



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Camila Moresco Possebon

**MATRÍCULA OBRIGATÓRIA NA EDUCAÇÃO INFANTIL: IMPACTOS
NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS**

Santa Maria, RS
2016

Camila Moresco Possebon

**MATRÍCULA OBRIGATÓRIA NA EDUCAÇÃO INFANTIL: IMPACTOS NO
MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Educação**.

Orientadora: Prof^a Dr^a Rosane Carneiro Sarturi

Santa Maria, RS
2016

Camila Moresco Possebon

**MATRÍCULA OBRIGATÓRIA NA EDUCAÇÃO INFANTIL: IMPACTOS NO
MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Educação**.

Aprovado em 29 de agosto de 2016:

Rosane Carneiro Sarturi, Dra. (UFSM)
(Presidente/Orientadora)

Maria Luiza Rodrigues Flores, Dra. (UFRGS)

Marilene Gabriel Dalla Corte, Dra. (UFSM)

Santa Maria, RS
2016

DEDICATÓRIA

Ao meu amado avô Edison Moresco (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Ao concluir esta dissertação quero agradecer:

À professora Rosane Carneiro Sarturi, orientadora deste trabalho, que tem sido uma grande mestra desde os tempos de graduação, compartilhando com generosidade suas experiências e proporcionando muitas oportunidades de crescimento profissional e pessoal. Obrigada!

Aos professores e professoras que por mim passaram e deixaram suas marcas positivas. Obrigada!

À minha querida e presente família, por todo o apoio durante a minha caminhada acadêmica e profissional, especialmente a minha mãe, colega de profissão e, com certeza, minha maior admiradora. Obrigada!

À Luiza Casanova, pelo companheirismo de muitos momentos e pela figura de lealdade que representa na vida e representou durante esta jornada oscilante de vitórias, euforias, inseguranças e frustrações. Obrigada!

Aos meus colegas que ofereceram gentilmente sua colaboração, escuta e empatia durante todo o percurso do curso de mestrado. Sozinhos não vamos longe!
Obrigada!

Às crianças, que me inspiram e me motivam a acreditar em uma educação de qualidade e a lutar por um sistema educacional mais justo. Muito obrigada!

EPÍGRAFE

...que a importância de uma coisa não se mede com fita métrica nem com balanças nem barômetros etc. Que a importância de uma coisa há que ser medida pelo encantamento que a coisa produza em nós.

Manoel de Barros - Memórias Inventadas

RESUMO

MATRÍCULA OBRIGATÓRIA NA EDUCAÇÃO INFANTIL: IMPACTOS NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS

AUTORA: Camila Moresco Possebon

ORIENTADORA: Rosane Carneiro Sarturi

Esta dissertação apresenta os resultados da pesquisa realizada no Curso de Mestrado em Educação, vinculada à Linha de Pesquisa LP2: Práticas Escolares e Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). O estudo apresenta como tema as políticas de educação infantil do município de Santa Maria, Rio Grande do Sul (RS), a partir da Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009a), que alterou o Art. 208 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) ampliando a escolaridade obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade. O objetivo geral da pesquisa é analisar o processo de expansão da oferta de educação infantil na Rede Pública Municipal de Ensino de Santa Maria – RS, considerando a matrícula obrigatória a partir dos 4 anos de idade, no período de 2009 a 2016. Os objetivos específicos são: a) descrever o processo de construção da educação infantil no Brasil; b) compreender os movimentos de construção de políticas públicas no contexto da educação infantil; e c) analisar as ações desenvolvidas pela Rede Pública Municipal de Ensino de Santa Maria, RS, para operacionalizar as políticas de implementação da obrigatoriedade do ingresso da educação básica a partir dos 4 anos de idade. A metodologia adotada é de abordagem qualitativa do tipo estudo de caso e utilizou como fontes de análise os dados estatísticos do Censo Escolar, disponíveis na plataforma do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e dados sistematizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), a legislação da educação municipal de Santa Maria, RS, documentos da Secretaria Municipal de Educação de Santa Maria (SMED) e entrevista semiestruturada com o Conselho Municipal de Educação (CME). A fundamentação teórica está pautada em estudos sobre a infância e a educação infantil no Brasil, com obras de Kramer (1987), Rosemberg (2002), Campos (2010), entre outros, e estudos sobre políticas educacionais e seus desdobramentos na gestão da educação, com obras de Dourado; Oliveira; Santos (2007), Cury (2002), Lück (2006), Vieira (2001), entre outros. A pesquisa demonstra que a rede pública municipal de ensino de Santa Maria expandiu a sua oferta em turmas de creche e pré-escola nos últimos 7 anos, porém não atingiu a meta de universalizar a pré-escola. As ações da Prefeitura para expandir o acesso à educação infantil estão pautadas na compra de vagas em instituições privadas de ensino do Município, fortalecendo, assim, a parceria público-privada.

Palavras-chave: Educação Infantil. Políticas públicas. Gestão Educacional.

ABSTRACT

COMPULSORY SCHOOL ENROLLMENT IN EARLY CHILDHOOD EDUCATION: IMPACTS ON THE MUNICIPALITY OF SANTA MARIA - RS

AUTHOR: Camila Moresco Possebon

ADVISOR: Rosane Carneiro Sarturi

This dissertation presents results of a research carried out in the Master's Degree in Education Course, linked to the LP2 line of research: School Practice and Public Policy, of Education Graduate Program at the Federal University of Santa Maria (UFSM). This study presents as theme early childhood education public policy of the municipality of Santa Maria, Rio Grande do Sul (RS), based on the 59th Amendment of the Constitution of Brazil, enacted on November 11th, 2009 (BRASIL, 2009a), which has modified its Article 208 (BRASIL, 1988), extending compulsory education from 4 to 17 years old. The main objective of this research is to analyze the expansion process of early childhood education vacancy in the Municipal Public Education System of Santa Maria – RS, considering the compulsory school enrollment from 4 years old, in the period from 2009 to 2016. The specific objectives are: a) to describe the process of early childhood education in Brazil; b) to understand the development movements of public policy in early childhood education context; and c) to analyze the developed actions by the Municipal Public Education System of Santa Maria, in order to operationalize policies of compulsory school enrollment of basic education of children from 4 years old. The methodology used is the qualitative approach, from the case study type. It has used as analytical sources data from School Census, available on the Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) platform, and systematized data from State Audit Court of Rio Grande do Sul (TCE/RS), besides the education laws and legislation of Santa Maria – RS, documents from Municipal Education Department of Santa Maria and semi-structured interview with the Municipal Council of Education. The theoretical background is guided by studies on childhood and early childhood education in Brazil, using articles by Kramer (1987), Rosemberg (2002), Campos (2010), among others, and studies on educational policies and their development in educational management, discussing researches by Dourado; Oliveira; Santos (2007), Cury (2002), Lück (2006), Vieira (2001), among others. This study indicates that the public education system of Santa Maria has expanded its offer in nursery and pre-school classes in the last seven years, but it has not reached the goal of universalizing pre-school. The actions of Santa Maria's City Hall to expand access to early childhood education are guided by vacancy purchase in private educational institutions of Santa Maria, strengthening, therefore, the public-private partnership.

Keywords: Early Childhood Education. Public Policy. Educational Management.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução das matrículas na educação infantil/ Brasil 2007-2010.....	14
Gráfico 2 – Matrículas na Educação Infantil/RS 2009 – 2010	14
Gráfico 3 - Distribuição territorial (rural x urbana) do município de Santa Maria	53
Gráfico 4 - Evolução das Matrículas na Educação Infantil em Santa Maria 2009/2015	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Atendimento das Escolas Municipais de Educação Infantil de Santa Maria	65
Tabela 2 - Organização das turmas de pré-escola quanto ao número de crianças ..	73
Tabela 3 - Composição do Conselho Municipal de Educação	75
Tabela 4 -Oferta de Educação Infantil de Santa Maria – RS/2015.....	83
Tabela 5 - Vagas compradas em escolas privadas	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADSM – Agência de Desenvolvimento de Santa Maria
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CME – Conselho Municipal de Educação
CME – Conselho Municipal de Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DCNEI – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
EC – Emenda Constitucional
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil
FAPERJ – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MIEIB – Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil
OBEDUC – Observatório da Educação
OMEP – Organização Mundial Educação Pré-Escolar
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PME – Plano Municipal de Educação
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE – Plano Nacional de Educação
PPGE – Programa de Pós-Graduação em Educação
RCNEI – Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
SMED – Secretaria Municipal de Educação
TCE – Tribunal de Contas do Estado
UFES – Universidade Federal de Santa Maria
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 NO CAMINHO DA EDUCAÇÃO INFANTIL OBRIGATÓRIA: PERCURSOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS	17
1.1 A PESQUISA EDUCACIONAL E O CAMPO CIENTÍFICO	17
1.2 FONTES DE PESQUISA	21
1.3 SUJEITOS DA PESQUISA.....	24
1.4 INSTRUMENTOS DE PRODUÇÃO DE DADOS	25
2 EDUCAÇÃO PARA A INFÂNCIA NO BRASIL: HISTÓRICO DE LUTAS POR UM DIREITO	27
3 POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO INFANTIL: MOVIMENTOS, CONTEXTOS, OBRIGATORIEDADE E QUALIDADE	40
4 A REDE MUNICIPAL DE SANTA MARIA E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 59/2009: DESDOBRAMENTOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	49
4.1 NOTAS ACERCA DOS CAMINHOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO	49
4.2 O MUNICÍPIO DE SANTA MARIA: <i>LÓCUS</i> DA PESQUISA.....	52
4.3 A REDE DE ENSINO DE SANTA MARIA	56
4.4 A EDUCAÇÃO INFANTIL EM SANTA MARIA.....	60
4.5 O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E A EDUCAÇÃO INFANTIL.....	67
4.6 DIRETRIZES CURRICULARES MUNICIPAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	71
4.7 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SUA ATUAÇÃO NO MUNICÍPIO ...	74
4.8 AS OBRAS DO PROINFÂNCIA	77
5 “3, 2, 1”, TEMPO ESGOTADO: DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO E ALGUMAS [IN]CONCLUSÕES	81
REFERÊNCIAS	88

INTRODUÇÃO

A pesquisa intitulada “Ampliação da matrícula obrigatória na educação infantil: impactos na rede pública municipal de ensino de Santa Maria – RS”, que se vincula à Linha de Pesquisa “Práticas Escolares e Políticas Públicas”, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Maria (PPGE), e foi desenvolvida com o apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (OBEDUC) – CAPES/Brasil, apresenta como temática a matrícula obrigatória na educação infantil, no Brasil, e tem a intenção de investigar os impactos da Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009a), que determina a ampliação da educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade no contexto do município de Santa Maria, Rio Grande do Sul.

A ampliação da obrigatoriedade da educação básica no Brasil está estreitamente ligada à conquista do direito à educação, porém, é lançado aos municípios brasileiros, órgãos federados responsáveis pela oferta da educação infantil, o imenso desafio de garantir o acesso e a permanência de todas as crianças de 4 e 5 anos de idade em escolas de educação infantil dos seus sistemas educacionais até o ano de 2016. O caráter obrigatório e gratuito da educação afirma-se como um direito social desde Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e atualmente configura-se enquanto um direito universal que deve ser assegurado a todos com igualdade e qualidade.

Diante da escassez de recursos financeiros e humanos para tal implementação é inevitável questionar de que forma está sendo pensada essa educação infantil para as novas gerações do país e o que revela o projeto político nacional para a infância sob o discurso do resgate à democratização da educação.

A temática em discussão é abrangente e permeia todo o sistema educacional brasileiro, de forma que para delimitar o campo desta pesquisa foi considerado o fenômeno no âmbito local: a cidade de Santa Maria, localizada no Centro do Estado do Rio Grande do Sul.

Com base nisso, o estudo utilizou como espaço de análise os órgãos municipais responsáveis pela gestão educacional do município, para atender à demanda de vagas na educação infantil às crianças de 4 e 5 anos de idade,

considerando a ampliação da obrigatoriedade para esta faixa etária como política pública nacional de ampliação do direito à educação.

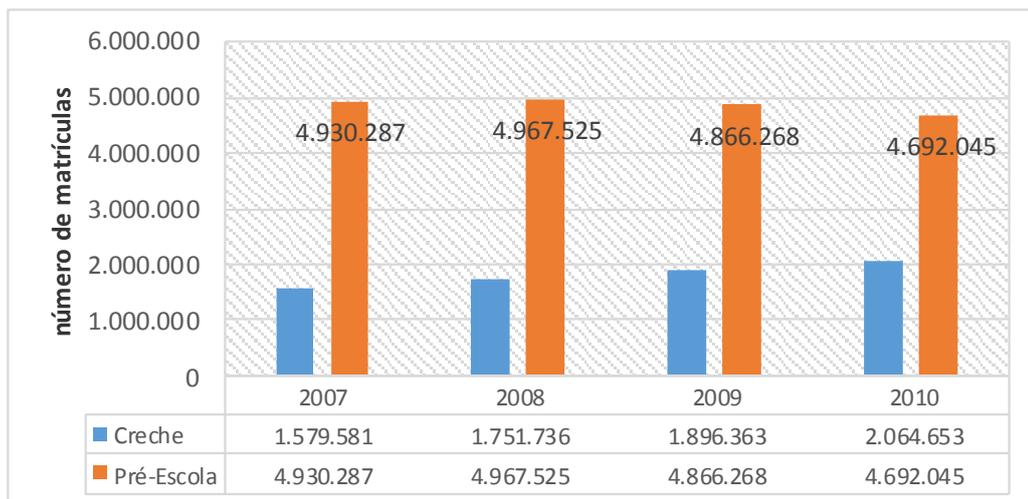
As políticas de ampliação e de universalização do acesso à educação foram intensificadas na década de 90 com a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jontien, Tailândia, que reuniu ministros e governos de mais de 150 países na consolidação de um compromisso de combate à pobreza, através da garantia da educação básica para a população mundial, da renovação do seu alcance e da visão sob a mesma. Este período caracteriza-se pelo surgimento de um novo olhar sobre a educação e seus processos de reformas, neste sentido, Akkari (2001, p. 17) afirma que “[...] a internacionalização das políticas educacionais resultou na disseminação de novos paradigmas e conceitos que supostamente dariam maior eficácia às políticas educacionais”.

No contexto deste movimento, o Brasil encontrava-se dentre os países com maior taxa de analfabetismo do mundo e foi movido a desenvolver políticas educacionais que se estendessem ao âmbito familiar, da comunidade e dos meios de comunicação, a fim de legitimar a visão ampliada da educação básica, que se buscou na conferência de Jontien. A respeito disso, Frigotto e Ciavatta (2003, p. 102) afirmam que “[...] a base conceptual da educação básica em um novo projeto é, primeiro, o reconhecimento dos problemas maiores do mundo globalizado, sob os quais temos que tomar decisões locais”.

Com a intensidade deste debate, a escolaridade obrigatória centra-se nas pautas de reformas educacionais cujo intuito era ampliar a oportunidade de acesso à escola para toda a população. O Brasil inicia uma série de mudanças educacionais como a ampliação do ensino fundamental de 8 para 9 anos de duração e o ingresso na escola passa a ser obrigatório a partir dos 6 anos de idade através da Lei Nº 11.274/2006 (BRASIL, 2006b).

No ano de 2009, com a divulgação da Emenda Constitucional (EC) Nº 59 (BRASIL, 2009a), é decretada a ampliação da obrigatoriedade da educação básica dos 4 aos 17 anos de idade, com data limite de implantação até o ano de 2016, inclusive de oferta à população que não teve acesso à essa etapa na idade adequada. O impacto dessa legislação aparece no número de matrículas na educação infantil:

Gráfico 1 - Evolução das matrículas na educação infantil/ Brasil 2007-2010



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Censo Escolar 2010 (BRASIL, 2010a).

Os dados do Censo da Educação Básica (BRASIL, 2015), publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), demonstram que no ano de 2009 o número de matrículas na pré-escola apresentou uma queda de 2,03%, evidenciando os efeitos da ampliação do ensino fundamental de 8 para 9 anos de duração, com a mudança na matrícula das crianças de 6 anos de idade para o 1º ano do ensino fundamental.

E, no ano de 2010, continuaram a cair em 3,58%, deixando de atender à demanda que quase 20% da população de 4 e 5 anos de idade. O estado do Rio Grande do Sul (RS) apresentava um movimento contrário, mas que, no entanto, ainda não evidenciava uma mudança significativa:

Gráfico 2 – Matrículas na Educação Infantil/RS 2009 – 2010



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Censo Escolar 2010 (BRASIL, 2010a).

Percebe-se um aumento na oferta de vagas do ano de 2009 para o ano de 2010, porém, segundo o Censo de 2010 do RS, havia 3.279.488 matrículas na pré-escola em tempo parcial, enquanto no turno integral eram ofertadas 271.454 vagas no mesmo nível desta etapa. A grande diferença de oferta entre o ensino em tempo parcial e integral torna-se constante nos dados estatísticos de cada município e configura-se em um aviso para essa alternativa dos gestores educacionais municipais que violam o direito à educação de tempo integral como alternativa para dobrar o número de vagas, fácil e rapidamente, além de suprimirem a oferta de vagas em nível de creche.

Sendo assim, destaca-se como objetivo geral de pesquisa: analisar o processo de expansão da oferta de educação infantil na Rede Pública Municipal de Ensino de Santa Maria – RS, considerando a matrícula obrigatória a partir dos 4 anos de idade, no período de 2009 a 2016, e como objetivos específicos: a) Descrever o processo de construção da educação infantil no Brasil; b) Compreender os movimentos de construção de políticas públicas no contexto da educação infantil; c) Analisar as ações desenvolvidas pela Rede Pública Municipal de Ensino de Santa Maria, RS, para operacionalizar as políticas de implementação da obrigatoriedade do ingresso da educação básica a partir dos 4 anos de idade.

Como metodologia, foi adotada a pesquisa de abordagem qualitativa do tipo estudo de caso, utilizando como instrumentos de produção de dados a pesquisa documental; o Censo Escolar do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; documentos disponibilizados pela coordenação da educação infantil da Secretaria Municipal de Educação de Santa Maria, RS, com os dados acerca da organização e gestão de escolas de educação infantil do município, entrevista semiestruturada com a ex-presidente do Conselho Municipal de Educação, e a legislação municipal que regulamenta o Sistema de Ensino de Santa Maria.

Portanto, o problema de pesquisa que irá orientar todas as ações da pesquisa é: Como ocorreu o processo de expansão da oferta de educação infantil na rede pública municipal de ensino de Santa Maria – RS, considerando a matrícula obrigatória a partir dos 4 anos de idade, no período de 2009 a 2016?

A dissertação está dividida em 5 capítulos que se desdobram em alguns subtítulos. O capítulo 1, denomina-se *No caminho da educação infantil obrigatória: percursos teórico-metodológicos*, e apresenta as perspectivas teórico-metodológicas adotadas para analisar o processo de expansão da oferta de

educação infantil na Rede Pública Municipal de Ensino de Santa Maria – RS, considerando a matrícula obrigatória a partir dos 4 anos de idade, no período de 2009 a 2016.

O capítulo 2, intitulado *Educação para a infância no Brasil: histórico de lutas por um direito*, descreve o processo de construção da educação infantil no Brasil e os principais marcos históricos que constituem esta etapa da educação básica como uma grande conquista da sociedade.

No capítulo 3, denominado de *Políticas públicas e educação infantil: movimentos, contextos e obrigatoriedade* são discutidos os movimentos de construção de políticas públicas no contexto da educação infantil, considerando os princípios de qualidade que regem as propostas legais.

Já no capítulo 4, intitulado *A rede de ensino público de Santa Maria e a Emenda Constitucional Nº 59/2009: desdobramentos a educação infantil*, traz uma análise das ações desenvolvidas pela Rede Pública Municipal Santa Maria, RS, para operacionalizar as políticas de implementação da obrigatoriedade do ingresso na educação básica a partir dos 4 anos de idade. Neste capítulo são destacados os movimentos de descentralização da educação através da municipalização do ensino; a configuração do Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria e sua Rede de Ensino; e a atuação do Conselho Municipal de Educação no município.

Por fim, o capítulo 5, leva o título *3, 2, 1, tempo esgotado: diagnóstico do município e algumas [in]conclusões*, desenvolve uma síntese da pesquisa em parágrafos conclusivos.

1 NO CAMINHO DA EDUCAÇÃO INFANTIL OBRIGATÓRIA: PERCURSOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

No me regalen más libros
Por que no los leo
Lo que he aprendido
Es porque lo veo
Mientras más pasan los años
Me contradigo cuando pienso
El tiempo no me mueve
Yo me muevo con el tiempo
Soy las ganas de vivir,
Las ganas de cruzar
Las ganas de conocer
Lo que hay después del mar
Yo espero que mi boca nunca se calle
También espero que las turbinas de este
avión
Nunca me fallen
No tengo todo calculado,
Ni mi vida resuelta
Solo tengo una sonrisa
Y espero una de vuelta

(La vuelta al mundo – Calle 13)

Este capítulo da dissertação, apresenta as perspectivas teórico-metodológicas adotadas para analisar o processo de expansão da oferta de educação infantil na Rede Pública Municipal de Ensino de Santa Maria – RS, considerando a matrícula obrigatória a partir dos 4 anos de idade, no período de 2009 a 2016.

