à Formação de Professores no Brasil. In: ALMEIDA, M. de L. P. de; BONETI, L. W.; PACIEVITCH, T. (Orgs.). **Políticas Educacionais e Docência na Contemporaneidade.** Curitiba, PR: CRV, 2015, p. 36-58.

DAHLBERG, G; MOSS, P; PENCE, A. **Qualidade na educação da primeira infância**: perspectivas pós-modernas. Porto Alegre: Artmed, 2003.

DIÁRIO DE SANTA MARIA. **Projetos de 12 creches do Proinfância voltam quase à estaca zero em Santa Maria.** Disponível em: < http://diariodesantamaria.clicrbs.com.br/rs/economia-politica/noticia/2015/11/projetos-de-12-creches-do-proinfancia-voltam-quase-a-estaca-zero-em-santa-maria-4892942.html>. Acesso em: 05 fev. 2016.

DIDONET, V. Desafios legislativos na revisão da LDB: aspectos gerais e a Educação Infantil. In: INSUMOS PARA O DEBATE 2. **Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a Educação Infantil**: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

_____. Creche: a que veio, para onde vai. In: **Educação Infantil: a creche, um bom começo**. Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. v 18, n. 73. Brasília, 2001. p.11-28.

FERREIRA, M. C. R. (Org.). **Os fazeres na Educação Infantil.** São Paulo: Cortez, 2000.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005, 42.ª edição.

_____. **Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários a Prática Educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GIBBS, G. **Analises de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GÜNTHER, H. Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta é a Questão? In: **Psicologia:** Teoria e Pesquisa. Universidade de Brasília - Mai-Ago 2006, Vol. 22 n. 2, p. 201-210.

HADDAD, L. **A creche em busca de identidade.** São Paulo: Loyola, 1993.

KISHIMOTO, T. M. Avanços e retrocessos na formação dos profissionais de educação infantil. In: MACHADO, Maria Lúcia de A. (Org.) **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 107-115.

KUHLMANN JR., M. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

KRAMER, S. Infância, cultura contemporânea e educação contra a barbárie. In: Bazílio, L. C.; Kramer, S. **Infância, educação e direitos humanos.** São Paulo: Cortez, 2003. p. 83- 106.

_____. **O papel social da educação infantil.** Disponível em: <http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/revista7-mat8.pdf> Acesso em: 12 Fev. 2016.

_____. **A política do pré-escolar no Brasil**: a arte do disfarce. 5. ed. São Paulo: Cortez,1995.

LEITE FILHO, A. Proposições para uma educação infantil cidadã. In: GARCIA, R. L.; LEITE FILHO, A. (Orgs.). **Em defesa da educação infantil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 29-58. (Coleção O sentido da escola; 18).

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão escolar**: teoria e prática. 5 ed. revista e ampliada – Goiânia: Editora Alternativa, 2004

LIBÂNEO, J. C. OLIVEIRA, J. F. TOSCH, M. S. **Educação Escolar: Políticas, estrutura e organização.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LÜCK, H. **Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. m Aberto.** Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev/jun. 2000. Disponível em <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/em_aberto_72.pdf > Acesso em: 11 out. 2014.

_____. **Dimensões de gestão escolar e suas competências.** Curitiba: Editora Positivo, 2009.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas. São Paulo, EPU, 1986.

LUNARDI, E. M.; KANTORSKI. J.; BORIM. G. Sistema Municipal de Ensino e a autonomia dos Conselhos Municipais de Educação. In: DALLA CORTE, M. G. (Org.). **Políticas públicas e Conselhos Municipais de Educação:** interlocuções com o Pró-Conselho. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 87-102.

MALAGUZZI, L. (1994) **Ao contrário as cem existem.** Bambini. Milão, Fev/ano X, nº 2 (Tradução livre de Ana Lúcia Goulart de Faria, Patrízia Piozzi e Maria Carmem Barbosa).

MARCÍLIO, M. L. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil colonial: 1726 - 1950. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997. p. 51-76.

MELLO, A. M. (Org.). **O educador como gestor de espaços.** Série editada por Suzi Mesquita Vargas. Brasília: Gerdau, Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, 2011.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. 29 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MICHEL, M. H. **Metodologia e pesquisa cientifica em ciências sociais**: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. São Paulo, SP: Atlas, 2005.

OLIVEIRA, Z. M. R. **Creches:** Crianças, faz de conta & Cia. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

PEREIRA, T. L. **Conselhos municipais de educação na gestão democrática de políticas educativas:** Reflexões preliminares de uma pesquisa. Disponível em: < http://www.aems.edu.br/conexao/edicaoanterior/Sumario/2013/downloads/2013/3/77.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2016.

RIZZO, G. **Creche:** organização, currículo, montagem e funcionamento. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SANTA MARIA. **Projeto de Lei nº 8.250/2015 – Plano Municipal de Educação de Santa Maria**. Secretaria Municipal de Educação: Santa Maria, 2015.

_____. **Prefeitura Municipal de Santa Maria**. Disponível em: < http://www.santamaria.rs.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. **Diretrizes Curriculares para a Educação Municipal de Santa Maria**. Documento Preliminar. Secretaria Municipal de Educação: Santa Maria, 2011a.

_____. **Resolução CMESM nº 30**, de novembro de 2011. Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação Infantil de Santa Maria. Conselho Municipal de Educação, Santa Maria, 2011b.

SARMENTO, D. C. Criação dos sistemas municipais de ensino. Educação & Sociedade, Campinas, vol. 26, n° 93, p.1363-1390, 2005.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. São Paulo: Autores Associados, 2014.

_____. **Sistemas de ensino e planos de educação**: o âmbito dos municípios. Educação e Sociedade, Campinas/ SP, v.20, n.69, p. 119-136, 1999.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23ª ed. Ver. E atual. – São Paulo: Cortez, 2007.

TAYLOR, F.W. **Princípios da Administração Científica**. São Paulo: Atlas, 1990.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, S. L. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. In: **Revista Brasileira de Políticas e Administração Escolar – RBPAE – v.23, n.1, p. 53-69**. Pernambuco: UFPE, 2007.