1.1 A PESQUISA EDUCACIONAL E O CAMPO CIENTÍFICO

A pesquisa caracteriza-se pelo ato de conhecer algo, buscar conhecimento sobre as coisas que não compreendemos, dar a volta ao mundo. Tratando-se de pesquisa acadêmica, o ato de conhecer se dá de forma organizada e sistemática, obedecendo a regras metodológicas e objetivando atingir um nível mais avançado de compreensão sobre determinado fenômeno. Apesar de alguns critérios estabelecidos para o desenvolvimento da pesquisa acadêmica, não há uma única forma de pesquisar, assim como modelos ou fórmulas prontas. A experiência do pesquisador o capacita para selecionar ou descartar excessos e equívocos em demasia, possibilitando através da prática o aperfeiçoamento de métodos e técnicas (GATTI, 2002).

A pesquisa também exige mais do que um conjunto de técnicas e instrumentos, necessita de conhecimentos acerca do tema a ser pesquisado e compromisso com a realidade a ser estudada. No caso da pesquisa em educação há características próprias do universo que rege a educação e seus inúmeros vieses. Pois, "[...] pesquisar em educação significa trabalhar com algo relativo a seres humanos ou com eles mesmos, em seu próprio processo de vida" (GATTI, 2002, p. 12).

Ao propor pesquisar e produzir conhecimento sobre educação, o pesquisador está assumindo um compromisso com a realidade educacional do contexto em que está inserido. Dessa forma, impacta-se direta ou indiretamente a sociedade com suas concepções e compreensões sobre a própria educação e visão de mundo.

O objetivo geral, anunciado no *caput* deste capítulo, perpassa as tensões e contradições presentes no sistema educacional brasileiro, dentro de uma lógica da ordem global estabelecida que influencia as práticas educacionais e seus caminhos futuros, pois nenhum fenômeno social está desvinculado de fatores externos, por menores que sejam. Ainda, o pesquisador, ao selecionar suas abordagens e inserções no ambiente a ser pesquisado, carrega consigo suas próprias crenças, dogmas e paradigmas (GATTI, 2002).

Para Tello (2012), a ação de selecionar essa ou aquela metodologia de pesquisa configura-se em mais do que simples escolha, compõe o posicionamento do pesquisador, que, ao fazê-lo na pesquisa, explicita um posicionamento perante o mundo, uma visão de mundo, "[...] Esto es, no solo modos de leer la realidad, sino los modos de construirla, en términos de reflexividad epistemológica. En este sentido el posicionamiento epistemológico se convierte en el posicionamiento político del investigador" (TELLO, 2012, p. 57).

Diante de tais reflexões, os estudos para a elaboração do projeto de dissertação de mestrado fazem surgir um movimento de avanços e retrocessos, na busca pelo aperfeiçoamento constante, pois, quando se revisita um projeto ou qualquer ensaio de escrita percebe-se com mais criticidade os elementos que constituem a pesquisa em educação.

Desta forma, para desenvolver a pesquisa "Ampliação da matrícula obrigatória na educação infantil: impactos na rede pública municipal de ensino de Santa Maria – RS" optou-se por uma metodologia de abordagem qualitativa do tipo estudo de caso, por entender que a abordagem da pesquisa qualitativa possibilita ao pesquisador

considerar a realidade social e a sua dinâmica, seus significados e o contexto em que se está pesquisando. Pois:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com um conjunto 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 (MINAYO, 1994, p. 21).

Do mesmo modo, a pesquisa quantitativa fez-se necessária na investigação, uma vez que o problema de pesquisa exige o uso de técnicas quantitativas de análise de dados. A respeito da complementariedade das abordagens qualitativas e quantitativas, Flick (2009) considera que:

Em termos de "epistemologia", o foco está mais na incomensurabilidade das duas abordagens, por vezes referindo-se aos paradigmas específicos em cada caso. Na "versão técnica" da discussão, essas diferenças são vistas, mas não são tão impossíveis de superar ou considerar. O foco está mais na utilidade e contribuição de uma abordagem à outra (FLICK, 2009, p. 120).

Ainda, para intensificar a particularidade da pesquisa optou-se pelo estudo de caso que “[...] se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo” (SEVERINO, 2007, p. 121), no sentido de absorver as singularidades locais em que o fenômeno ocorre, dada a abrangência nacional da implementação do ingresso obrigatório na educação básica aos 4 anos de idade. Este tipo de pesquisa possibilita o caráter complexo e profundo de uma determinada situação, partindo da delimitação dos objetivos geral e específicos, delimitados a seguir.

Para Yin (2001) o estudo de caso apresenta essa capacidade de pesquisar um fenômeno da contemporaneidade em seu próprio contexto, principalmente quando o fenômeno e o contexto não apresentam limites claros e estabelecidos “[...] em outras palavras, você poderia utilizar o método de estudo de caso quando deliberadamente quisesse lidar com condições contextuais acreditando que elas poderiam ser altamente pertinentes ao seu fenômeno de estudo” (YIN, 2001, p. 32).

Nesse sentido, optou-se pelo estudo de caso, como metodologia para pesquisa sobre a expansão da oferta de educação infantil, entendendo que a temática no contexto do município de Santa Maria, RS, está inserida em um universo

maior de influências sociais, culturais, históricas e políticas.

Em resumo, entende-se a pesquisa enquanto uma ação sistematizada e guiada por conhecimentos científicos de organização da realidade ou, ainda, enquanto:

[...] atividade básica da Ciência na sua indagação e construção da realidade. É a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo. Portanto, embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação. Ou seja, nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática (MINAYO, 1994, p. 17).

Na orientação das ações da pesquisa, partiu-se de uma problemática cotidiana frente a mudanças na configuração da educação básica brasileira e do aprofundamento teórico sobre a temática para a formulação do problema de pesquisa apresentado: **Como ocorreu o processo de expansão da oferta de educação infantil na rede municipal de ensino de Santa Maria – RS, considerando a matrícula obrigatória a partir dos 4 anos de idade, no período de 2009 a 2016?**

Para responder a este problema, foram propostos um objetivo geral e três objetivos específicos que se constituem a partir das três categorias de análise da pesquisa e que buscam contemplar os principais eixos de discussão teórica, sendo eles:

Quadro 1: Objetivos da pesquisa

OBJETIVO GERAL Analisar o processo de expansão da oferta de educação infantil na Rede Pública Municipal de Ensino de Santa Maria – RS, considerando a matrícula obrigatória a partir dos 4 anos de idade, no período de 2009 a 2016.		
CAPÍTULO	CATEGORIA	OBJETIVO ESPECÍFICO
2	Educação Infantil	Descrever o processo de construção da educação infantil no Brasil;
3	Políticas Públicas de educação infantil	Compreender os movimentos de construção de políticas públicas no contexto da educação infantil;
4	Gestão Educacional	Analisar as ações desenvolvidas pela Rede Pública Municipal de Santa Maria, RS, para operacionalizar as políticas de implementação da obrigatoriedade do ingresso na educação básica a partir dos 4 anos de idade.

Fonte: Elaborado pela autora.

As categorias de análise foram estabelecidas, *a priori*, da coleta de dados, na fase exploratória da pesquisa, em que se delimitaram os objetivos e as fontes de dados, pois “Pesquisar políticas públicas de educação exige considerar três focos: o processo de produção das políticas, a gestão dos sistemas e as práticas das instituições. Em cada um, coloca-se o desafio de considerar o cotidiano, as relações e as produções” (KRAMER; TOLEDO; BARROS, 2014, p. 11). O critério para a sua utilização baseou-se na definição de Gomes (1994) para categorias:

A palavra *categoria*, em geral, se refere a um conceito que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si. Essa palavra está ligada à idéia de *classe* ou *série*. As categorias são empregadas para se estabelecer classificações. Nesse sentido, trabalhar com elas significa agrupar elementos, idéias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso (GOMES, 1994, p. 70).

As categorias de análise foram os eixos que orientaram a elaboração da dissertação e permaneceram como tais na produção e na análise dos dados. Representam os vieses adotados para a análise da temática e transversalizam todo o processo da investigação. A base conceitual que permeia cada categoria, bem como as questões teóricas que as sustentam, serão discutidas nos capítulos seguintes da dissertação.

1.2 FONTES DE PESQUISA

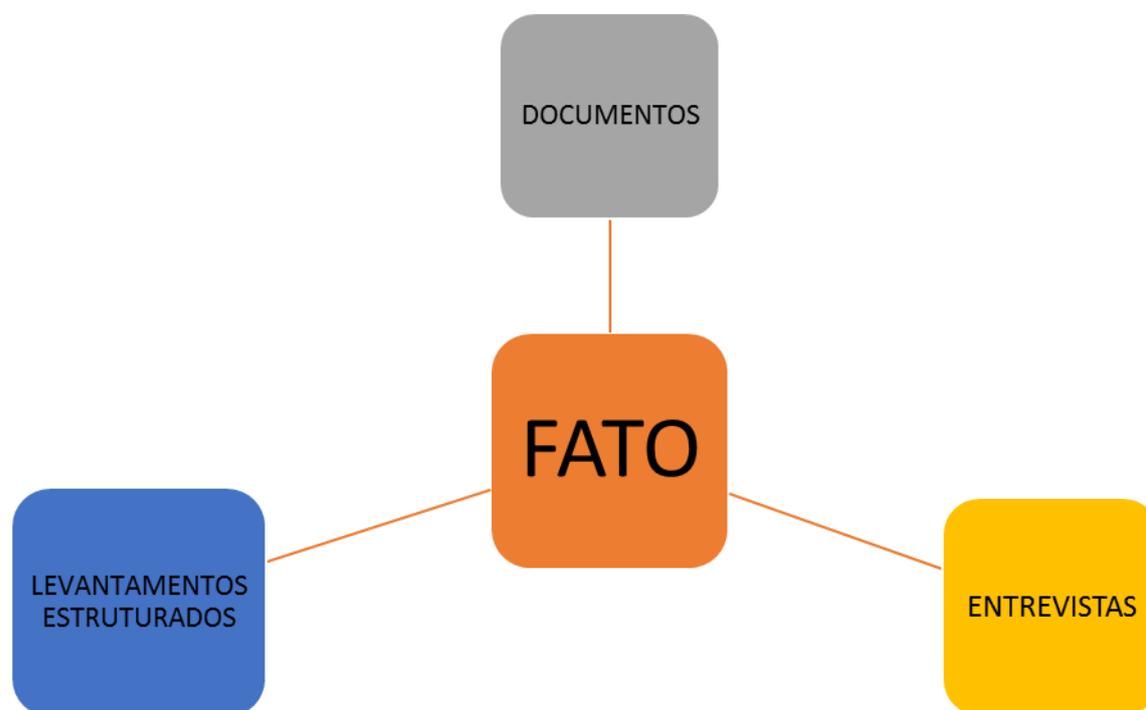
A utilização de várias fontes de evidências é o primeiro princípio para a produção de dados no estudo de caso. Essa diversidade de fontes de informações e de sujeitos na pesquisa é essencial para o desenvolvimento da triangulação como meio de obtenção de várias avaliações do mesmo caso (YIN, 2001).

O elenco das fontes utilizadas na pesquisa baseou-se nesses pressupostos que pretendiam oferecer subsídios amplos para a análise do caso investigado. Com a triangulação, o pesquisador disponibiliza de vantagens no momento de cruzar informações e verificar a sua validade. A técnica permite também a criação de linhas convergentes de investigação conforme a Figura 1.

As fontes da pesquisa utilizadas foram selecionadas a partir do *lôcus* da investigação e baseiam-se na compreensão de que podem conter as informações relevantes para responder ao problema orientador dos processos teórico-

metodológicos. Visando investigar o fenômeno de pesquisa sob diversas perspectivas, como da historicidade das políticas educacionais para a educação infantil, da base conceitual da criança enquanto sujeito de direitos e da gestão de políticas no sistema municipal de educação, utilizou-se a combinação de fontes de dados qualitativos e quantitativos, baseando-se na triangulação de dados (YIN, 2001), que possibilita a inventividade para descobrir novos conhecimentos.

Figura 1: Convergência de Fontes de Dados



Fonte: Elaborada pela autora com base nos pressupostos de Yin (2001).

1.2.1 Fonte documental

A escolha pela inserção de fontes documentais na pesquisa deu-se através de sua objetividade e caráter estável, que possibilita a sua revisitação e análise sempre que for necessário. Além disso, as fontes documentais:

[...] podem fornecer outros detalhes específicos para corroborar as informações obtidas através de outras fontes. Se uma prova documental contradizer algum dado prévio, ao invés de corroborá-lo, o pesquisador do estudo de caso possui razões claras e específicas para pesquisar o tópico de estudo com mais profundidade (YIN, 2001, p. 109).

Com isso, destaca-se alguns dos documentos levados em consideração na pré-análise do tema pesquisado que foram selecionados conforme a sua relevância para a organização e gestão da oferta e das práticas pedagógicas da educação infantil. Ainda, foram utilizados, conforme as necessidades emergentes dos processos investigativos, a inclusão de novas fontes documentais que atribuíram relevância na triangulação e análise dos dados.

Pré-análise:

- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Nº 9.394/1996) (BRASIL, 1996a);
- Plano Nacional de Educação (Lei Nº 13.005/2014) (BRASIL, 2014);
- Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação infantil (BRASIL, 2010b);

Análise:

- Normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria (Resolução CMESM Nº 2/1999) (SANTA MARIA, 1999);
- Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria (Resolução CMESM Nº 30/2011) (SANTA MARIA, 2011);

1.2.2 Fontes estatísticas

A pesquisa está vinculada ao projeto Observatório da Educação (OBEDUC), fomentado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O OBEDUC visa estimular as pesquisas acadêmicas na pós-graduação que discutem a educação básica e buscam o fortalecimento do diálogo entre as universidades, gestores de políticas educacionais e escolas. A "[...] utilização de dados estatísticos educacionais produzidos pelo INEP como subsídio ao aprofundamento de estudos sobre a realidade educacional brasileira" (BRASIL, 2006a) é uma diretriz do programa e fornece uma base de dados para as discussões do grupo de professores e pesquisadores que o compõe.

Dessa forma, o Censo Escolar constitui o banco de dados utilizados na pesquisa. Através da plataforma Data Escola Brasil, foi possível ter acesso aos microdados do Educacenso, de cada escola de Santa Maria, sendo eles referente ao número de escolas de cada município, o código e a situação da mesma, a dependência administrativa a qual integra e a característica de sua localidade (urbana ou rural).

Figura 2: Plataforma Data Escola Brasil

Busca por filtro

Código Escola Endereço

UF RS Município SANTA MARIA Bairro

Dependência administrativa	Situação de funcionamento	Modalidade	Educação Indígena
<p>Marcar todas Desmarcar todas</p> <input type="checkbox"/> Federal <input type="checkbox"/> Estadual <input type="checkbox"/> Municipal <input type="checkbox"/> Privada	<p>Marcar todas Desmarcar todas</p> <input type="checkbox"/> Em atividade <input type="checkbox"/> Paralisada <input type="checkbox"/> Extinta	<p>Marcar todas Desmarcar todas</p> <input type="checkbox"/> Ensino Regular <input type="checkbox"/> Educação Especial – Modalidade Substitutiva <input type="checkbox"/> Educação de Jovens e Adultos	<p>Marcar todas Desmarcar todas</p> <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Localização diferenciada da escola	Tipo de atendimento das turmas	Etapa	
<p>Marcar todas Desmarcar todas</p> <input type="checkbox"/> Não se aplica <input type="checkbox"/> Área remanescente de quilombos <input type="checkbox"/> Unidade de uso sustentável em área remanescente de quilombos <input type="checkbox"/> Área de assentamento <input type="checkbox"/> Unidade de uso sustentável <input type="checkbox"/> Terra indígena <input type="checkbox"/> Unidade de uso sustentável em terra indígena	<p>Marcar todas Desmarcar todas</p> <input type="checkbox"/> Classe hospitalar <input type="checkbox"/> Atividade complementar <input type="checkbox"/> Unidade de atendimento socioeducativa <input type="checkbox"/> Atendimento Educacional Especializado (AEE) <input type="checkbox"/> Unidade prisional <input type="checkbox"/> Não se aplica	<p>Marcar todas Desmarcar todas</p> <input type="checkbox"/> Educação Infantil <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental 8 anos <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental 9 anos <input type="checkbox"/> Ensino Médio <input type="checkbox"/> Ensino Médio Integrado <input type="checkbox"/> Ensino Médio Normal/Magistério <input type="checkbox"/> Educação Profissional <input type="checkbox"/> Educação de Jovens e Adultos - Ensino Fundamental <input type="checkbox"/> Educação de Jovens e Adultos - Ensino Fundamental(Projovem - urbano) <input type="checkbox"/> Educação de Jovens e Adultos - Ensino Médio	

Fonte: Captura de tela da Plataforma Data Escola Brasil.

1.3 SUJEITOS DA PESQUISA

A Secretaria Municipal de Educação (SMED) e o Conselho Municipal de Educação (CME) foram os dois espaços selecionados para a realização da pesquisa. A escolha por estes espaços definiu-se a partir das suas relativas funções na organização e gestão da educação municipal. A SMED, por tratar-se de um órgão de administração e controle do Sistema Municipal de Educação que desempenha funções de planejamento e promoção de políticas públicas educacionais e o CME por suas funções enquanto órgão de representatividade social no processo de

gestão das políticas públicas educacionais, além do fator determinante de que o CME de Santa Maria se encontra em pleno funcionamento.

Os sujeitos que colaboraram com a pesquisa foram selecionados conforme as suas funções: coordenadora da educação infantil do Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria e ex-presidente do Conselho Municipal de Educação de Santa Maria, com mais de 20 anos de atuação no mesmo.

1.4 INSTRUMENTOS DE PRODUÇÃO DE DADOS

A partir desta definição prévia dos documentos, dos sujeitos e dos espaços da pesquisa, foram definidos os instrumentos de produção de dados, de modo que seja possível chegar à uma resposta, mais próxima possível, do problema de pesquisa delimitado. Assim, a análise documental foi desenvolvida com base em dados públicos e alguns dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação.

A escolha pelos espaços da pesquisa ocorreu por acreditar que esses são os mais indicados para colaborar com a produção de dados relevantes, considerando os seus respectivos papéis de ente federado responsável pela oferta da educação infantil, órgão de gestão de políticas compartilhadas pelo governo e por representantes da sociedade civil na gestão educacional e documentos base para a organização da educação nacional e municipal. Além disso foram selecionados por possuírem dados mais atualizados que os disponíveis para a população em geral, pois: “A ‘análise documental’ [...] fornece ao investigador a possibilidade de reunir uma grande quantidade de informação sobre leis estaduais de educação, processos e condições escolares, planos de estudo, requisitos de ingresso, livros-texto etc.” (TRIVIÑOS, 1987, p. 111).

A segunda dimensão da pesquisa consistiu no levantamento dos dados do Censo Escolar do ano de 2015 e o seu cruzamento com os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação. Não foi possível realizar o levantamento dos dados referente ao ano de 2016 devido ao processo de censeamento estar em desenvolvimento. Também foi realizado um levantamento quantitativo das escolas municipais que ofertam a educação infantil, a fim de projetar a demanda de vagas e suas qualificações (localização e idade) conforme o prazo estabelecido pela Meta 1 do atual Plano Nacional de Educação de:

Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

Em outra etapa da pesquisa foi realizada entrevista com a ex-presidente do Conselho Municipal de Educação de Santa Maria (CMESM) para obter dados acerca da atuação do órgão na oferta da educação infantil municipal. Optou-se por realizar entrevistas semiestruturadas porque estas possibilitam ao entrevistador uma liberdade maior de inferência durante a interação com o entrevistado. Segundo Triviños:

Podemos entender por entrevista semi-estruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987, p. 146).

O autor destaca a necessidade de partir de questionamento pré-estabelecidos, de modo que o investigador possa seguir um roteiro sem engessá-lo e tampouco esquecê-lo, além de que este tipo de entrevista proporciona espontaneidade entre entrevistado e entrevistador.

2 EDUCAÇÃO PARA A INFÂNCIA NO BRASIL: HISTÓRICO DE LUTAS POR UM DIREITO



Este capítulo pretende atender ao objetivo específico a) *descrever o processo de construção de educação infantil no Brasil*. Para isso, é importante inserir a temática no contexto socioeconômico e político em que vivemos, no qual o capitalismo se sobrepõe a qualquer interesse social coletivo e cultural, principalmente no que se refere à educação.

Compreende-se Estado “[...] como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo” (HÖFLING, 2001, p. 31). Entende-se, também, que o Estado assume nesse sistema, cada vez mais globalizado, a responsabilidade de operacionalizar ações diversas para a manutenção do seu projeto político, dentre elas, diminuir as desigualdades sociais. Nesse ponto, são desenvolvidas políticas sociais referentes ao nível de proteção social que o Estado implementa, podendo estas serem mais ou menos efetivas, dependendo do posicionamento político de cada governo em exercício.

A escola no sistema capitalista é um campo de conflito social, mas também de promoção de justiça social enquanto espaço de busca por melhoria de uma posição na sociedade, pois:

Os sistemas escolares, ainda que tenham se organizado com vistas à formação de força de trabalho para o desenvolvimento capitalista, baseado na indústria moderna e no urbanismo, acabam por se desenvolver para além dessas funções imediatas, passando a representar a possibilidade de

acesso à educação, entendida como um direito inalienável dos cidadãos modernos (OLIVEIRA, 2009, p. 19).

Desta forma, entende-se por política pública as decisões tomadas e legitimadas por governos através da manifestação de agentes sociais e de movimentos de lutas, que se convergem para o interesse público (VIEIRA, 2001).

Assim, do mesmo modo que expressam as demandas das camadas populares, não contempladas nas agendas governamentais, expressam, também, estratégias governamentais, influenciadas pela totalidade local ou global, na medida em que se constituem de interesses de políticas econômicas e do sistema econômico. A educação, nesse contexto, caracteriza-se como uma política pública social, assim como as políticas de saúde, de saneamento e de habitação, e estão situadas no centro das ações políticas de um determinado tipo de Estado (HÖFLING, 2001). Sendo assim, as políticas públicas sociais voltadas à educação serão citadas aqui como políticas públicas educacionais, pois:

Constitucionalmente, a educação brasileira deve ser direito de todos e obrigação do Estado; deve acontecer em escolas; deve seguir determinados princípios; deve ratificar a autonomia universitária; deve conservar a liberdade de ensino; e principalmente deve converter-se em direito público subjetivo, com a possibilidade de responsabilizar-se a autoridade competente (VIEIRA, 2001, p. 19).

Acredita-se, conforme os pressupostos de István Mészáros (2008) em “A educação para além do capital”, que os processos sociais de reprodução estão fortemente ligados aos processos de educação. Então, para que possamos vivenciar uma transformação educacional de efetivo significado precisamos pensar concomitantemente em uma reforma social significativa, pois, a educação durante muito tempo configurou-se como um mecanismo de manutenção da ordem social, do pensamento dominante e de consolidação hegemônica. Assim:

A educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo- ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma alternativa à gestão da sociedade, seja na forma “internalizada” (isto é, pelos indivíduos devidamente “educados” e aceitos) ou através de uma dominação estrutural e uma subordinação hierárquica e implacavelmente impostas (MÉZÁROS, 2008, p. 35).

É nesse contexto, que as instituições de atendimento à criança tiveram sua origem no início do século XIX, na Europa, e baseavam-se em modelos de infância muito distintos dos atuais. O surgimento desses espaços atrelava-se à necessidade social do referido período histórico de desenvolvimento industrial e dos centros urbanos que agravavam a pobreza e o subdesenvolvimento, principalmente, de mulheres e crianças.

Para além de interesses sociais, os projetos de tais instituições serviam aos interesses religiosos, políticos e econômicos, assim como as *workhouses*¹ propostas por John Locke no século XVI, cujo argumento baseava-se no pensamento de criar espaços para os filhos de trabalhadores que representavam um peso financeiro às paróquias e viviam na ociosidade em vez de representar produtividade ao sistema (MÉZÁROS, 2008).

É possível pensar que estes modelos educacionais voltados à infância desencadearam o cunho da educação futura para as próximas gerações das classes trabalhadoras da Europa e do mundo afora.

Antes destes primeiros movimentos de institucionalização de espaços de cuidados de crianças, atrelados a projetos educacionais, a responsabilidade da educação dos pequenos sujeitos esteve sob o núcleo familiar, mais específico, aos cuidados da mãe. As crianças se constituíam basicamente através do convívio com seus familiares e com a comunidade em que viviam.

Considerando a abordagem sociológica de Willian Corsaro (2011) pode-se pensar que as crianças possuem em seu desenvolvimento uma incrível capacidade de produzir cultura e transformar culturas, porém quando atreladas a um projeto educacional que tenha por intenção tal transformação, a experiência pode ocorrer de modo mais significativo, pois as crianças:

[...] ingressam na cultura por meio da família, mas passavam a produzir e participar de uma série de culturas pares. Nessa concepção, as crianças não se desenvolvem simplesmente como indivíduos; elas produzem coletivamente culturas de pares e contribuem para a reprodução de uma sociedade ou cultura mais ampla (CORSARO, 2011, p. 94-95).

¹ Palavra do inglês com a tradução mais próxima para oficina. Refere-se às instituições destinadas aos filhos dos pobres que combinava doutrinação religiosa e disciplina de trabalho (MÉZÁROS, 2008).

Com características da Europa do século XIX, no Brasil, as primeiras escolas voltadas para o atendimento da infância começaram a surgir no fim dos anos 1890 e apresentavam-se enquanto direito das mães trabalhadoras que não dispunham de um lugar seguro para deixar seus filhos pequenos.

A prioridade era o atendimento de pequenos órfãos e filhos de mães solteiras e viúvas, critérios estabelecidos pelos padrões morais da época e as instituições precisavam garantir a segurança e ensinar hábitos de higiene, além de prover alimentação. A educação, até então dicotomizada dos cuidados, ficava à cargo da família (KRAMER, 1987).

No ano de 1889 a primeira creche do Estado é inaugurada no Rio de Janeiro e atendia aos filhos dos operários (KULHMANN JR, 1998). Neste período ainda não estava claro qual o conceito de educação para crianças e quais as suas especificidades educacionais, haviam altos índices de mortalidade infantil, desnutrição e muitos acidentes domésticos. Estes fatos históricos refletem a tardia ideia de infância que surge apenas na sociedade capitalista, quando o papel social da criança se transforma:

[...] na sociedade burguesa ela passa a ser alguém que precisa ser cuidada, escolarizada e preparada para uma atuação futura. Este conceito de infância é, pois, determinado historicamente pela modificação das formas de organização da sociedade (KRAMER, 1987, p. 19).

Destarte, a vulnerabilidade infantil impulsionou diversas iniciativas de alguns setores da sociedade, os quais destacam-se os setores religiosos e o setor privado, a pensar em um espaço de cuidados das crianças para além do núcleo familiar. A partir disso “[...] 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).

Esta inserção dos filhos da classe trabalhadora na escola desde muito cedo oportunizava a manutenção da sociedade de classes, sob uma educação de cunho moral e cívica, desprivilegiando o desenvolvimento intelectual e visando à preparação para um futuro na sociedade industrial (KULHMANN JR, 1998).

Se a infância e a criança não eram compreendidas na sua totalidade e na sua própria essência pode-se inferir que estes espaços não apresentavam nenhuma

intencionalidade de desenvolvimento pedagógico ou infantil, pelo contrário, estavam balizados pelo cuidado indissociado de qualquer ato educativo.

Percebe-se, então, que a preocupação com a educação para infância se deu na política brasileira tardiamente, pois os órgãos oficiais criados a fim de ocupar-se do atendimento a crianças estavam ligados ao Ministério da Saúde, da Justiça e Negócios Interiores, passando por mais alguns até, finalmente, chegar ao Ministério da Educação (KRAMER, 1987).

Algumas organizações multilaterais² como a Organização Mundial de Educação Pré-Escolar (OMEP) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) iniciaram a realização de trabalhos no Brasil no ano de 1952 e tinham um caráter voluntário e beneficente (KRAMER, 1987).

A OMEP desenvolvia trabalhos sob contratos com a Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO) e atendia crianças de 0 a 7 anos de idade, além de oferecer formação para mulheres voltadas ao trabalho na educação pré-escolar e posteriormente efetivou um convênio com o Ministério da Saúde na fundação de Centros de Atendimentos ao Pré-Escolar, no Rio de Janeiro (KRAMER, 1987).

A UNESCO tem como foco de ação o aprimoramento da educação mundial, oferecendo acompanhamento técnico através da parceria com os ministérios de educação dos países. A partir da década de 70, exerce forte influência nos modelos de educação para crianças pequenas, fazendo circular ideias e balizar a proposição de políticas públicas educacionais no Brasil (ROSEMBERG, 2002). Dentre as ações que visa desenvolver na área da educação infantil para consolidar a Educação para Todos – o compromisso de Dakar (UNESCO; CONSED, 2001), estão:

² Os organismos multilaterais se configuram na sociedade mundial como organizações da iniciativa privada que exercem forte influência na formulação de políticas educacionais. Através de coletas, definições e análise de informações estatísticas (ROSEMBERG, 2002) divulgam globalmente documentos e formulam projetos educacionais que representam a ideologia neoliberal convertida em soluções para as crises da educação dos países em desenvolvimento.

Quadro 2 – Exemplos de Ações da UNESCO na área da educação infantil

AÇÕES DA UNESCO
Adoção de uma linha editorial na área da educação infantil, incluindo a tradução de Notas sobre Políticas (“Policy Briefs”) de vários países, que contêm lições sobre suas políticas para a infância, produzidas pela Sede da UNESCO e já traduzidas para outras línguas;
Realização do estudo “Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil”, uma iniciativa da Sede da UNESCO para levantamento da situação da Educação Infantil em vários países. O estudo foi publicado em português e inglês, visando a uma disseminação para outros países interessados em conhecer a realidade brasileira;
Pesquisa sobre indicadores da primeira infância, promovido pelo Escritório regional da UNESCO para a América Latina e o Caribe (OREALC), visando a aperfeiçoar o monitoramento global de Educação para Todos. O Brasil foi incluído no projeto pela sua extensão territorial e complexidade, visto que a oferta da educação infantil é cada vez mais descentralizada em nível de milhares de municípios;
Projeto “Revisão das Políticas e Serviços de Educação infantil”, estudo promovido pela Unesco – Sede e a Organização para Cooperação e desenvolvimento Econômico (OCDE), envolvendo quatro países-membros: Brasil, Indonésia, Cazaquistão e Quênia. A iniciativa visa a oferecer a esses países uma oportunidade de revisar criticamente suas políticas e serviços para a primeira infância e identificar opções e estratégias para melhorá-los.
Realização de Seminário para promover debates e subsidiar a educação infantil no Brasil, como simpósio de educação Infantil: construindo o presente, em comemoração à semana de Educação para Todos de 2002 e o Seminário nacional sobre o Financiamento da Educação infantil, em setembro de 2003;
Programa Fundo do Milênio para a Primeira Infância: este programa firmado em 2003 tem como parceiros a Unesco no Brasil, o Banco Mundial e a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho. Tem como objetivo a qualificação do atendimento em creches e pré-escolas – preferencialmente da rede privada sem fins lucrativos, isto é, de instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais que atende crianças em situação de vulnerabilidade social.

Fonte: Adaptado de Moreira e Lara (2012).

Oriunda da UNESCO, a OMEP passa a atuar no Brasil com a promoção de seminários, congressos e cursos com temáticas focadas na infância e na educação para a infância:

A inclusão da OMEP na pauta da política educacional se realizou através de seu presidente Vital Didonet, que presidiu a organização de 1980 a 1987. A partir dessa data a atuação da OMEP no Brasil foi reconhecidamente importante na mobilização da sociedade em prol da qualificação do atendimento infantil, cujas ações influenciaram na elaboração da carta constituinte de 1988 (PACHECO, 2007, p. 179).

Com a sua reorganização por Pedro Demo, a instituição passou a utilizar como diretrizes:

[...] defesa dos direitos da criança; - defesa de uma política social da infância; - visão integral e integrada da problemática do pré-escolar; - formação de profissionais especialistas e interdisciplinares; - defesa de orçamentos explícitos públicos para o financiamento do pré-escolar (PACHECO, 2007, p. 179).

Através das pesquisas que realizou, em parceria com o Ministério da Educação (MEC), a OMEP denunciou o descaso político com a educação infantil e desenvolveu um papel muito importante para o país (QUADRO 2).

Já a UNICEF desenvolveu ações mais diversificadas em todo o Brasil, que tomavam como base política a criança como ponto principal no desenvolvimento do país. Entretanto, apesar das heranças deixadas pelos programas desenvolvidos a partir de uma perspectiva mais assistencialista, tanto UNICEF, quanto OMEP, foram órgãos que marcaram o início das lutas sociais por uma educação para crianças com qualidade social e educacional (KRAMER, 1987).

Com a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei Nº 4.024/61, em 20 de dezembro de 1961, a educação emerge no contexto nacional sob novos olhares e compromissos do Estado. Após 13 anos de debate até a data de sua aprovação, os estados e municípios seguiam um mesmo modelo educacional sem autonomia e de forma centralizada. No contexto da LDB, a educação é direito de todos sem especificidade etária ou de grau.

A educação infantil, compreendida como elemento do Grau Primário e nominada de Grau Pré-Primário, destinava-se às crianças de até 7 anos de idade em Escolas Maternais ou Jardins de Infância. Estes serviços eram prestados por empresas que possuíam como funcionárias mães de crianças menores de 7 anos de

idade, que eram “[...] estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária” (BRASIL, 1961).

Diferente do grau primário, a educação das crianças de até 7 anos de idade não possuía demais orientações quanto os seus fins e objetivos, bem como quanto à sua obrigatoriedade ou modelos de organização. Desta forma, nesta etapa da vida, a educação das crianças se dava de modo desarticulado à educação nacional e sem qualquer mecanismo de avaliação das instituições ou regulamentação do Estado. Somente na década de 80 é que surgiram movimentos pela garantia da oferta de educação infantil através da legislação. Nesse ponto, a Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988) instaura-se como um grande marco na legislação do país referente à educação de crianças pequenas, pois, assegura em sua composição que o Estado tem o dever de responsabilizar-se pela educação destes sujeitos. Esta conquista social surge vinculada ao direito de mulheres que começaram a ingressar no mercado de trabalho e seus filhos e filhas não dispunham de um lugar seguro para ficar enquanto trabalhavam. Desta forma:

Essa Constituição representa uma valiosa contribuição na garantia de nossos direitos, justamente por ser fruto de um grande movimento de discussões e participação popular, intensificado com o processo de transição do regime militar para a democracia, a Constituição traz avanços em diferentes áreas do viver em sociedade (FILHO, 2001, p. 31).

Logo em seguida, em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é aprovado através da Lei Nº 8.069 (BRASIL, 1990) e transmite à sociedade que a criança é um sujeito de direitos amparado por uma lei nacional. A publicação do ECA gerou uma série de documentações referentes às políticas públicas específicas para a educação infantil e orientações para a sua oferta, além do estabelecimento de critérios para o funcionamento das instituições de educação infantil, referência para a formação de profissionais para atuar com crianças, propostas pedagógicas e etc.

Em consonância com o caráter urgente da formulação de uma política nacional de educação infantil, o Ministério da Educação e Desporto torna público uma série de documentos direcionados a professores e professoras de educação infantil e tomam como base de formulação a situação desta etapa naquele presente momento. Destaca-se uma importante diretriz abordada: as funções complementares de cuidar e educar (FILHO, 2001). A partir de então, a concepção

de criança da política nacional de educação infantil sugere uma proposta pedagógica centrada na criança de 0 a 6 anos de idade, respeitando suas características etárias e necessidades.

Outro marco expressivo na legislação brasileira, além da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), surge com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, Lei Nº 9.394/96 (BRASIL, 1996a), que estabelece, em sua versão original, a educação infantil como primeira etapa da educação básica e define em seu Artigo 29 que “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996a, s/p). Como afirma Campos, tanto a Constituição Federal quanto a LDB/96, trouxeram avanços significativos na oferta de atendimentos em creches e pré-escolas:

[...] a educação infantil faz parte do direito à educação desde o nascimento, embora não com o caráter de obrigatoriedade para as famílias; as creches, agora definidas de acordo com a faixa etária atendida (crianças entre 0 e 3 anos de idade), foram incluídas no setor educacional, transferidas de áreas como a assistência social e a saúde; os professores passaram a ter uma exigência de formação equivalente àquela dos seus colegas do primeiro segmento do ensino fundamental, ou seja, curso superior, admitindo o curso magistério em nível médio durante um período de transição; aos municípios, cabe a principal responsabilidade no atendimento da demanda por educação infantil, sendo previsto o regime de colaboração entre os diversos níveis de governo (CAMPOS, 2010, p. 9).

Embora ainda não se apresente como uma etapa obrigatória na LDB/96 e só seja mencionada em três artigos, a educação infantil, considerada como primeira etapa da educação básica, simboliza um avanço no que se refere a normatizações de seu funcionamento quanto aos profissionais que nela podem atuar, sua formação mínima e seus objetivos educacionais de fomentar o desenvolvimento das crianças em sua totalidade, respectivamente atrelados aos seus direitos de cidadão.

Dois anos após a LDB, o Conselho Nacional de Educação (CNE) institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) através da Resolução CEB Nº 1, de 7 de abril de 1999 (BRASIL, 1999), que passam a orientar a elaboração de propostas pedagógicas das instituições de educação infantil em todo o país. A educação de crianças de 0 a 6 anos de idade, que antes apenas era referida como educação pré-primária ou educação pré-escolar assume um papel de

importância na sociedade educacional e está sob um olhar atento à sua oferta com alusão à padrões de qualidade educacional.

Ainda que padrões e modelos estipulados para uma nação inteira representem riscos às especificidades regionais e à autonomia educacional, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil inferem um valor de vitória política para uma grande parcela da sociedade brasileira que necessitava de um olhar cuidadoso sob as condições em que seus direitos estavam, ou não, sendo atendidos. Observa-se que:

Apesar de o ordenamento legal ter avançado no Brasil, no sentido de conceitos e estabelecimentos de direitos para as crianças, a situação da infância brasileira ainda não é nada boa, ou mesmo razoável. Muito ainda se tem por fazer. Educadores, pesquisadores, governantes e em especial professores precisam, diligentemente, lutar para assegurar as conquistas já alcançadas “no papel”, mas que não se concretizaram na realidade. As crianças pequenas dependem dos adultos para lutarem e assegurarem seus direitos. Em função das suas características próprias, principalmente etárias, elas não conseguem se organizar pela luta de seus direitos (FILHO, 2001, p. 53).

Os últimos 30 anos de história educacional brasileira demonstram um período de muitas mudanças e transformações no que diz respeito à educação na infância. A declaração de um direito atrelado à obrigatoriedade emerge diante de um contexto de grandes desigualdades sociais como uma conquista muito significativa, pois:

Declarar um direito é muito significativo. Equivale a colocá-lo dentro de uma hierarquia que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais. Mais significativo ainda se torna esse direito quando ele é declarado e garantido como tal pelo poder interventor do Estado, no sentido de assegurá-lo e implementá-lo (CURY, 2002, p. 259).

No ano de 2005 e 2006 a obrigatoriedade da matrícula e da frequência e a organização escolar passam por alterações. A Lei Nº 11.114 (BRASIL, 2005), de 16 de maio de 2005, torna a matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade no ensino fundamental, e altera os artigos 6, 32 e 87 da LDB/96 (BRASIL, 1996a):

I – matricular todos os educandos a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental, atendidas as seguintes condições no âmbito de cada sistema de ensino: a) plena observância das condições de oferta fixadas por esta Lei, no caso de todas as redes escolares; b) atingimento de taxa líquida de escolarização de pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) da faixa etária de sete a catorze anos, no caso das redes escolares públicas; e c) não redução média de recursos por aluno do ensino fundamental na

respectiva rede pública, resultante da incorporação dos alunos de seis anos de idade (BRASIL, 2005).

Em menos de um ano, a Lei Nº 11.274 (BRASIL, 2006b), de 6 de fevereiro de 2006, estabelece que “O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão [...] (BRASIL, 2006b). A inclusão das crianças de seis anos de idade no ensino fundamental diminuiu o número de matrículas no último ano da educação infantil. Para Maria Malta Campos (2010) essa mudança causou polêmica no país:

[...] pois foi adotada sem que se previsse um período de transição, nem regras claras sobre a idade exata em que as crianças deveriam ser aceitas no primeiro ano, nem o treinamento em serviço para que os professores se preparassem para os alunos mais novos, nem esclarecimento aos pais sobre os motivos dessa mudança, nem a adaptação de prédios, equipamentos, mobiliários e materiais escolares-, essa nova organização da educação básica apresenta problemas não solucionados até hoje [...] (CAMPOS, 2010, p. 10).

Em contrapartida às dúvidas e incertezas causadas pela alteração da LDB/96, o Conselho Nacional de Educação e a Câmara de Educação Básica, através do Parecer Nº 39 (BRASIL, 2006c), de 8 de agosto de 2006, esclarece questões acerca da matrícula de crianças de 6 anos de idade no ensino fundamental. O documento é resultante da consulta do Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) que defende que:

[...] A matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental já representa a diminuição do seu tempo de Educação Infantil, de pré-escola. De certa forma, pode representar, na falta de um projeto pedagógico consistente, a introdução da criança de forma prematura no ensino formal, sem a devida preparação. Esse encurtamento da Educação Infantil, que já vem acontecendo na prática pelo movimento de se apressar a alfabetização e se pretender que a pré-escola se assemelhe, ao máximo, ao Ensino Fundamental, não é recomendável e pode representar um desestímulo à criança em seu desenvolvimento (BRASIL, 2006c).

Apesar de representar uma ampliação do acesso à escola (CAMPOS, 2010), essa mudança representou, e ainda pode representar, como explicitado na citação acima, uma urgência nociva à infância, na medida em que as práticas escolares não se transformam devido à falta de compreensão do que efetivamente se propõe para além da troca da nomenclatura de “série” para “ano”. Ou seja, o primeiro ano do

ensino fundamental passa a receber crianças de seis anos de idade com as mesmas práticas pedagógicas, organização curricular e avaliação que se recebiam as crianças de 7 anos de idade.

A ampliação do ensino fundamental, de 8 para 9 anos, trouxe como consequência uma redução na demanda de matrículas na educação infantil, aproximando, dessa forma, o Brasil de atingir a Meta 1 do Plano Nacional de Educação 2002-2010 (PNE), Lei Nº 10.172 (BRASIL, 2001), de 9 de janeiro de 2001, que estabeleceu que a oferta da educação infantil alcançasse 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das crianças de 4 e 5 anos até 2011, período de sua vigência. Nesse sentido, pode-se inferir que a política de ampliação do ensino fundamental constitui-se como uma alternativa às lacunas financeiras do Estado em relação ao financiamento da educação infantil.

Consequente, a Resolução Nº 5, de 17 de dezembro de 2009, que fixa as atuais Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), em articulação com as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, e "[...] reúnem princípios, fundamentos e procedimentos definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, para orientar as políticas públicas na área e a elaboração, planejamento, execução e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares" (BRASIL, 2009b, s/p), marca expressivamente a trajetória da educação infantil. Após a homologação do Parecer CNE/CEB Nº 20, de 11 de novembro de 2009, que solicitou a revisão e a atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil com a justificativa de que:

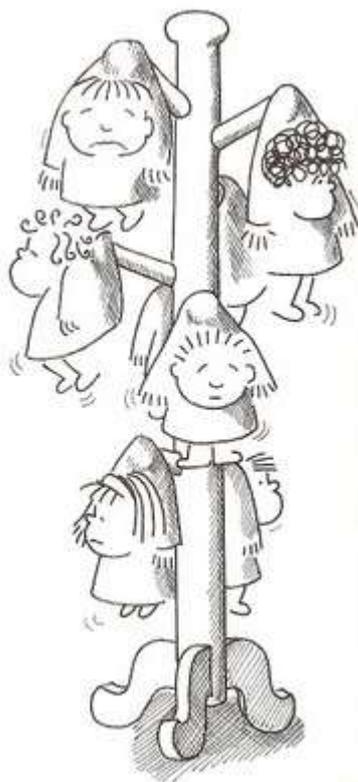
[...] a Educação Infantil vive um intenso processo de revisão de concepções sobre a educação de crianças em espaços coletivos, e de seleção e fortalecimento de práticas pedagógicas mediadoras de aprendizagens e do desenvolvimento das crianças. Em especial, têm se mostrado prioritárias as discussões sobre como orientar o trabalho junto às crianças de até três anos em creches e como garantir práticas junto às crianças de quatro e cinco anos que se articulem, mas não antecipem processos do Ensino Fundamental. [...] Embora os princípios colocados não tenham perdido a validade, ao contrário, continuam cada vez mais necessários, outras questões diminuíram seu espaço no debate atual e novos desafios foram colocados para a Educação Infantil, exigindo a reformulação e atualização dessas Diretrizes (BRASIL, 2009c).

As atuais DCNEI definem no corpo da resolução o conceito de criança; o dever do Estado em garantir a oferta gratuita e de qualidade de educação infantil,

sem requisitos de seleção; os princípios, funções e objetivos das propostas pedagógicas das instituições de educação infantil; etc. (BRASIL, 2009b).

Entretanto, o que se vê na realidade de alguns municípios brasileiros são estratégias apuradas de atender as demandas das famílias e o prazo da lei, que, como um aviso sonoro, se repete no ano de 2013, com a Lei Nº 12.796 (BRASIL, 2013), que altera LDB (BRASIL, 1996a), lembrando aos prefeitos e às secretarias de educação que até o início do ano letivo de 2016 todas as crianças de 4 e 5 anos de idade precisam estar matriculadas em escolas de educação infantil.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO INFANTIL: MOVIMENTOS, CONTEXTOS, OBRIGATORIEDADE E QUALIDADE



A educação infantil, configurada como uma prática social baseada no cuidado e na educação de crianças pequenas, é um campo político relativamente recente na realidade educacional brasileira, que se constituiu de lutas históricas conforme abordado no capítulo anterior. Desse modo, a sua universalização pode se tornar um primeiro passo na busca pela qualidade educacional das instituições de educação infantil. Desta forma, neste capítulo pretende-se compreender os movimentos de construção de políticas públicas no contexto da educação infantil, considerando os princípios de qualidade que regem as propostas legais.

A qualidade educacional é um conceito que tem sido muito discutido nos últimos anos através de diversos pontos de vista. No entanto, apesar de ser uma categoria central nos sistemas educacionais, o questionamento "*o que significa qualidade em educação?*" tem resultado em muitos discursos vinculados às diversas concepções, pois o termo qualidade:

[...] admite uma variedade de interpretações dependendo da concepção que se tenha sobre o que esses sistemas devem proporcionar à sociedade. Uma educação de qualidade pode significar tanto aquela que possibilita o domínio eficaz dos conteúdos previstos nos planos curriculares; como aquela que possibilita a aquisição de uma cultura científica ou literária; ou aquela que desenvolve a máxima capacidade técnica para servir ao sistema produtivo; ou, ainda, aquela que promove o espírito crítico e fortalece o compromisso para transformar a realidade social, por exemplo (DAVOK, 2007, p. 506).

A década de 90 suscitou grandes transformações a respeito de políticas que fomentam a qualidade educacional, dentre essas políticas destacam-se a expansão das matrículas em todos os níveis de ensino, o investimento em formação de professores e o incentivo na promoção da gestão democrática.

A discussão em torno da qualidade da educação infantil surge no cenário brasileiro a partir do ano de 1990 com um debate centralizado no direito das crianças à educação e na natureza deste atendimento. O documento “Critérios para o atendimento em creches que respeitem os direitos fundamentais da criança” (BRASIL, 1995) foi lançado pelo Ministério da Educação a fim de estabelecer parâmetros de qualidade na educação infantil referentes às identidades culturais, religiosas e raciais; ao ambiente das escolas; ao afeto; à adaptação das crianças; à alimentação; à higiene; à saúde; ao desenvolvimento da curiosidade e etc.

Poucos anos depois, a elaboração do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI), fomentou a renovação dos currículos pelos sistemas municipais de educação como dimensão primeira na busca por qualidade nesta etapa da educação básica e apresenta como objetivo:

[...] contribuir para o planejamento, desenvolvimento e avaliação de práticas educativas que considerem a pluralidade e diversidade étnica, religiosa, de gênero, social e cultural das crianças brasileiras, favorecendo a construção de propostas educativas que respondam às demandas das crianças e seus familiares nas diferentes regiões do país (BRASIL, 1998, p. 7).

O RCNEI (BRASIL, 1988) também vincula a qualidade da educação à superação da concepção assistencialista e compensatória. O documento salienta que é preciso:

Modificar essa concepção de educação assistencialista significa atentar para várias questões que vão muito além dos aspectos legais. Envolve, principalmente, assumir as especificidades da educação infantil e rever concepções sobre a infância, as relações entre classes sociais, às

responsabilidades da sociedade e o papel do Estado diante das crianças pequenas (BRASIL, 1998, p.17).

Atualmente, no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 25 de junho de 2014, pela lei Nº 13.005 (BRASIL, 2014) e com vigência até o ano de 2024, a qualidade da educação apresenta-se na dimensão da quantidade sob a forma de ampliação da escolarização brasileira, ou seja, o tempo da escolarização obrigatória passa a ser de treze anos.

É importante destacar que até a reforma de 1º e 2º graus, promovida pela Lei Nº 5.692/71 (BRASIL, 1971), estabelecia o tempo de permanência na escola desvinculado da escolaridade, não importava se o estudante saía da escola aos catorze anos de idade sem mesmo completar o segundo ano do 1º grau, a aprendizagem não era considerada relevante, o quadro de reprovações e o pressuposto de uma educação marcada por uma epistemologia pautada no empirismo permitia que o acesso à educação fosse um mero cumprimento legal.

Embora esta medida não assegure qualidade para além do acesso à educação, como a promoção de práticas educacionais relevantes e emancipatórias, observa-se um movimento mundial de ampliação do tempo de escolaridade obrigatória como condição para um sistema educacional de qualidade. Através da inclusão dos dois últimos anos da educação infantil na educação básica obrigatória ocorreu um aumento significativo de crianças e jovens matriculados nas redes de ensino, pois a quantidade também é uma condição para a qualidade:

Quantidade, para qualidade, é base e condição. Como base, significa o concreto material, de que também é feita a vida. É corpo, tamanho, número, extensão. Como condição, indica que toda pretensão qualitativa passa igualmente pela quantidade, nem que seja como simples meio, instrumento, insumo. [...] Qualidade, por sua vez, aponta para a dimensão da intensidade. Tem a ver com profundidade, perfeição, principalmente com participação e criação. Está mais para ser do que para ter (DEMO, 2001, p. 10).

Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais de 87% da população brasileira de 4 e 5 anos está na educação infantil, porém há uma disparidade entre os estados e municípios brasileiros. A parcela restante, que representa 700 mil crianças fora da escola, intensifica a preocupação levando em

consideração o prazo para a universalização do acesso às instituições de ensino (BRASIL, 2013).

A formação de professores também é uma dimensão a ser considerada e tem um enfoque direcionado para a discussão do perfil do professor que atua na educação infantil. Para Dourado, Oliveira e Santos, a qualidade educacional está condicionada à fatores intra e extraescolares e apresenta um conceito polissêmico, que varia conforme os diversos pontos de vista da sociedade e imprime uma condição determinante na busca pela sua promoção, porque:

O exame da realidade educacional, sobretudo em vários países da Cúpula das Américas, com seus diferentes atores individuais e institucionais, evidencia que são diversos os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 7).

Conforme os pressupostos dos autores, é possível compreender que nas instituições educativas formais circulam diferentes valores em relação aos aspectos da qualidade educacional, gerando, dessa forma, conflitos e divergências característicos da complexidade em que se dá o fenômeno da busca pela qualidade em educação. Dentre os fatores extra, a dimensão socioeconômica e cultural dos sujeitos envolvidos no processo de escolarização, pode implicar em uma naturalização das capacidades dos sujeitos por meio de suas condições sociais, reforçando os processos de exclusão por sua etnia, classe social, cultura e etc.. Dessa forma:

[...] implica efetivar uma visão democrática da educação como direito e bem social que deve expressar-se por meio de um trato escolar-pedagógico que, ao considerar a heterogeneidade sociocultural dos sujeitos alunos, seja capaz de implementar processos formativos emancipatórios (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 15).

Nessa perspectiva, entende-se que o conceito de infância e de educação para a infância, que perpassa cada sistema de ensino e, especificamente, cada escola de educação infantil assume um caráter decisivo na medida em que podem adotar em seu projeto pedagógico um modelo de criança universal, constituída a partir de condições etárias, excluindo as dimensões culturais e socioeconômicas que a constitui, pois:

Ao se realizar o corte com base no critério idade, procura-se identificar certas regularidades de comportamento que caracterizam a criança como tal. Entretanto, a definição deste limite está longe de ser simples, pois ao fator idade estão associados determinados papéis e desempenhos específicos. E esses papéis e desempenhos (esperados ou reais) dependem estreitamente da classe social em que está inserida a criança. Sua participação no processo produtivo, o tempo de escolarização, o processo de socialização no interior da família e da comunidade, as atividades cotidianas (das brincadeiras às tarefas assumidas) se diferenciam segundo a posição da criança e de sua família na estrutura socioeconômica. Sendo essa inserção social diversa, é impróprio ou inadequado supor a existência de uma população infantil homogênea, ao invés de se perceber diferentes populações infantis com processos desiguais de socialização (KRAMER, 1987, p.15).

Para tanto, a base conceitual de um projeto de educação infantil é condição para a promoção da justiça social através de uma educação de qualidade. Com a transformação do conceito histórico e cultural de criança, a educação para a infância também sofreu transformações ao longo dos séculos. Como é possível perceber, a complexidade atrelada à qualidade é dinâmica e está em constante movimento, na medida em que pode ser alterada conforme o lugar de onde está se falando.

Conforme já mencionado, é possível considerar a expansão da oferta de vagas na educação infantil como uma dimensão quantitativa da qualidade educacional, pois, primeiramente, é preciso efetivar uma oferta universal para posteriormente discutir sobre ela. Outro aspecto importante a ser considerado enquanto qualidade de um sistema de educação é a não supressão das vagas em creches, para crianças de 0 a 3 anos, ou a supressão das vagas de tempo integral em prol da demanda por vagas na pré-escola, ou, ainda, na duplicação de vagas em turno parcial. Essa estratégia política representaria um retrocesso em relação aos movimentos sociais que protagonizaram a busca por um direito cidadão.

Ademais, além da ampliação da oferta de vagas nas redes municipais de ensino é preciso pensar nos critérios de qualidade que cada sistema irá adotar para essa oferta, os quais serão levados em consideração na análise dos dados da pesquisa, como o currículo das escolas de educação infantil, a formação dos professores que nelas irão atuar, os projetos pedagógicos das escolas, a participação da comunidade e da família na gestão das escolas, as condições da oferta considerando aspectos geográficos e de organização dos tempos da escola. Nesse sentido, percebe-se estas características fundamentais para discutir a qualidade da educação infantil.

Alguns aspectos quantitativos são considerados padrões de qualidade nos documentos que regulamentam e orientam a organização das instituições de educação infantil, como o número de crianças por sala de aula e o número de profissionais e professores por criança, considerando a faixa etária. No entanto, apesar de configurarem-se como condição para as instituições, são recorrentes as incidências de não cumprimento, tanto na esfera pública quanto na privada. Nesse sentido, a participação da família, da comunidade e dos Conselhos Municipais de Educação representam mecanismo de fiscalização essenciais para a garantia da qualidade na educação infantil.

Ao analisar os “Indicadores de Qualidade para a Educação Infantil”, percebe-se uma concepção semelhante às citadas anteriormente, pois indica o caráter polissêmico que constitui a qualidade, porque:

[...] a qualidade pode ser concebida de forma diversa, conforme o momento histórico, o contexto cultural e as condições objetivas locais. Por esse motivo, o processo de definir e avaliar a qualidade de uma instituição educativa deve ser participativo e aberto, sendo importante por si mesmo, pois possibilita a reflexão e a definição de um caminho próprio para aperfeiçoar o trabalho pedagógico e social das instituições. (BRASIL, 2009b, p.14).

O documento que pretende a funcionalidade de “[...] um instrumento de autoavaliação da qualidade das instituições de educação infantil, por meio de um processo participativo e aberto a toda comunidade” (BRASIL, 2009b, p. 7) destaca-se pelo seu caráter democrático de avaliação e a concepção da avaliação como agente de reflexão e transformação, na medida em que sugere a participação de professores, gestores, funcionários, famílias e comunidade e adota como dimensões da qualidade da educação: planejamento institucional; multiplicidade de experiências e linguagens; interações; promoção da saúde; espaços, materiais e mobiliários; formação e condições de trabalho dos professores e demais profissionais; cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social.

Para cada dimensão é indicado aspectos a serem avaliados, além da explanação dos mesmos, o que possibilita a sua discussão e a análise. Também se percebe uma flexibilidade nas ações que orientam a realização da autoavaliação quanto aos seus processos.

A gestão da escola de educação infantil, assim como de todas as instituições educacionais, assume um papel de suma importância no desdobramento da

autoavaliação, seja no modelo proposto pelos “Indicadores de Qualidade na Educação Infantil”, seja por outro modelo, como estratégia de busca por qualidade educacional.

A gestão, assim, pode representar a frente de liderança que é capaz de constituir um elo entre os sujeitos da comunidade escolar. É demasiadamente importante que a gestão da escola tenha como proposta que valorize os espaços de reflexão e problematização das ações pedagógicas e das concepções que as perpassam, de modo que se construa uma atmosfera favorável ao desenvolvimento de planejamentos pautados em práticas pedagógicas reflexivas e com intencionalidades consistentes.

Dourado, Oliveira e Santos assinalam, dentre os fatores intraescolares, que a gestão e a organização do trabalho escolar surgem como um aspecto importante na definição da qualidade educacional, tanto em relação ao clima favorável à aprendizagem, quanto à proposta de um currículo significativo e voltado para atender as necessidades dos alunos, pois:

A qualidade do ambiente escolar e das instalações também concorre para a definição de condições de oferta de ensino de qualidade. Ambientes planejados, acolhedores, humanizadores e integrados às necessidades da comunidade escolar têm sido destacados pelos agentes escolares e pela comunidade como valores agregados importantes. Esses segmentos entendem que a qualidade do ambiente escolar e de suas instalações, considerando a lógica de organização e gestão dos sistemas e as especificidades culturais e formativas das diversas etapas da escolarização, é necessária e fundamental para a realização do trabalho pedagógico e de gestão do trabalho escolar, de modo a realizar a apreensão significativa dos saberes científicos produzidos historicamente e propiciar uma educação de qualidade (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 19-20).

Portanto, a escola precisa oferecer condições adequadas de infraestrutura para o desenvolvimento de uma prática pedagógica que permita às crianças experiências enriquecedoras, que ampliem as suas possibilidades de desenvolvimento e para que os professores tenham condições de promover espaços relevantes de aprendizagem.

O acesso à educação é um primeiro passo para a garantia dos direitos das crianças, mas a qualidade também constitui a efetivação desse direito. A Campanha Nacional pelo direito à educação, em parceria com a Fundação Carlos Chagas e o Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (MIEIB), divulgou em 2011 uma publicação sobre a pesquisa “Consulta sobre Qualidade da Educação Infantil” com o

intuito de “[...] colaborar para a construção de um conceito mais humanista e abrangente sobre qualidade” (CAMPOS; COELHO, 2011, p. 10). A pesquisa foi realizada em escolas de Pernambuco, do Ceará, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul e ouviu professores, diretores, funcionários, famílias, alunos e as comunidades das escolas.

A dimensão mais valorizada pelas pessoas que participaram da pesquisa refere-se ao *cuidado* da criança, enquanto que o tratamento dado às crianças independente das suas diferenças e a motivação das crianças para ir à escola aparecem logo em seguida entre os aspectos mais valorizados.

Como assinalam os organizadores da publicação, os estudos sobre a educação infantil atentam para o entrelaçamento do cuidar e do educar, que deve existir nas creches e nas escolas, e os resultados da pesquisa revelam que o bem-estar da criança, fora do âmbito familiar, tem uma grande importância para os adultos.

Já as crianças, quando ouvidas pelos pesquisadores, enfatizam a importância de terem acesso a brinquedos e brincadeiras para que a escola seja “legal”. Nas dimensões conclusivas da pesquisa, a qualidade da educação infantil está atrelada à escola que considera as necessidades das crianças pequenas e que mantém uma boa relação com as famílias buscando compreender as suas condições sociais.

Diante das diversas facetas que a qualidade emerge nos contextos educacionais, a formulação de um projeto educacional para as instituições que atendem crianças de 4 e 5 anos torna-se uma tarefa delicada e desafiadora, pois:

[...] a democratização do ensino não se dá somente pela garantia do acesso, requerendo sua oferta com qualidade social, para otimizar a permanência dos estudantes e, desse modo, contribuir para a melhoria dos processos formativos e a participação cidadã. Todas essas questões se articulam às condições objetivas da população, em um país historicamente demarcado por forte desigualdade social, revelada nos indicadores sociais preocupantes e que, nesse sentido, carece de amplas políticas públicas, incluindo a garantia de otimização nas políticas de acesso, permanência e gestão, com qualidade social, na educação básica” (DOURADO, 2007, p. 940).

A qualidade da educação infantil é assegurada através de políticas que garantam espaços e recursos necessários para que as instituições possam oferecer um ensino adequado. Nessa perspectiva, é importante que a temática da qualidade das instituições de educação infantil esteja nas pautas das prefeituras e das

secretarias de educação em conjunto com as pautas da sociedade para que, de fato, ocorram ações efetivas visando melhorias em todas as dimensões que constituem a qualidade educacional.

4 A REDE MUNICIPAL DE SANTA MARIA E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 59/2009: DESDOBRAMENTOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

O Brasil, por sua extensão e diversificação territorial, apresenta realidades muito diversas quanto à oferta da educação básica. Essas diferenças ocorrem entre os vinte e seis estados e o Distrito Federal e, também, entre os municípios de um mesmo estado. Muitos são os fatores que determinam a qualidade do acesso e da permanência das crianças e jovens na escola, como discutido no capítulo anterior.

Com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) os municípios brasileiros deixam de ser apenas executores das políticas nacionais e passam a desempenhar com protagonismo a gestão da educação. Como entes federados, assumem responsabilidades juntamente com os Estados e a União, em regime de colaboração previsto no texto legal, com a intenção de promover articulação entre os diferentes níveis de governo buscando atender as demandas sociais com mais qualidade.

Dessa forma, este capítulo está vinculado ao objetivo específico de analisar as ações desenvolvidas pela Rede Pública Municipal Santa Maria, RS, para operacionalizar as políticas de implementação da obrigatoriedade do ingresso na educação básica a partir dos 4 anos de idade.

A seguir serão discutidos os aspectos do movimento de municipalização da educação e os impactos na organização e na oferta da educação infantil nos municípios brasileiros. Por conseguinte, é apresentado um panorama da rede municipal de ensino do município de Santa Maria, RS, o número de escolas e suas características, a fim de reconstruir os aspectos históricos do atendimento de crianças na rede. Além disso, serão apresentados os dados produzidos a partir de entrevista realizada no Conselho Municipal de Educação acerca de sua atuação em relação às instituições de educação infantil no município.

4.1 NOTAS ACERCA DOS CAMINHOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Sendo o Brasil um país continental, em que cada região expressa suas culturas e demandas de maneiras diferentes, a descentralização da gestão da educação parece uma via política vitoriosa. O conceito de municipalização da educação surge através do movimento dos Pioneiros da Educação Nova, na década de 30, cujos ideais almejavam que as responsabilidades fossem compartilhadas entre União, Estados e Municípios. Mas foi através de Anísio Teixeira que em 1957

apresentou sua tese no Congresso Nacional de Municipalidades e defendia, segundo a análise de Azanha, que:

a) a municipalização abrangeria apenas o antigo ensino primário (na época, o ensino pré-primário era algo muito distante e irrealizável). Com relação ao ensino primário, o município teria as atribuições de organização, administração e execução. Apenas a supervisão ficaria a cargo do Estado; b) o desempenho das atribuições municipais de educação ficaria a cargo de um Conselho de Educação. Na ordenação do ensino municipal, o Conselho local atenderia às normas de uma lei orgânica do ensino elaborada por um Conselho Estadual de Educação em consonância com as diretrizes e bases da educação nacional, interpretadas por um Conselho Federal de Educação; c) ao Conselho Municipal de Educação caberia a determinação do custo do aluno nas escolas do município e a fixação da cota municipal de contribuição possível para fazer face a esse custo. A complementação desses recursos seria feita pela transferência ao município de uma cota estadual e de uma cota federal. Para administração desses recursos haveria, em cada esfera, os respectivos fundos de educação; d) para A. Teixeira, a municipalização do ensino primário ofereceria vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica. Quanto à primeira, as razões são óbvias. Quanto à segunda, as vantagens adviriam do fato do professor ser um elemento local ou pelo menos aí integrado e não mais um cônsul representante de um poder externo. Quanto à terceira, residiria principalmente na possibilidade do currículo escolar refletir a cultura local (AZANHA, 1991, s/p).

Para o autor, a municipalização proposta por Anísio Teixeira, através de uma reorganização das responsabilidades o ensino primário poderia se fortalecer e avançar qualitativamente. Porém, conforme conta a história, o processo de democratização e descentralização implicou na transferência de responsabilidades e descaso com os municípios brasileiros, pois:

Significava, muito mais, compartilhamento de poder e responsabilidades. A descentralização remete à questão do poder local e de abertura de espaços para o exercício da cidadania, via participação. Por isso, os movimentos pela descentralização acompanharam os movimentos de democratização e de autonomia dos entes federados (BORDIGNON, 2009, p. 19).

A virada política que coloca os municípios como atores principais da gestão da educação ocorre a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), com o Art. Nº 211, que anos mais tarde é modificado através da Emenda Constitucional Nº 14/1996 que “Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (BRASIL, 1996b).

A nova Emenda Constitucional viabiliza as condições financeiras de atuação dos sistemas municipais de ensino através da criação do Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e orienta como devem ser gestadas a colaboração dos entes federados na organização, planejamento e normatização de seus sistemas. O FUNDEF é regulamentado pela Lei Nº 9.424/96 (1996c) e representa o maior instrumento da municipalização da educação.

No entanto, o processo de descentralização da educação no Brasil não considerou os limites e as possibilidades de cada realidade, ou seja, particularidades econômicas, geográficas e culturais de cada município, interferem diretamente nas relações democráticas com os demais entes federados.

Outra expressão da municipalização da educação são os Planos Municipais de Educação, que expressam o protagonismo da gestão municipal nos seus sistemas de ensino em consonância com o Plano Nacional de Educação, e sua proposta de elaboração inclui a participação da sociedade, também representada pelo Conselho Municipal de Educação.

Os Conselhos Municipais de Educação, por sua vez, também estão no contexto na descentralização da Educação via a municipalização, pois a sua existência, conforme Gadotti (2000):

[...] permite a participação da sociedade na fixação dos rumos da educação através do exercício da democracia direta. A fixação de prioridades e metas em conjunto com as representações dos vários segmentos sociais permite ao executivo identificar e suprir, com maior precisão e eficácia, as necessidades existentes (GADOTTI, 2000, p. 169).

No entanto, a participação efetiva dos órgãos colegiados nas decisões tomadas pelos órgãos executivos dos municípios não se dá de maneira garantida na prática. Na realidade estas ficam restritas as suas cúpulas e não passam por uma deliberação democrática conforme prevista na Constituição Federal. Souza e Faria (2004) consideram que:

Não obstante o reconhecimento de que o processo de municipalização do ensino no Brasil vem sendo marcado por uma racionalidade econômico-financeira excludente, de inspiração neoliberal, torna-se difícil negar o caminho da descentralização como uma estratégia potencialmente capaz de facilitar o exercício da experiência democrática (SOUZA; FARIA, 2004, p. 936).

Assim, da maneira como a municipalização do ensino vem sendo gestada no contexto dos municípios brasileiros, se afasta dos seus princípios iniciais de

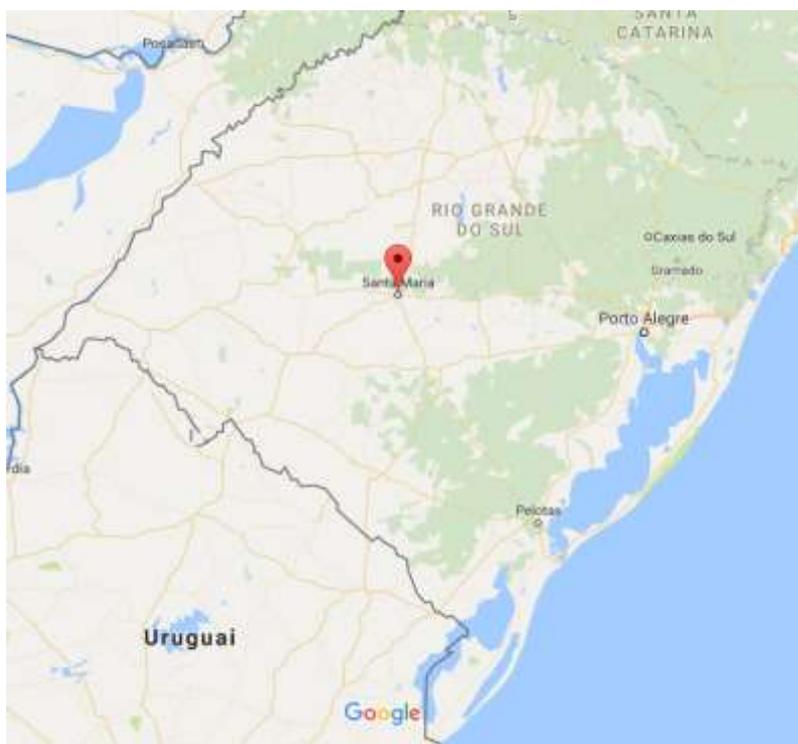
descentralização do poder decisório, na medida em que, com uma participação disfarçadamente democrática da sociedade, os Conselhos Municipais de Educação perdem as suas forças nos jogos políticos dos mecanismos de participação de planejamento e gestão da educação, pois:

A descentralização político-administrativa do Estado neoliberal se traduz na gestão democrática efetiva do sistema e, neste contexto, situa-se o Conselho Municipal de Educação (CME) por se constituir órgão de representatividade social e deliberação coletiva, devendo ocupar espaço privilegiado na normatização da política municipal de educação, bem como na elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) (PEREIRA, 2011, p.1).

As contradições presentes na gestão municipal da educação evidenciam o longo caminho que ainda é preciso percorrer para superar a cultura centralizadora que coloca muitos obstáculos na constituição de uma sociedade pautada na cultura da participação para o exercício pleno da cidadania.

4.2 O MUNICÍPIO DE SANTA MARA: LÓCUS DA PESQUISA

Figura 3: Localização de Santa Maria no Mapa do Rio grande do Sul/Brasil



Fonte: Google Maps (2016).

Santa Maria está localizada na região central do Estado do Rio Grande do Sul, aproximadamente a 292 Km da capital Porto Alegre e possui uma população estimada em 276.108 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 2015a).

De acordo com as informações obtidas pela Agência de Desenvolvimento de Santa Maria (2016), em 16 de dezembro de 1857 Santa Maria alcança a emancipação político-administrativa e é elevada de povoação a vila e sede do município, sob o nome de Santa Maria da Boca do Monte, que antes estava agregada à Cachoeira do Sul, RS.

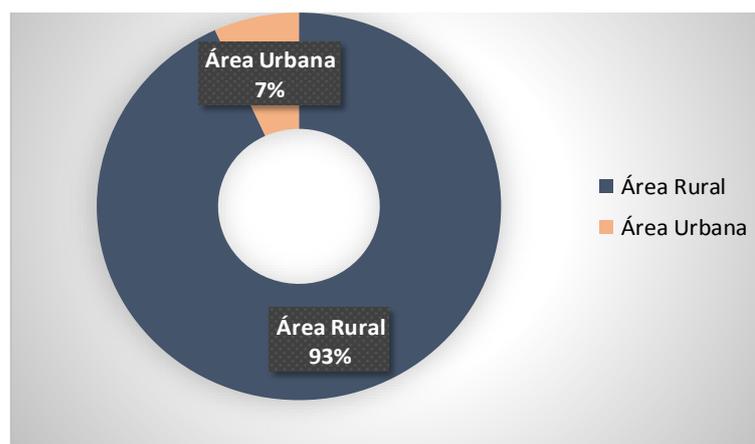
Em 17 de maio de 1858, data considerada aniversário da cidade conforme a Lei Orgânica, Art. 5º (SANTA MARIA, 1990), o município:

[...] foi instalado com o coronel José Alves Valença, na presidência da primeira câmara municipal, e dos vereadores João Tomás da Silva Brasil, João Pedro Niederauer, Maximiano José Appel, João Verissimo de Oliveira, Francisco Pereira de Miranda e Joaquim Moreira Lopes (SANTA MARIA, 2016).

Mas, foi 18 anos depois, em 6 de abril de 1876, que Santa Maria foi elevada à categoria de Cidade, através da Lei Provincial Nº 1.013.

Atualmente, o município possui uma área geográfica de 1.788,129 Km² (mil setecentos e oitenta e oito vírgula cento e vinte nove quilômetros quadrados) e ocupa o posto de 34º (trigésimo quarto) maior município do Estado. De sua área total, 121km² correspondem a área urbana e 1.666 km² correspondem a área rural:

Gráfico 3 - Distribuição territorial (rural x urbana) do município de Santa Maria



Fonte: Elaborada pela autora (SANTA MARIA, 2015).

Conforme os dados publicados pela Agência de Desenvolvimento de Santa Maria (ADSM), o município possui uma grande extensão de território rural, o que implica em uma população residente nestas localidades e que necessitam de atendimento específico de escolas do campo em nível de creche e pré-escola. A população residente na área rural representa aproximadamente 5% da população total do município, totalizando 12.684 habitantes (SANTA MARIA, 2016), distribuídos em nove distritos que compõem a sua área rural:

Quadro 3: Distritos de Santa Maria, RS

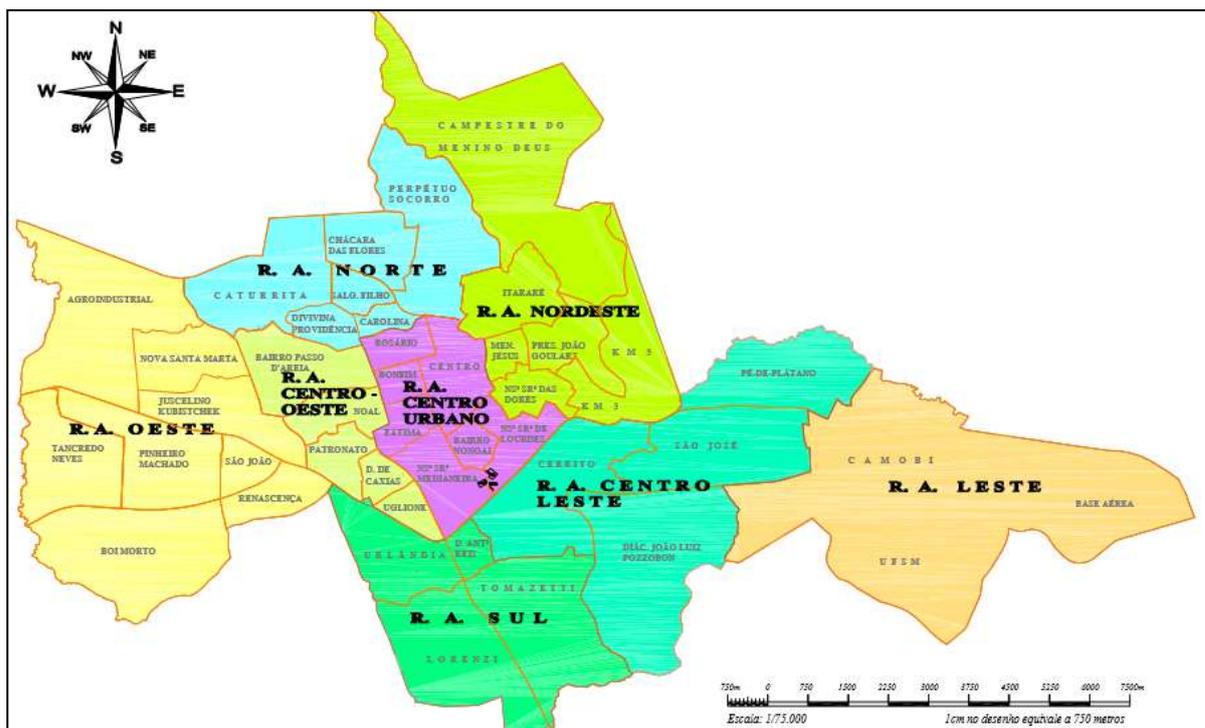
DISTRITO	ÁREA (KM²)	% ÁREA TOTAL
SÃO VALENTIM	133,38	7,46
PAINS	133,42	7,46
ARROIO GRANDE	130,71	7,31
ARROIO DO SÓ	159,30	8,91
PASSO DO VERDE	133,40	7,46
BOCA DO MONTE	307,44	17,19
PALMA	111,92	6,29
SANTA FLORA	508,52	28,44
SANTO ANTÃO	51,70	2,89

Fonte: Agência de desenvolvimento de Santa Maria/ Santa Maria em Dados (SANTA MARIA, 2016).

A área urbana do município é composta por 41 bairros, sendo Camobi o bairro que apresenta maior área, de 20,3463 km², e maior número de habitantes, aproximadamente 21.822. Já o bairro que apresenta menor área, de 0,4821 km², é o bairro Carolina, e o menor número de habitantes é o bairro Agroindustrial.

O município ainda divide-se em 8 regiões administrativas, conforme figura abaixo:

Figura 4: Mapa de Santa Maria – Divisão administrativa



Fonte: SANTA MARIA, 2006.

O município já foi governado por 25 prefeitos, desde o ano de 1930. Nas eleições de 2008, um ano antes da Emenda Constitucional Nº 59/2009 (BRASIL, 2009a), Cezar Augusto Schirmer (PMDB) foi eleito com 80.989 votos (53,98%), tendo José Haidar Farret, ex-prefeito de Santa Maria (PP) por duas candidaturas com intervalo de uma gestão, como vice. Nas eleições municipais de 2012, Cezar Augusto Schirmer é reeleito com 82.477 (54,76%), derrotando mais uma vez o PT, segundo partido com mais votos.

A continuidade de um partido na gestão municipal pode representar vantagens na proposição e execução de políticas públicas, tanto educacionais quanto nos demais serviços municipais, pois ocorre uma continuidade das ações planejadas e em execução da atual gestão reeleita. Em contrapartida se a gestão atual não inclui em sua agenda política questões emergenciais, como por exemplo, a ampliação da oferta da educação infantil com qualidade, pode resultar em um grande retrocesso diante da história de lutas políticas deste segmento da educação.

Considerando o recorte temporal do ano de 2009, em que a Emenda Constitucional Nº 59 (BRASIL, 2009a) determina a obrigatoriedade do ingresso na educação básica a partir dos 4 anos da idade, até o presente ano de 2016, prazo

estipulado para universalizar a pré-escola, foram analisadas a evolução da oferta da educação infantil no município de Santa Maria, sob a mesma gestão municipal, eleita em 2008 e reeleita em 2012.

4.3 A REDE DE ENSINO DE SANTA MARIA

No dia 22 de agosto de 1838 foi realizada a primeira aula pública em Santa Maria da Boca do Monte. A partir da demanda gerada pelo crescimento da população outras escolas foram surgindo com o desenvolvimento da cidade, entre elas o Instituto de Educação Olavo Bilac, que:

[...] foi criado em 1901 com nome de Colégio Distrital, depois disso ocorreram diversas mudanças de nome, em 1906 passou a se chamar Escola Complementar, em 1910 Colégio Elementar, em 1938 Escola Complementar Olavo Bilac, em 1941 passa a chamar-se Escola Normal Olavo Bilac, em 1962 Instituto de Educação Olavo Bilac, em 1979 Instituto de Educação Olavo Bilac - Escola Estadual de 1º e 2º Graus e em 2000 tem sua última mudanças de nome, passando a se chamar Instituto Estadual de Educação Olavo Bilac [...] (BRAIDO et al., 2014)

Em 1916 passa a funcionar a Escola 14 de Julho, oferecendo alfabetização gratuita para adultos com o patrocínio da educadora Margarida Lopes (SANTA MARIA, 2011). Dois anos após, em 1918, o Colégio Fontoura Ilha foi fundado. A escola que hoje faz parte da rede municipal pública de ensino de Santa Maria, foi considerado uma das primeiras iniciativas educacionais voltada para a formação de profissionais para a atuação no comércio santa-mariense (SANTA MARIA, 2011).

As diretrizes municipais também trazem em seus registros a atuação da professora Maria Manuela Rocha, que “Numa ação inovadora no Estado do Rio Grande do Sul [...] oferecia cursos de alfabetização aos presidiários, dentro da instituição prisional da cidade” (SANTA MARIA, 2011).

Na história da educação de Santa Maria também está registrada uma instituição de ensino tecnológico. A Escola de Artes e Ofícios iniciou suas atividades em 1922 e alguns anos depois voltou-se para o atendimento dos filhos dos ferroviários que vieram para a cidade, passando a chamar-se Ginásio Industrial Hugo Taylor. Um ano depois foi criada a Escola Feminina de Artes e Ofícios Santa Terezinha e em 1930 os primeiros grupos escolares nas sedes distritais.

Em 1931 é criada a Escola Pão dos Pobres para o atendimento de crianças em situação de vulnerabilidade social e, atualmente, faz parte da rede municipal de ensino. O registro da primeira escola pública na cidade é datado em 1938 e a partir desse marco são criadas muitas escolas voltadas à alfabetização de crianças, jovens e adultos, que foram construídas na zona urbana e no interior da cidade, através da Cooperativa de Ferroviários (COOPFER). O Colégio Manuel Ribas, que atualmente é uma escola de ensino médio, foi criado em 1953, com o nome de Ginásio Estadual de Santa Maria (SANTA MARIA, 2011).

O primeiro concurso público para professores de Santa Maria ocorreu em 1960 e foi coordenado pela Superintendente do Departamento Municipal de Ensino, Professora Agueda Brazzale Leal (SANTA MARIA, 2011).

Dando um salto de mais de 40 anos na história, as Diretrizes Curriculares para a Educação Municipal (SANTA MARIA, 2011), em seu resgate à história da rede de ensino do município, descreve que a Educação de Jovens e Adultos, passou a integrar a educação pública em 2001, demarcando o início do ensino noturno ofertado em sete escolas de Santa Maria.

No que diz respeito à educação especial, o município institui o Atendimento Educacional Especializado (AEE) através do Decreto Nº 6.571 de 17 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008), implementando as salas de recursos multifuncionais, promovendo a formação dos gestores, professores e funcionários das escolas para a educação inclusiva e a distribuição de recursos educacionais de acessibilidade (SANTA MARIA, 2011).

Nesse período, as Classes Especiais foram extintas de duas escolas do município: a Escola de Ensino Fundamental Duque de Caxias e a Escola de Ensino Fundamental Dom Antônio Reis.

E, encerrando sua breve contextualização histórica, traz que a nuclearização no município se deu com o aumento da demanda da zona rural. Dessa forma as Escolas Núcleos centralizavam o atendimento de crianças e jovens de uma determinada região, oriundos de escolas rurais multisseriadas:

O atendimento passou a ser de modo integral em dias alternados da seguinte forma: de 1a a 4a séries (terças e quintas nos turnos manhã e tarde e sábados pela Manhã); de 5a a 8a séries (segundas, quartas e sextas, nos turnos manhã e tarde), possibilitando aos alunos um dia em casa para auxiliar nas lidas campeiras. A proposta pedagógica adequada ao homem do campo, seguindo os princípios norteadores, foi oferecida, de

forma gradativa, a partir do ano de sua implantação – 1990 (SANTA MARIA, 2011).

Quanto à educação infantil do/no campo, embora o município seja composto por uma grande área rural, a única Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) que se caracteriza como do campo está localizada no distrito de Boca do Monte, que atende apenas 51 crianças na etapa da educação infantil. As demais crianças, residentes nos outros distritos do município, aguardam por vagas em escolas de educação infantil ou deslocam-se a grandes distâncias para terem acesso à escola.

A educação para crianças do campo exige um planejamento diferenciado e específico, tanto relacionados a aspectos físicos quanto pedagógicos, pois:

[...] a localização, as estruturas físicas e a organização dos ambientes das instituições educacionais constituem-se em importante dimensão da qualidade da Educação Infantil, cujos objetivos direcionam-se ao conjunto das experiências dos meninos e meninas que os frequentam. A sua configuração pode favorecer ou desfavorecer o sentimento de segurança, o desenvolvimento da autonomia das crianças e as interações criança-criança e entre as crianças e os adultos. Pode expressar o reconhecimento dos grupos sociais e culturais a que pertencem as crianças, valorizando suas práticas e oportunizando experiências que ampliem aquelas já vivenciadas na comunidade. Ou, ao contrário, proporcionar experiências homogeneizadoras e incapazes de dialogar e enriquecer as experiências das comunidades nas quais se insere a escola (BARBOSA, 2012, p. 189).

Nesse sentido, a oferta de turmas em salas anexas à escolas de ensino fundamental representam maiores desafios quanto ao respeito pelas especificidades da educação de crianças de 0 a 5 anos de idade, como a organização dos espaços pedagógicos e infraestrutura para atender às necessidades das práticas pedagógicas da educação infantil.

O processo de nucleação das escolas resulta, para a educação infantil, em dificuldades de acesso devido a demanda por transporte escolar de crianças pequenas. Para ampliar a oferta de educação infantil nos demais distritos do município, 6 escolas de ensino fundamental ofertam turmas divididas por faixa etária e turmas multietárias, conforme quadro abaixo:

Quadro 4: Turmas de educação infantil na área rural de Santa Maria

DISTRITO	ESCOLA	REDE	TURMAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL
SÃO VALENTIM	EMEF José Paim de Oliveira	Municipal	1/multietária
PAINS	EMEF João da Maia Braga	Municipal	2
BOCA DO MONTE	EMEI Boca do Monte	Municipal	4
	EEIEF Yvyra Ija Tenonde Vera Miri	Estadual	1
PALMA	EMEF Major Tancredo Penna de Moraes	Municipal	3/multietária
SANTA FLORA	EMEF Santa Flora	Municipal	1/multietária
SANTO ANTÃO	EMEF Intendente Manoel Ribas	Municipal	1/multietária

Fonte: Adaptado de Druzian (2015).

Os distritos de Arroio Grande, Arroio do Só e Passo do Verde não possuem turmas de educação infantil e a localização das escolas, em pequenas comunidades, favorecem a formação de turmas multietárias, devido aos critérios das secretarias de educação para a abertura de turmas (BARBOSA, 2012).

Quadro 5: Síntese do Histórico da Rede de Ensino de Santa Maria

ANO DE CRIAÇÃO	ESCOLA/FATO HISTÓRICO
1838	Primeira aula pública
1901	Instituto de Educação Olavo Bilac
1916	Escola 14 de Julho
1918	Colégio Fontoura Ilha
1922	Escola de Artes e Ofícios/ Ginásio Industrial Hugo Taylor

1923	Escola Feminina de Artes e Ofícios Santa Terezinha
1931	Escola Pão dos Pobres
1953	Colégio Manuel Ribas
1960	Primeiro concurso público para professores
2001	Integração da Educação de Jovens e Adultos no ensino público
2008	O Atendimento Educacional Especializado (AEE) é instituído

Fonte: Diretrizes Curriculares para a Educação Municipal (SANTA MARIA, 2011).

Percebe-se, ao analisar as Diretrizes Curriculares para a Educação Municipal, que a história da educação infantil no município de Santa Maria aparenta possuir um passado apenas na memória daqueles que fizeram parte da sua história. Os registros desta etapa da educação básica na Secretaria Municipal de Educação (SMED) só existem a partir do ano de 2000 e, mesmo assim, não compõem o “breve histórico do ensino público de Santa Maria (SANTA MARIA, 2011). Dessa forma, foi preciso buscar em outras fontes os possíveis documentos e registros que pudessem contribuir na descrição da construção histórica da educação para as crianças.

4.4 A EDUCAÇÃO INFANTIL EM SANTA MARIA

Conforme hipótese levantada previamente, de que os registros históricos da educação infantil do município de Santa Maria pudessem ser encontrados no Conselho Municipal de Educação (CME/SM), foi realizada uma visita no local em que os conselheiros realizam suas atividades. No momento em que se deu o encontro, o CME/SM passava por uma reorganização de seus membros e, conforme relatado pela ex-presidente, passava por “momentos políticos difíceis”. Porém, as expectativas de encontrar no CME/SM as informações almejadas também foram frustradas, pois não haviam registros antigos sobre a educação infantil, apenas os Projetos Pedagógicos Curriculares e Regimentos Escolares dos últimos 20 anos.

Em recente pesquisa realizada no Curso de Especialização em Gestão Educacional da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), a acadêmica Diolinda

Franciele Winterhalter (WINTERHALTER, 2014) buscou compreender a gestão da educação infantil para o atendimento da pequena infância - crianças de zero a três anos de idade - no município de Santa Maria, RS, para a elaboração da Monografia de conclusão de curso.

Para isso, a autora elaborou o percurso histórico de constituição da educação infantil no município e no decorrer de sua pesquisa também se deparou com a falta de registros de quem foram os atores da construção da história do atendimento de crianças no município.

Diante do obstáculo investigativo, a acadêmica compreende que o “não encontrar” (WINTERHALTER, 2014) configura-se como um dado importante na sua análise e define como fonte de produção de dados os documentos disponíveis como os livros, projetos, regimentos, os jornais locais e as leis do município.

A leitura do trabalho de Winterhalter (2014) foi muito importante para a realização da pesquisa proposta, pois, ao deparar-me com as mesmas frustrações do “não encontrar” foi possível renovar as expectativas e estratégias de investigação para historicizar o atendimento de crianças em instituições no município de Santa Maria.

A linha do tempo das instituições de Educação Infantil

A Escola Municipal de Educação Infantil Darcy Vargas foi a primeira escola de educação infantil de Santa Maria. Fundada em 1957, seu objetivo era atender crianças de 6 meses a seis anos de idade oriundas de famílias carentes da região em que está localizada (WINTERHALTER, 2014). Até o ano de 2003, a escola atendia 170 crianças, de 1 ano e seis meses a 6 anos de idade em turno integral, das 8h às 17 horas, de segunda à sexta-feira em turmas de Berçário II (1 ano e quatro meses a 3 anos); Maternal I (3 a 4 anos); Maternal II (4 a 5 anos) e Pré-escola (5 a 6 anos).

Duas décadas após, em 1979, foi criada a Escola Municipal de Educação Infantil Casa da Criança. A instituição fazia parte da Unidade Sanitária Centro Social Urbano Irmão Estanislau (WINTERHALTER, 2014) e após a LDB/96 integrou-se ao sistema de ensino do município. Em 2003, ano referente ao Projeto Político Pedagógico da escola, a Casa da Criança organizava-se em turmas de Berçário e Maternal, atendendo 131 crianças de 1 a 6 anos de idade.

Em abril de 1982, foi fundada a Escola Municipal de Educação Infantil Ida Fiori Druck. No ano de 2003 a escola atendia 80 crianças de 2 a 6 anos de idade, organizadas em turmas de maternal e pré-escola. O prédio em que a escola funciona oferece o básico para o atendimento das crianças e a pracinha encontra-se em condições precárias. Estas dificuldades estão presentes no PPP da escola e manifestam as reivindicações por um espaço mais adequado para o desenvolvimento das atividades da escola (WINTERHALTER, 2014).

No registro seguinte, tem-se a criação da Escola Municipal de Educação Infantil Professora Zahie Bered Farret, no ano de 1987. A escola iniciou suas atividades com o nome de Creche da Vila Bela União, bairro em que está localizada, prestando atendimento a crianças carentes da região (WINTERHALTER, 2014).

No mesmo ano é fundada a Escola Municipal de Educação Infantil Nossa Senhora da Conceição, em anexo à Escola Municipal de Ensino Fundamental Nossa Senhora da Conceição, com o objetivo de atender a demanda das crianças de 0 a 6 anos de idade da comunidade reassentada, advindas da zona rural (WINTERHALTER, 2014).

Um ano depois, 1988, inaugura-se a Escola Municipal de Educação Infantil Raul Marinho, com o objetivo de atender aos filhos de servidores da Prefeitura. No entanto, não houve demanda manifesta suficiente e as vagas foram ampliadas para a comunidade em geral. A escola funcionava com apenas duas turmas de maternal e a partir do Decreto Poder Executivo Nº 75, de 15 de junho de 2012, foi fechada (WINTERHALTER, 2014).

Neste mesmo ano, de 1988, o Centro Municipal de Educação Infantil Luizinho de Grandi, localizado na Cohab Santa Marta, é inaugurado para atender crianças oriundas de famílias de baixa renda. Com o passar do tempo a demanda por vagas na escola foi aumentando e sua oferta foi ampliada (WINTERHALTER, 2014).

Na sequência, a partir do Decreto nº 295, de 26 de setembro de 1985 é criada a Escola Municipal de Educação Infantil Alfredo Tonetto, que iniciou seu funcionamento em março do ano seguinte e em 1991 parou de funcionar por falta de condições estruturais e de recursos humanos, conforme o seu PPP (WINTERHALTER, 2014). Um ano depois de seu fechamento, a escola recebeu funcionários e professores, além de reformas e voltou a atender 40 crianças em anexo a Escola Municipal de Ensino Fundamental Padre Gabriel Bolzan. Em 2012

teve suas atividades suspensas por Decreto executivo em função de uma reorganização da rede municipal de ensino.

Em dezembro de 1988 foi fundada a Escola Municipal de Educação Infantil Aracy Trindade Caurio, localizada na Vila Lúcia. A escola atende crianças de 2 a 5 anos de idade e é mantida pela Prefeitura e por doações, além de recursos arrecadados através de festas e ações solidárias (WINTERHALTER, 2014).

Entrando na década de 90, é inaugurada a Escola Municipal de Educação Infantil Montanha Russa, em maio de 1992. Segundo o PPP da escola, seu prédio foi construído em um terreno cedido através de um acordo bilateral entre igreja e prefeitura, em função do histórico assistencialista da instituição. No ano 2000 as turmas de pré-escola foram transferidas para a Escola Municipal de Ensino Fundamental São Paulo. Segundo o PPP da escola, a mesma é mantida pela Prefeitura, mas realiza atividades de arrecadação de fundos para manter-se (WINTERHALTER, 2014).

Em 21 de maio de 1994 é fundada a Escola Municipal de Educação Infantil Eufrazia Pengo Lorenzi, mantida pela prefeitura (WINTERHALTER, 2014). A escola atende turmas de maternal e pré-escola.

No mesmo ano ocorre a inauguração da Escola Municipal de Educação Infantil Vila Jardim. A história da instituição evidencia o seu surgimento a partir da necessidade das mães empregadas domésticas que não dispunham de um local adequado para deixar seus filhos e filhas enquanto trabalhavam. Dessa forma, a comunidade se uniu para arrecadar fundos e materiais a fim de construir o prédio da escola. Em três anos de mobilização a escola foi fundada e passou a funcionar em apenas um turno, gerando descontentamento da comunidade que mobilizou-se mais uma vez levando suas reivindicações ao poder público e, em 2001, a escola passou a funcionar em tempo integral (WINTERHALTER, 2014).

Outra parceria entre igreja e comunidade originou a Escola Municipal de Educação Infantil Sinos de Belém, que foi construída com fundos arrecadados das igrejas católica e evangélica em 1995. Até o ano de 2000 chamava-se Creche Sinos de Belém (WINTERHALTER, 2014) e, atualmente, atende crianças de 3 a 6 anos de idade.

Em 1996 é fundada a Escola Municipal de Educação Infantil Ady Schneider Beck, localizada na Vila Maringá. A escola atende uma comunidade bastante “carente” e além de prestar serviços de assistência de cuidados básicos às crianças,

possui um quadro de profissionais qualificados (WINTERHALTER, 2014). A oferta é de turmas de creche e pré-escola.

Também, em 1996, ocorre a inauguração da Escola Municipal de Educação Infantil João Franciscatto, instituição mantida pela prefeitura de Santa Maria e por fundos arrecadados pela comunidade (WINTERHALTER, 2014). A escola está localizada no bairro São José e atende crianças de 2 a 5 anos de idade.

Outra escola que inicia suas atividades do ano de 1996 é a Escola Municipal de Educação Infantil CAICLuizinho de Grandi, que funciona em anexo ao complexo CAIC, na Vila Lorenzi (WINTERHALTER, 2014). A instituição atende crianças de 0 a 6 anos, em turmas de berçário, maternal, turmas mistas e pré-escola.

A Escola Municipal de Educação Infantil Angela Tomazetti, passa a integrar a Rede Municipal de Ensino em 1999, após aprovação do Conselho Municipal de Educação. Suas atividades se iniciaram 5 anos antes, em julho de 1994, sob o nome de “Creche Ângela Tomazetti” (WINTERHALTER, 2014). A escola localiza-se na Vila Tomazetti e atende crianças de 2 a 5 anos de idade.

A Escola Municipal de Educação Infantil Borges de Medeiros, atua no bairro Salgado Filho há quase 20 anos e é mantida pela prefeitura municipal (WINTERHALTER, 2014). Atende crianças de 6 meses a 5 anos de idade em turmas de berçário, maternal e pré-escola.

A Escola Municipal de Educação Infantil Boca do Monte, está localizada no Distrito de Boca do Monte, no Município de Santa Maria, RS. Está caracterizada como a única escola do campo da Rede Municipal de Ensino. Loffler e Tomazzeti (2012) salientam em pesquisa realizada na instituição que “[...] É importante lembrar prédio onde atualmente funciona a EMEI Boca do Monte tem como ano de criação o de 1960, provavelmente foi uma escola criada para atender aos fins e objetivos da educação rural para as pessoas residentes nestes lugares” (LOFFLER E TOMAZZETI, 2012, s/p). A escola atende turmas de creche, maternal e pré-escola.

A Escola Municipal de Educação Infantil Luiza Ungaretti localiza-se no bairro Chácara das Flores e oferta turmas de creche e pré-escola. A escola apresenta um histórico de resistência devido aos inúmeros arruamentos e roubos que sofreu nos últimos anos (WINTERHALTER, 2014). No início do ano de 2012 foi reformada e recebeu novos equipamentos, além da construção de muros e grades para aumentar a segurança no prédio. Não foi possível o acesso aos documentos que registram a data de fundação da escola.

Por fim, a escola inaugurada mais recentemente no município é a Escola Municipal de Educação Infantil Professora Zulânia de Fátima Simionato Salamoni, no bairro Tancredo Neves (WINTERHALTER, 2014). Sua inauguração foi em dezembro de 2003 e, atualmente atende crianças de berçário, maternal e pré-escola, possuindo três turmas de pré-escola sendo atendidas na Escola Básica Estadual Dr. Paulo Devanier Lauda no ano de 2016.

Tabela 1 - Atendimento das Escolas Municipais de Educação Infantil de Santa Maria

ESCOLA	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
EMEI DARCY VARGAS	CRECHE	0	90	90
	PRÉ-ESCOLA	78	0	78
	TOTAL	78	90	168
EMEI CASA DA CRIANÇA	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	114	70	184
	PRÉ-ESCOLA	174	0	174
	TOTAL	288	70	358
EMEI IDA FIORI DRUCK	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	0	33	33
	PRÉ-ESCOLA	64	0	64
	TOTAL	64	33	97
EMEI PROFESSORA ZAHIE BERED FARRET	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	7	17	24
	PRÉ-ESCOLA	57	0	57
	TOTAL	64	17	81
EMEI NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	16	0	16
	PRÉ-ESCOLA	20	0	20
	TOTAL	36	0	36
EMEI RAUL MARINHO	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	99	12	111
	PRÉ-ESCOLA	60	20	80
	TOTAL	159	32	191

EMEI ARACY TRINDADE CAURIO	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	0	42	42
	PRÉ-ESCOLA	41	0	41
	TOTAL	41	42	83
EMEI MONTANHA RUSSA	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	0	47	47
	PRÉ-ESCOLA	31	0	31
	TOTAL	31	47	78
EMEI EUFRAZIA PENGO LORENSI	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	0	37	37
	PRÉ-ESCOLA	57	0	57
	TOTAL	57	37	94
EMEI VILA JARDIM	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	0	53	53
	PRÉ-ESCOLA	61	0	61
	TOTAL	61	53	114
EMEI SINOS DE BELÉM	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	73	0	73
	PRÉ-ESCOLA	153	0	153
	TOTAL	226	0	226
EMEI JOÃO FRANCISCATT O	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	51	0	51
	PRÉ-ESCOLA	98	0	98
	TOTAL	149	0	149
EMEI ADY SCHNEIDER BECK	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	35	0	35
	PRÉ-ESCOLA	85	0	85
	TOTAL	120	0	120
EMEI CAIC LUIZINHO DE GRANDI	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	114	67	181
	PRÉ-ESCOLA	164	0	164
	TOTAL	278	67	345
EMEI ANGELA	ETAPA	MENOS DE 7	7 HORAS OU	TOTAL

TOMAZETTI		HORAS DE DURAÇÃO	MAIS DE DURAÇÃO	
	CRECHE	0	34	34
	PRÉ-ESCOLA	49	0	49
	TOTAL	49	34	83
EMEI BORGES DE MEDEIROS	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	40	59	99
	PRÉ-ESCOLA	80	0	80
	TOTAL	120	59	179
EMEI BOCA DO MONTE	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	0	13	13
	PRÉ-ESCOLA	38	0	38
	TOTAL	38	13	51
EMEI LUIZA UNGARETTI	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	0	48	48
	PRÉ-ESCOLA	37	0	37
	TOTAL	37	48	85
EMEI PROFESSORA ZULÂNIA DE FÁTIMA SIMIONATO SALAMONI	ETAPA	MENOS DE 7 HORAS DE DURAÇÃO	7 HORAS OU MAIS DE DURAÇÃO	TOTAL
	CRECHE	259	25	284
	PRÉ-ESCOLA	0	0	0
	TOTAL	259	25	284

Fonte: Sistematização da autora com base nos dados do Data Escola Brasil (BRASIL, 2014).

Nas décadas de 80 e 90 se concentram o maior número de escolas que foram criadas no município para o atendimento de crianças, correspondendo ao período histórico e político vivenciado no Brasil, demarcado pelo movimento de luta de mães trabalhadoras pelo direito à educação de seus filhos pequenos.

4.5 O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E A EDUCAÇÃO INFANTIL

O município de Santa Maria possui Sistema de Ensino desde o ano de 1997, o qual foi criado pela Lei Municipal Nº 4.123 de 22 de dezembro de 1997 (SANTA MARIA, 1997) constituído, conforme o Artigo 2º, por:

I – Secretaria de Município da Educação; II – Conselho Municipal de Educação; III – Escolas Municipais do Ensino Fundamental; IV – Instituições de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal e pela iniciativa privada; V – Escolas de Ensino Profissionalizante da Rede Municipal (SANTA MARIA, 1997, p. 1).

A presente Lei determina ao Sistema criado o planejamento, a organização e a implementação de políticas públicas educacionais em colaboração com os Sistemas Estadual e Nacional de Educação, conforme os fundamentos dos sistemas de ensino de assegurar “[...] autonomia e competências próprias na sua esfera de poder” (BORDIGNON, 2009, p. 33). Assim:

A criação do SME precisa ancorar-se e fundamentar-se em referenciais teóricos, normativos e da realidade nacional, regional e local. Assim, na construção do Sistema, devem estar presentes: a a) concepção de educação – expressa nos fundamentos teóricos da educação assumidos pelo município, especialmente nas especificidades das etapas e modalidades de ensino oferecidas; a b) dimensão de nacionalidade – expressa nas políticas, normas e diretrizes nacionais de educação e de cidadania; o c) contexto regional – expresso nas políticas estaduais de educação e no regime de colaboração; a d) realidade local – expressa na experiência e nas responsabilidades educacionais prioritárias do município; a e) experiência acumulada pelo município – expressa pela história e vocação educacional do município e seus movimentos sociais de participação; a f) autonomia do Sistema Municipal – expressa no dispositivo constitucional e da LDB, como fundamento da gestão democrática e da cidadania como exercício de poder (BORDIGNON, 2009, p. 40).

Estes referenciais que perpassam a criação de um sistema municipal devem estar articulados em conformidade com as políticas públicas de educação de base nacional e promover a gestão democrática, tendo em vista as demandas sociais de seus cidadãos. Com base nisso, os conselhos municipais de educação são órgãos de suma importância para articular ações democráticas na gestão do ensino municipal, na medida em que representam os processos de participação da sociedade na gestão pública, pois “Democracia e participação são dois termos inseparáveis, à medida que um conceito remete ao outro” (LÜCK, 2006, p. 54).

No ano de 1999, a Secretaria Municipal de Educação (SMED) de Santa Maria passa a ser responsável pelas instituições de educação infantil, a partir da Resolução CMESM Nº 2, de 30 de junho de 1999 (SANTA MARIA, 1999), que "Fixa normas para a EDUCAÇÃO INFANTIL no Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria", e define que:

Art. 21 - Cabe ao Sistema Municipal de Ensino, através do Conselho Municipal de Educação realizar acompanhamento, controle, avaliação e assessoramento às instituições de Educação Infantil [...] Art. 25 - As instituições de Educação Infantil da rede pública, em funcionamento na data de aprovação desta Resolução, deverão integrar-se ao Sistema Municipal de Ensino, até 23 de dezembro de 1999 [...] (SANTA MARIA, 1999, p. 7-8)

O Art. 25 define definitivamente a integração das instituições de educação infantil ao Sistema Municipal de Ensino, tornando-se um ganho para esta etapa à nível municipal, pois abrange tanto as instituições públicas quanto privadas no cenário de normatização de sua oferta.

No Art. 2º, a Resolução institui que é compromisso das instituições adequarem-se às normas municipais de funcionamento, tanto em relação aos aspectos físicos descritos na Resolução quanto à sua equipe de trabalho e documentação pedagógica.

Em relação à formação de professores e equipe de gestão, destaca-se os Art. 13 e 14, os quais estabelecem que a direção das instituições deve ser exercida por pedagogos ou pós-graduados em "administração escolar"; e os docentes devem ter formação superior em Pedagogia ou na modalidade Normal (SANTA MARIA, 1999). Ainda, em Parágrafo Único, orienta que as mantenedoras que possuem docentes sem a formação mínima exigida devem viabilizar a complementação da escolaridade.

Em 2011, a Resolução CMESM Nº 2/1999 é revogada pelo Art. 41 da Resolução CMESM Nº 30, de 21 de novembro de 2011, que Define Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria – RS e caracteriza-se como política pública de educação infantil. As atuais Diretrizes objetivam "[...] 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).

A política de definição de normas e regulamentos para a oferta da educação infantil reitera o direito das crianças de 0 a 5 anos de idade por uma educação de qualidade, fruto de um histórico de lutas no cenário mundial e nacional.

Os processos de gestão das políticas de universalização da pré-escola e expansão das creches são muito diferenciados em todo o Brasil, nesse contexto é pertinente destacar a pesquisa cujo objetivo foi “[...] conhecer a situação da infância, das políticas de educação infantil e da formação dos profissionais nos municípios do

estado do Rio de Janeiro [...]” (KRAMER; TOLEDO; BARROS, 2014, p. 12), realizada com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), e teve seus resultados publicados em um artigo na Revista Brasileira de Educação.

A pesquisa foi desenvolvida em 24 municípios, através de entrevistas com as equipes gestoras das secretarias municipais de educação, e apresentou como principal questionamento a situação dos municípios referente à cobertura da educação infantil, sua organização e funcionamento, contemplando questões referentes aos aspectos físicos, curriculares, quadro de recursos humanos e as dificuldades perante as demandas por vagas nas escolas de educação infantil.

A análise dos autores aponta para muitos aspectos que constituem a gestão educacional como, por exemplo, a forte relação entre a expansão do atendimento às crianças e qualidade das condições dessa oferta (KRAMER; TOLEDO; BARROS, 2014). Ainda, referente aos resultados apresentados, a opção das secretarias municipais por ofertar vagas de educação infantil em escolas de ensino fundamental e a substituição de vagas de turno integral por vagas de turno parcial surge como uma estratégia de ampliar o atendimento na rede. Esta foi uma das hipóteses do projeto de pesquisa apresentado a ser desenvolvido em Santa Maria, levando em consideração a falta de escolas no município para atender à demanda das crianças de 4 e 5 anos de idade até o próximo ano. Além disso, um resultado apontado na pesquisa com as secretarias do estado do Rio de Janeiro é a ampliação das redes através de aluguéis de prédios e o convênio com escolas de educação infantil do setor privado, como é o caso do município de Santa Maria que, em 31 de agosto de 2015, assinou um convênio para a aquisição de vagas em uma escola privada.

Concorda-se com Kramer et al. (2014), que sistematizaram os resultados da pesquisa realizada com as secretarias municipais de educação fluminenses quanto às marcas que a gestão imprime na organização das escolas e nos sistemas de ensino (KRAMER; TOLEDO; BARROS, 2014). Acredita-se que suas ações e estratégias na gestão das instituições educacionais estão carregadas de sentidos políticos, que muitas vezes configuram-se como ações político-partidárias em detrimento da organização das secretarias por meio de indicações ou realocações conforme cada ciclo de gestão pública. Esse descompasso acaba por gerar um rompimento brusco de um governo para outro e afeta diretamente as escolas, o

trabalho pedagógico que os profissionais desenvolvem nestes espaços e na vida escolas de crianças, jovens e suas famílias.

Os Sistemas Municipais de Ensino e, conseqüentemente, as respectivas Secretarias de Educação que realizam a gestão desses sistemas, mostram-se muito heterogêneos, apresentando dificuldades e realidades muito semelhantes quanto aos desafios impostos perante as políticas de ampliação e universalização da educação infantil.

4.6 DIRETRIZES CURRICULARES MUNICIPAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

Em 21 de novembro de 2011, a Resolução CMESM Nº 30 “Define Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria – RS (SANTA MARIA, 2011). Seus objetivos são:

I - sistematizar os princípios e as diretrizes gerais da Educação Básica contidos na Constituição, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e demais dispositivos legais, traduzindo-os em orientações que contribuam para assegurar a formação básica comum nacional, tendo como foco os sujeitos que dão vida ao currículo e à escola; II - estimular a reflexão crítica e propositiva que deve subsidiar a formulação, a execução e a avaliação do projeto político-pedagógico da escola de Educação Básica; III - orientar os cursos de formação inicial e continuada de docentes e demais profissionais da Educação Básica, os sistemas educativos dos diferentes entes federados e as escolas que os integram, indistintamente da rede a que pertençam (SANTA MARIA, 2011).

As Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria – RS (DCEISM) definem em seu texto os fundamentos que deverão pautar as ações pedagógicas das escolas de educação infantil e configurar-se como uma política municipal importante para a organização das instituições de educação infantil do município na medida que normatizam a oferta do ensino para crianças de 0 a 5 anos de idade assegurando em forma de documento.

No Art. 4º as DCEISM definem dimensões norteadoras para a organização dos currículos das escolas de educação infantil, com base no “Desenvolvimento das diferentes linguagens e seus códigos [...] Respeito às Fases do Desenvolvimento Humano [...] Construção da Autonomia [...] Respeito à diversidade [...] Relações sociais, culturais e educacionais (SANTA MARIA, 2011).

O documento também define a operacionalização dos currículos através do Projeto Político Pedagógico com base nas dimensões da identidade e autonomia pessoal, da descoberta dos meios físicos, sociais e culturais linguagem e da comunicação e representação.

As orientações didático-metodológicas definem que o desenvolvimento integral das crianças deve ser priorizado através do cuidar e do educar nas instituições e que as práticas fragmentadas e conteudistas devem ser dispensadas e pensadas a partir de situações desafiadoras que propiciem a criança a descoberta do mundo, de si e do outro.

Os aspectos avaliativos na primeira etapa da educação básica também são mencionados no documento e, conforme o Art. 11, estipula-se que “A avaliação assume um caráter processual, participativo, formativo, contínuo, cumulativo e diagnóstico; portanto, visa [re]dimensionar a ação pedagógica (SANTA MARIA, 2011).

O 3º capítulo da DCEISM é referente à organização da educação infantil e define que as vagas devem ser ofertadas próximas à residência das crianças, em creches e pré-escolas conforme a idade, de acordo com a legislação nacional vigente.

O documento oferece subsídios para a fiscalização municipal das instituições privadas que ofertam educação infantil, conforme o Art. 19 que considera como:

Instituições de educação infantil todas aquelas que desenvolvem atividades pedagógicas, para crianças de zero a três anos e onze meses em creches e a partir de quatro anos em pré-escola, independentemente da denominação das mesmas e, portanto, submetidas à normatização pelo Sistema Municipal de Ensino (SANTA MARIA, 2011).

Dessa forma, as instituições privadas inauguradas com outra definição em seu CNPJ podem ser fiscalizadas e obedecer às exigências de funcionamento do município, o que representa um mecanismo de regulamentação para a oferta da educação infantil neste segmento.

Da mesma forma, é regulamentada a formação dos profissionais que atuam na docência das instituições, bem como os parâmetros de organização das turmas, conforme a tabela abaixo:

Tabela 2 - Organização das turmas de pré-escola quanto ao número de crianças

ETAPA	IDADE	RELAÇÃO CRIANÇA/ADULTO RELAÇÃO CRIANÇA/PROFESSOR
BERÇÁRIO I	(0 – 1)	6 crianças por adulto No máximo 12 crianças por professor
BERÇÁRIO II	(1 – 2)	6 a 8 crianças por adulto No máximo 18 crianças por professor
MATERNAL I	(2 – 3)	10 a 12 crianças por adulto No máximo 18 crianças por professor
MATERNAL II	(3 – 4)	12 a 15 crianças por adulto No máximo 20 crianças por professor
PRÉ-ESCOLA A	(4 – 5)	15 a 20 crianças por adulto No máximo 20 crianças por professor
PRÉ-ESCOLA B	(5 – 5a 11m)	20 crianças por adulto No máximo 20 crianças por professor

Fonte: (SANTA MARIA, 2011).

Com estas definições, as turmas de educação infantil recebem o reconhecimento de que não são “depósitos de crianças”, e as crianças têm o seu direito a uma educação de qualidade assegurados enquanto política municipal. Assim, conforme as DCEISM, cada turma deverá ter um professor habilitado que, quando houver um número maior de crianças deve ter um monitor ou auxiliar em sala.

A respeito das turmas de educação infantil ofertadas em escolas de ensino fundamental o documento define que alguns espaços deverão ser de uso exclusivo das turmas e outros poderão ser compartilhados, no entanto quantos são estes espaços e qual a sua funcionalidade não fica claro no documento. Portanto, pode-se compreender a sala de aula como um espaço exclusivo de uso das turmas de educação infantil, ou o banheiro, por exemplo. Assim, a oferta nas escolas de ensino fundamental torna-se limitadora e não cumpre com as demais exigências para atender crianças de 0 a 5 anos de idade.

Atualmente, no ano de 2016, a Secretaria Municipal de Educação de Santa Maria tem proposto às equipes diretivas da educação infantil, que as DCEISM sejam discutidas entre os professores e professoras das EMEI. A tarefa pretende realizar um levantamento de apontamentos acerca dos limites das diretrizes para a sua futura reformulação.

Esta política municipal tem destaque fundamental para a oferta da educação infantil no município, pois estabelece critérios para que as instituições tanto privadas quanto públicas possam funcionar regulamentadas pelo poder municipal. No entanto ainda apresentam aspectos a serem revistos que permitem o *drible* para que se possa burlar alguns destes critérios, comprometendo a qualidade da educação das crianças de 0 a 5 anos de idade.

4.7 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SUA ATUAÇÃO NO MUNICÍPIO

O Conselho Municipal de Educação de Santa Maria (CME/SM) foi criado através da Lei Municipal Nº 3.168 de 14 de novembro de 1989 e é definido como “[...] órgão de política educacional, administrativamente autônomo, de caráter consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador acerca dos temas que forem de sua competência, vinculado à Secretaria de Município da Educação” (SANTA MARIA, 1989).

Em 1997, decorrente da aprovação da LDB/96 (BRASIL, 1996a), a lei que regulamenta o CME/SM passa a ser a Lei 4.123/97 (SANTA MARIA, 1997) e estabelece que:

O Conselho, criado pela Lei Municipal Nº 3168/89, passa a denominar-se Conselho Municipal de Educação de Santa Maria - CMESM, órgão de política educacional, administrativamente autônomo, de caráter consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador acerca dos temas que forem de sua competência, vinculado a Secretaria de Município da Educação (SANTA MARIA, 1997).

A mesma lei institui que o CME/SM deve ser composto por 9 membros titulares e 9 membros suplentes, representantes da Secretaria Municipal de Educação, da 8ª Coordenadoria de Educação do Estado (8º CRE), da Universidade Federal de Santa Maria, vinculado ao Centro de Educação, do Sindicato dos

Estabelecimentos Particulares de Ensino, Delegacia de Santa Maria (SINEPE), do Sindicato dos Professores Municipais de Santa Maria (SIMPROSM) e da União das Associações Comunitárias (UAC), conforme a tabela:

Tabela 3 - Composição do Conselho Municipal de Educação

SEGMENTO REPRESENTADO	MEMBROS TITULARES	MEMBROS SUPLENTE
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	4	4
8ª COORDENADORIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO	1	1
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA	1	1
SINDICATO DOS ESTABELECIMENTOS PARTICULARES DE ENSINO	1	1
SINDICATO DOS PROFESSORES MUNICIPAIS DE SANTA MARIA	1	1
UNIÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS	1	1
TOTAL	9	9

Fonte: (SANTA MARIA, 1997).

Os membros são indicados pelos segmentos que representam e não recebem remuneração, pois as atividades que desempenham junto ao CME/SM não fazem parte de sua carga horária de trabalho. Além dos 9 membros titulares o CME/SM ainda possui mais dois membros, professores da rede municipal de ensino, nomeados pelo Poder Público Municipal, para exercerem a função de Secretário Executivo e Assessor Técnico do CME/SM.

Para Pereira (2011) a composição do CME/SM contar com 6 membros designados pelo poder público através da Secretaria Municipal de Educação, evidencia o centralismo de poder, sendo que mais da metade de seus membros representam os interesses do Poder Executivo Municipal.

Dentre as atividades que o CME/SM realiza, estão as suas competências:

- a) elaborar o seu regimento a ser aprovado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal;
- b) promover o estudo da comunidade, tendo em vista os problemas educacionais e culturais;
- c) estabelecer critérios para ampliação da rede de escolas a serem mantidas pelo Poder Público Municipal, tendo em vista as diretrizes traçadas no PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO;
- d) estudar e sugerir medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino no Município;
- e) oferecer sugestões na elaboração de planos municipais de ampliação de recursos em educação;
- f) emitir parecer sobre: - assuntos e questões de natureza educacional e cultural que lhe forem submetidos pelo Poder Executivo Municipal; - concessão de auxílios e subvenções a instituições educacionais, culturais e desportivas; - convênios, acordos ou contratos relativos a assuntos educacionais e culturais que o Poder Público Municipal pretenda celebrar; - funcionamento de escolas públicas da Rede Municipal de Ensino;
- g) estabelecer critérios para concessão de bolsas de estudo a serem custeadas com recursos municipais;
- h) manter intercâmbio com o Conselho Estadual de Educação e com os demais Conselhos Municipais de Educação;
- i) executar as atribuições que lhe forem delegadas pelo Conselho Estadual de Educação (SANTA MARIA, 1989).

Em entrevista realizada com a ex-presidente do CME/SM³, a mesma afirma que O CME/SM é mais atuante em fiscalizar e autorizar o funcionamento de instituições educacionais no município. Atua na fiscalização através de denúncias feitas diretamente ao CME/SM ou quando solicitado pela SMED.

Quanto à fiscalização e ao zelo pela educação municipal, a ex-presidente diz que os embates são muitos, principalmente com as instituições fiscalizadas, mas o conselho atua para garantir o cumprimento das normas municipais de funcionamento nestas instituições.

Na entrevista também fica evidente a falta de diálogo entre a Prefeitura, SMED e o CME/SM, pois os conselheiros não são consultados a respeito do investimento de verbas na educação, nem mesmo em relação ao Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), e quando solicitam informações ao órgão executor acerca dos dados administrativos não recebem respostas.

Os conselheiros encontram-se em reuniões quinzenais, organizadas a partir de um calendário semestral. As reuniões têm duração aproximada de 2 horas em

³ A entrevista foi realizada com a ex-presidente do Conselho Municipal de Educação devido aos mais de 20 anos em que atuou como conselheira. Seu nome será preservado e será mencionada apenas como ex-presidente do CME/SM. A atual presidente não pôde participar da pesquisa por conflitos de agenda.

que são discutidas pautas acerca da “aprovação de escolas, discussão de diretrizes, autorização de funcionamento” (ex-presidente do CME/SM).

As maiores dificuldades que o Conselho encontra na execução de suas competências são a falta de tempo e de maior integração entre os órgãos municipais (executivo, o conselho, legislativo). O trabalho é realizado de forma muito isolada, “cada instância trata de seus assuntos de maneira muito particular e restrita. Assim como o FUNDEB que trabalha de forma restrita com sua equipe” (ex-presidente do CME/SM).

Outra dificuldade enfrentada pelos conselheiros para desempenharem suas funções é a falta de estrutura do CME/SM. Além do espaço físico inadequado os conselheiros não dispõem de veículos para realizar as visitas as instituições de ensino. “A fiscalização é feita por conta própria de cada conselheiro, assim como as despesas com transporte. Nesse sentido o conselho tutelar que dispõe de mais recursos atua em parceria com o CME/SM, convidando os conselheiros para irem junto nas escolas”.

Apesar do município possuir uma lei de gestão democrática a ex-presidente do CME/SM sinaliza que falta diálogo entre os órgãos municipais, minimizando, dessa forma a atuação dos conselheiros nos assuntos educacionais do município.

Quanto à expansão da educação infantil, a entrevistada informa que a atuação do conselho ocorre basicamente através da fiscalização dos estabelecimentos e autorização de novas escolas, em parceria com o Sindicato de Professores de Santa Maria (SINPROSM).

Atualmente o CME tem realizado estudos para propor mudanças nas Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação Infantil, pois ainda ocorre muita confusão em relação ao número de crianças permitido por professor nas turmas da creche e da pré-escola.

4.8 AS OBRAS DO PROINFÂNCIA

A construção de Unidades do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) está no conjunto de ações realizadas pelo município de Santa Maria para viabilizar a universalização da educação Infantil. O Programa oferece a

estrutura física para novas escolas que implica em um montante de vagas a serem ofertadas na creche e na pré-escola:

Através do Proinfância, os municípios contam com o apoio do governo federal para construção das unidades, compra do mobiliário e instalações. Existe, também, a possibilidade de assessoria do MEC aos municípios conveniados, no que se refere a temas relativos à implementação do trabalho pedagógico para essas unidades, a partir das consultorias do Ministério da Educação nos estados (FLORES; MELLO, 2012, p. s/p).

O Proinfância foi criado pelo Governo Federal através da Resolução Nº 6 de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007) e faz parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, seu principal objetivo é dar assistência financeira aos municípios brasileiros na promoção de creches e escolas de educação infantil da rede pública.

Em pesquisa nos jornais locais do município, contatou-se que a maior iniciativa para a implementação da educação infantil obrigatória são as escolas provenientes do Proinfância, porém, o processo de construção das creches e escolas do programa estão atrasadas e sem previsão de finalização.

Em março de 2014 foi noticiado que as obras do Proinfância em Santa Maria tiveram início e somavam o total de 10 unidades que gerariam 1,5 mil vagas para crianças de 0 a 5 anos de idade. O Jornal da cidade informou que a primeira unidade a ser construída estaria localizada no bairro Camobi, na zona leste da cidade, sua construção já havia sido adiada e o prazo de entrega já era considerado estourado na época. Também estavam previstas o início de mais 5 unidades localizadas nos bairros Maringá, Medianeira, Residencial Lopes e Nova Santa Marta. Outras duas obras estão paradas desde 2012 e estão tomadas pelo mato do terreno que cresce diante do abandono e alguns móveis em seu interior indicam que foram invadidas para moradia (SANTA MARIA, 2014).

Quase um ano depois, no mês de fevereiro de 2015, o Jornal voltou a noticiar a situação das escolas em construção: as 5 obras iniciadas ainda estão atrasadas e as demais sequer haviam sido iniciadas. A reportagem sinalizou que 5 mil crianças com idades entre 0 e 5 anos aguardavam uma vaga na educação infantil, segundo um levantamento do Tribunal de Contas do Estado (TCE), além de inúmeras crianças pequenas que se deslocavam diariamente para outros bairros para frequentar a escola.

Os jornalistas relataram, nessa data, que em visita às obras do Proinfância encontraram operários parados pela falta de material de construção, as empresas responsáveis foram multadas pelo atraso e não prestaram esclarecimentos ao jornal sobre os motivos que resultaram tal atraso. O atraso gerou uma desesperança nas comunidades que aguardam por uma vaga em uma escola próxima do local onde moram, pois, quando prontas, facilitariam o dia-a-dia de quem percorre longas distâncias com bebês e crianças pequenas.

Como alternativa para atender às demandas não supridas pela não entrega das unidades do Proinfância, a Prefeitura de Santa Maria efetuou a compra de vagas em escolas privadas de educação infantil. O investimento em 700 vagas nas escolas privadas gerou um gasto de 2,3 milhões de reais, quase o dobro do investimento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A alternativa se tornou um meio indispensável para garantir o acesso das crianças na escola. Segundo a Secretária de Educação, na entrevista cedida ao jornal, 75% das crianças de 4 e 5 anos de idade estão na escola, mas o município ainda precisa gerar cerca de 2 mil vagas para universalizar o atendimento (SANTA MARIA, 2015a).

No decorrer do primeiro semestre do ano de 2015 o dilema das obras permaneceu e, mais recentemente, foi pauta novamente das notícias locais. A Prefeitura rescindiu o contrato com a construtora responsável pelas 10 obras e agora aguarda por uma nova licitação:

Com isso, tudo retorna quase à estaca zero, pois a partir dessa rescisão, a prefeitura terá de voltar a negociar com o governo federal para poder licitar novamente as obras dessas 10 creches e também de outras duas inacabadas, na Vila Brenner e no Cipriano da Rocha. Segundo a secretária de Educação, Silvana Guerino, engenheiros estão fazendo um novo levantamento para saber quais os valores atualizados que serão necessários. A partir disso, haverá as tratativas com o governo federal, pois será preciso de mais dinheiro, já que agora as creches serão erguidas com método construtivo convencional. Silvana diz que não há risco de a prefeitura perder as verbas, mas agora não há previsão alguma de quando as primeiras creches ficarão prontas. Para amenizar a falta de creches, a prefeitura têm gasto R\$ 3 milhões anuais comprando 750 vagas em escolas particulares. Assim, as crianças são atendidas de graça, bancadas pela prefeitura (SANTA MARIA, 2015b).

Já no ano de 2016, as unidades do Proinfância voltam a ser manchete nos jornais locais. A primeira notícia foi publicada em 18 de fevereiro de 2016 e informa que o Ministério da Educação, via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autorizou a retomada de obras das 5 creches do Programa. As construções

seriam retomadas nos bairros Medianeira, Monte Belo, Santa Marta, Residencial Lopes e Diácono João Luiz Pozzobon, todos nas periferias do município. As outras 5 escolas, localizadas nos bairros Campestre, Nonoai, Estação dos Ventos, Vila Jardim e São João Batista ainda estavam com as obras paralisadas.

Porém, em 8 de junho de 2016, 4 meses depois, o prazo de recebimento das escolas parece ficar cada vez mais distante. O Diário de Santa Maria informa que a Prefeitura processa em R\$ 8 milhões empresa responsável por obras do Proinfância. O valor cobrado é referente ao valor das creches que deveriam ter sido entregues em 2015. A empresa responsável pelas obras alega que não houve repasse de verbas por parte do Governo Federal, porém o MEC rebate informando que as verbas foram repassadas.

Nesse empasse entre construtora, Governo Federal e Prefeitura de Santa Maria, a Secretaria Municipal se pronunciou a pedido do Ministério Público. Em resposta à solicitação de informações, via memorando, a SMED informa que as obras da Creche Cipriano da Rocha serão retomadas assim que for concluído o novo processo licitatório. E, em relação a Creche Brenner, foi solicitado à Secretaria de Desenvolvimento Urbano a atualização das planilhas orçamentárias/cronograma físico-financeiro para que seja possível a abertura de uma nova licitação (SANTA MARIA, 2016).

A posição do município em relação às obras do Proinfância é aguardar. No entanto, o prazo estipulado pelo Plano Nacional de Educação para universalizar a pré-escola até 2016 já se esgotou.

5 “3, 2, 1”, TEMPO ESGOTADO: DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO E ALGUMAS [IN]CONCLUSÕES

Este capítulo da dissertação apresenta uma síntese da análise do processo de expansão da oferta de educação infantil na Rede Pública Municipal de Ensino de Santa Maria – RS, considerando a matrícula obrigatória a partir dos 4 anos de idade, no período de 2009 a 2016.

Ao definir que a Educação Infantil torna-se etapa obrigatória da educação básica, a partir dos 4 anos de idade, a Emenda Constitucional Nº 59/2009 (BRASIL, 2009a) desafia os municípios brasileiros. Assim como as metas do PNE 2011-2010 que não foram cumpridas para a universalização da pré-escola, a Lei Nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013) reforça o compromisso dos entes federados de cumprir suas obrigações até o ano de 2016.

A atual demanda por vagas estimula a rede privada de ensino a ampliar a sua clientela com baixos custos de manutenção, devido à defasagem na Rede Pública de Ensino. Nesse sentido, essas instituições muitas vezes não possuem autorização dos órgãos para estarem de portas abertas e ganham na burocracia o tempo necessário para continuarem em pleno funcionamento.

Nesse sentido a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação desempenham papel fundamental, juntamente a sociedade civil, na fiscalização destes estabelecimentos que recebem crianças de 0 a 5 anos de idade, muitas vezes em espaços inadequados e sem propostas pedagógicas fundadas nos direitos das crianças por uma educação de qualidade, o que significa um retrocesso na história desta etapa da educação básica.

Atualmente, o município de Santa Maria oferta a etapa educação infantil em 19 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) localizadas na área urbana, 1 Escola Municipal de Educação Infantil do Campo e em 3 Escolas de Educação Infantil Conveniadas, localizadas em bairros de periferia da cidade. Também é ofertada em 31 Escolas Municipais de Ensino Fundamental, em turmas de creche e pré-escola, sendo 6 escolas do campo e 25 escolas da área rural. O município também oferta vagas compradas em outras 4 instituições do município (SANTA MARIA, 2015).

Rede privada

Na rede privada de ensino são 16 Escolas de Educação Infantil e 16 Escolas de Ensino Fundamental cadastradas que oferta esta etapa da educação básica. Conforme os dados do Conselho Municipal de Educação de Santa Maria os números diferem, sendo 26 Escolas de Educação Infantil autorizadas e 14 Escolas de Educação Infantil credenciadas, mas que não informaram os dados para o Censo Escolar.

Rede Estadual

O atendimento a crianças da educação infantil também ocorre na rede estadual. O Instituto Estadual de Educação Olavo Bilac permanece atendendo 84 crianças em turmas de educação infantil devido ao Curso Normal que oferta, justificando a permanência da oferta pela tradição na formação de professores que atuam nesta etapa e nos anos iniciais do ensino fundamental.

A Escola Estadual de Ensino Fundamental Indígena Augusto Ope da Silva, está localizada em uma aldeia indígena do município e possui 4 crianças na educação infantil, o atendimento ocorre devido às características da instituição e da população que atende.

Outra escola que apresenta uma demanda muito específica de atendimento é a Escola Estadual de Educação Especial Doutor Reinaldo Fernando Coser, que atende 2 crianças surdas na educação infantil.

Rede Federal

Na Rede Federal a educação infantil é ofertada na Unidade de Educação Infantil Ipê Amarelo, vinculada à Universidade Federal de Santa Maria. A escola atende 127 crianças, sendo 85 na pré-escola e 14 na creche em tempo parcial e integral (Data Escola Brasil ,2014).

Tabela 4 -Oferta de Educação Infantil de Santa Maria – RS/2015

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	ESCOLAS	CRIANÇAS	% POPULAÇÃO ATENDIDA (0-5 ANOS)
FEDERAL	1	127	0,7%
ESTADUAL	3	90	0,3%
MUNICIPAL	51	4.156	26,5%
CONFESSIONAIS E/OU FILANTRÓPICAS CONVENIADAS	7/3	723	
PRIVADA	32	2.944	16%
TOTAL	94	8.040	43,7%

Fonte: Adaptada de Secretaria Municipal de Educação de Santa Maria (SANTA MARIA, 2015).

Escolas Conveniadas

O convênio com instituições confessionais e/ou filantrópicas ocorre através da compra de vagas ou da disponibilização de profissionais para o quadro de funcionários. No município é feito o convênio com as seguintes instituições:

- Escola Educação Infantil Nosso Lar (Sociedade Espírita Deus, Cristo e Caridade): a escola foi aprovada em 24 de março de 2004 e atende turmas de maternal e pré-escola.
- Escola Educação Infantil Santa Rita de Cássia (Mitra): a escola foi fundada no ano de 1985 e está localizada no bairro Itararé. A escola funciona em turnos parciais e integrais e atende crianças na creche e na pré-escola.
- Escola Educação Infantil Ida Bertioti: a escola foi fundada em 1982, no bairro Salgado Filho, e recebe auxílio do município para o custeio de gás, alimentação, luz, água e recursos humanos. São ofertadas turmas de creche.

- Escola Educação Infantil Vila Vitória (Mitra): A escola foi fundada em 1981, na Vila Vitória, e oferta turmas de creche.

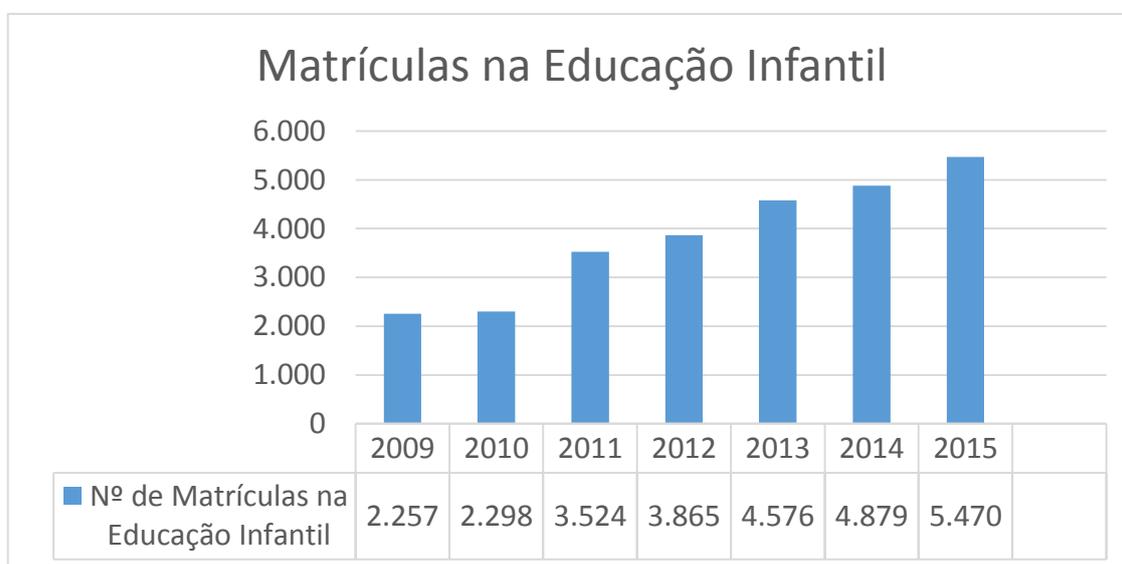
Uma das modalidades dos convênios ocorre através do Programa Brasil Carinhoso, que apresenta como vertente a expansão da quantidade de matrículas de crianças de 0 a 2 anos de idade provenientes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. De acordo com o relatório de 2015 do Programa, o Município de Santa Maria recebeu 429 matrículas vinculadas ao Programa, totalizando o investimento de R\$ 565.792,78.

A transferência das verbas do Programa ocorre de maneira automática para custear despesas na educação infantil, visando a garantia do acesso e da permanência de crianças nas creches municipais ou privadas (conveniadas).

A expansão nos últimos 6 anos de governo

Santa Maria apresenta dados promissores quanto à expansão da oferta da educação infantil. No período de 2009 a 2015 a rede municipal duplicou o número de vagas em escolas que ofertam a primeira etapa da educação básica. Os dados são expressos no Gráfico 4:

Gráfico 4 - Evolução das Matrículas na Educação Infantil em Santa Maria 2009/2015



Fonte: Secretaria Municipal de Educação (SANTA MARIA, 2016).

Através do Gráfico 4 é possível perceber que a oferta da educação infantil aumentou a cada ano, no entanto, nenhuma escola foi construída no município. Quando comparados aos dados referentes à compra de vagas que o município realizou, é possível identificar que o aumento gradativo de vagas ofertadas ocorre principalmente por meio da compra de vagas em instituições privadas, conforme explicitado na tabela abaixo:

Tabela 5 - Vagas compradas em escolas privadas

ANO	VAGAS COMPRADAS
2012	180
2013	370
2014	440
2015	699
2016	759
TOTAL	2448

Fonte: Secretaria Municipal de Educação (SANTA MARIA, 2016).

O custeio das vagas compradas no ano de 2016 é de aproximadamente R\$ 2,8 milhões (SMED), quantia razoável para expandir as estruturas físicas da rede municipal ou a sua ampliação através de novas escolas, se tais estratégias estivessem no planejamento do município. Além disso, turmas ofertadas em escolas da rede estadual de ensino também resultam em gastos para a gestão municipal, uma vez em que estas são alugadas para serem utilizadas.

A estimativa da demanda municipal por vagas em pré-escolas ainda está em processo de levantamento. Em dezembro de 2015 a Secretaria Municipal de Educação em parceria com o Conselho Tutelar, a Central de Matrículas e a Secretaria de Saúde realizou reuniões com o intuito de criar estratégias para a realização da busca ativa das crianças desta faixa etária.

Além disso, a SMED promoveu uma campanha de conscientização da população através da distribuição de materiais informativos nas comunidades, visando a divulgação do direito à educação das crianças. Ainda, a Secretaria afirma

que não recebeu nenhuma reclamação acerca da falta de informação sobre a temática.

Diante disso alguns questionamentos iniciais persistem. Quais os critérios adotados na compra de vagas em instituições privadas? Onde estão as crianças de 4 e 5 anos na rede municipal de ensino, considerando que não houve a construção de novas escolas?

Em um documento disponibilizado pela Secretaria Municipal de Educação de Santa Maria, que sistematiza o diagnóstico da educação infantil no município, consta que:

Com base no número de matrículas atual, percebe-se que ainda temos uma demanda que necessita ser atendida. Cabe assim ressaltar que está prevista a construção de 10 escolas de Educação Infantil por meio de convênio com o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Pro Infância) que visa ampliar o acesso à EI na rede pública (SANTA MARIA, 2015).

Porém, as vagas geradas nas unidades do Proinfância não seriam suficientes para atender as necessidades do município, se ofertadas em turnos integrais (mais de 7 horas). Assim, seria necessário que o município tivesse em seu planejamento educacional a construção de novas escolas e a expansão das escolas da rede pública.

Apesar de ser possível identificar que a gestão municipal moveu alguns esforços para atender as demandas do público alvo da política pública de ampliação da obrigatoriedade da educação, o que se evidenciou no contexto de Santa Maria, RS, foi uma “política da urgência”, frente ao prazo esgotado de universalizar a educação infantil e expandir as vagas em creches.

Retomando ao problema de pesquisa “Como ocorreu o processo de expansão da oferta de educação infantil na rede pública municipal de ensino de Santa Maria – RS, considerando a matrícula obrigatória a partir dos 4 anos de idade, no período de 2009 a 2016?”, os dados evidenciam que as ações da Prefeitura Municipal de Santa Maria e da Secretaria Municipal de Santa Maria estão pautadas na expansão gradativa da oferta, através da compra de vagas em escolas privadas. Fato que resulta em uma menor fiscalização destas escolas, pois fechar escolas significa aumentar ainda mais a demanda por vagas na educação infantil municipal (FLORES; SUSIN, 2013).

Além disso, percebeu-se que a educação infantil voltou às escolas de ensino

fundamental da esfera municipal e estadual, porém em condições mínimas de fragmentação de toda a primeira etapa da educação básica. Conceber a educação infantil como uma unidade, como um todo, é resultado conquistado ao longo dos últimos anos pelos movimentos sociais, famílias, professores e defensores dos direitos das crianças à educação de qualidade. No entanto a realidade educacional do município coloca as crianças em situação de “acantonamento”, em espaços que não foram pensados para recebê-las, em salas inapropriadas e com estruturas improvisadas.

As atenções para as creches devem ser redobradas, para que as crianças de 0 a 3 anos não tenham seus direitos “achatados” pela obrigatoriedade pública de oferecer vagas as crianças de 4 e 5 anos de idade.

Portanto, percebe-se que a luta pelo lugar de direito da educação infantil é constante e está cada vez mais viva, para não retroceder no caminho traçado é preciso que haja mobilização social e um esforço revigorado por parte dos órgãos fiscalizadores municipais.

É evidente que as ações da gestão municipal para a universalização da pré-escola, contraditoriamente às exigências da legislação nacional, têm dado passos iniciais que aparentam ter o ritmo ditado pela judicialização do direito das crianças à educação. Nesse sentido, a discussão da temática abordada não tem pretensão de ser encerrada nesse momento. Pelo contrário, ainda há muito a ser investigado e posto em debate, em ação cidadã de vigilância e de luta em defesa da educação infantil de qualidade para todas as crianças santamarienses e brasileiras.

REFERÊNCIAS

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.

AZANHA, José Mário Pires. Uma ideia sobre a municipalização do ensino. **Estudos Avançados**, v. 5, n. 12, São Paulo, 1991.

BARBOSA, Maria Carmen Silveira et al. (Orgs.). **Oferta e demanda de educação infantil no campo**. Porto Alegre: Evangraf, 2012.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRAIDO. Mudanças no Curso Normal e concepções de trabalho pedagógico no Instituto Estadual de Educação Olavo Bilac - Santa Maria/RS. In: **Formação inicial e continuada na perspectiva da qualidade em educação**. BOLZAN, D. P. V.; POWACZUK, A. C. H. (orgs). Santa Maria, RS: UFSM, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1995.

_____. Decreto Nº 5.803 de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Observatório da Educação. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 8 jun. 2006b.

_____. Decreto Nº 6.571, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado, regulamenta o parágrafo único do art. 60 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e acrescenta dispositivo ao Decreto no 6.253, de 13 de novembro de 2007. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 17 dez. 2008.

_____. Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 13 set. 1996.

_____. Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009. **Portal Legislação do Senado Federal**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=239135&norma=260049>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar 2010**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar 2015**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

_____. Lei Nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 10 jan. 2001.

_____. Lei Nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 2005.

_____. Lei Nº 11.274 de 6 de fevereiro de 2006. Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 6 fev. 2006.

_____. **Lei Nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm>. Acesso em: 04 jul. 2015.

_____. **Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. Lei Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Lei de Diretrizes e Bases. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 20 de dezembro de 1961.

_____. Lei Nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 12 ago. 1971.

_____. Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 13 de julho de 1990.

_____. Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 abr. 2015.

_____. Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências**. Brasília: 1996b.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução Nº 1, de 7 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 7 abr. 1999.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB: Nº 39, de 8 de agosto de 2006. Consulta sobre situações relativas à matrícula de crianças de seis anos no ensino fundamental. **Diário Oficial [da] União**, 25 jun. 2007a. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 8 jun. 2016.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução/CD/FNDE Nº 006 de 24 de abril de 2007**. “Lei do Proinfância”. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_n6_240407_proinfancia_medida18.pdf> Acesso em: 10 dez. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Parecer Nº 20, de 11 de novembro de 2009**. Brasília: MEC. CNE/CEB, 2009c.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a Educação Infantil (Cadernos)**. Brasília: MEC, SEB, 2010.

_____. **Referencial curricular nacional para a educação infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998. Disponível em: <portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/rcnei_vol1.pdf>. Acesso em: 06 out. 2015.

_____. Resolução Nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 2009b.

CAMPOS, M. M. A educação infantil como direito. **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.

CAMPOS, M. M.; COELHO, R. C. **Qualidade da Educação Infantil**: o que pensam e querem os sujeitos deste direito. Cortez: Brasília, 2010.

CORSARO, W. A. **Sociologia da Infância**. São Paulo: Artmed, 2011.

CURY, J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 116, julho, p. 245-262, 2002.

DAVOK, D. F. Qualidade em Educação. **Revista Avaliação**. Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.

DEMO, P. **Educação e qualidade**. 6. ed. São Paulo: Papyrus, 2001.

DIDONET, V. Creche: a que veio, para onde vai. **Em Aberto**. Educação Infantil: a creche, um bom começo. v. 18, n. 73. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, p.11-27, 2001.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

DOURADO, L. F. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10. Out. 2015.

DRUZIAN, F. **O lugar da educação infantil do campo na Escola Municipal de Ensino Fundamental Major Tancredo Penna de Moraes, Santa Maria/RS**. 2015. 102 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2015.

FILHO, A. L. Proposições para uma educação infantil e cidadã. In: LEITE, R. Garcia; FILHO, A. L.; RIBEIRO, A.. **Em defesa da educação infantil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

FLICK, U. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLORES, M. L. R.; MELLO, D. **Ampliación del acceso a la educación infantil via proinfancia: análisis de una política pública en colaboración**. In: III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2012, Zaragoza. Gestión pedagógica y política educativa, 2012.

FLORES, M. L. R.; SUSIN, M. O. K. Expansão da Educação Infantil através da parceria público-privada: algumas questões para o debate quantidade versus qualidade no âmbito do direito à Educação Infantil. In: Vera Maria Vidal Peroni. (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para democratização da educação**. 1ed. Brasília: Liber Livro, 2013, v. 1, p. 220-244.

FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, vol. 24, n. 82, abril, 2003, p. 93-130. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87313720005>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre, RS: Artmed, 2000.

GATTI, B. A. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Editora Plano, 2002.

GOMES, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, vol.21, n.55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622001000300003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 03 out. 2015.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1987.

KRAMER, S.; TOLETO, L. P. B.; BARROS, C. Gestão da educação infantil nas políticas municipais. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19, n. 56, jan-mar, 2014. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rbedu/v19n56/v19n56a02.pdf>. Acesso em: 23 out. 2015.

KUHLMANN, M. J. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LOFFLER, D.; TOMAZETTI, C. M. **As vozes das crianças do campo: uma possibilidade de estudo**. In: I Seminário internacional e I Fórum de educação do campo da Região Sul do R: campo e cidade em busca de caminhos comuns, 2012, Pelotas - RS. SIFEDOC - I Seminário internacional e I Fórum de educação do campo da Região Sul do R: campo e cidade em busca de caminhos comuns, 2012.

LÜCK, H. **Concepções e Processos Democráticos de Gestão Educacional**. Série Cadernos de Gestão, v. II. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MÉZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MOREIRA, J. A. S.; LARA, A. M. B. **Políticas públicas para a educação infantil no Brasil (1990-2001)**. Maringá: Eduem, 2012.

OLIVEIRA, D. A. Política educativa, crise da escola e a promoção de justiça social. In: FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A. **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

PACHECO, A. B. M. Os primeiros contornos da educação infantil oficial no Brasil. **InterAÇÕES** - Cultura e Comunidade, v. 2 n. 2, p. 173-184, 2007.

PEREIRA, S. M. A democratização dos sistemas públicos de ensino: o conselho municipal de educação em análise. Anais 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. Séries **Cadernos**, n. 11, 2011. São Paulo, Brasil. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0507.pdf>>. Acesso em 10 jul. 2016.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 25-63, 2002. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/cp/n115/a02n115.pdf>. Acesso em: fev. 2016.

SANTA MARIA. AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DE SANTA MARIA. **Santa Maria em Dados**. Disponível em: <adesm.org.br/santa-maria>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES. **Lei Orgânica do Município**. Santa Maria, 03 abr. 1990.

_____. DIÁRIO DE SANTA MARIA. Atraso na entrega de creches do Proinfância custa caro aos cofres públicos. **Diário de Santa Maria**, Santa Maria, 27 jul. 2015b. Disponível em: <diariodesantamaria.clicrbs.com.br/rs/geral-policial/noticia/2015/07/atraso-na-entrega-de-creches-do-proinfancia-custa-caros-cofres-publicos-4812258.html>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. DIÁRIO DE SANTA MARIA. De 10 projetos de creches do Proinfância em Santa Maria, apenas um está em obras. **Diário de Santa Maria**, Santa Maria, 27 mar. 2014. Disponível em: <diariodesantamaria.clicrbs.com.br/rs/geral-policial/noticia/2014/03/de-10-projetos-de-creches-do-proinfancia-em-santa-maria- apenas-um-esta-em-obras-4457470.html>. Acesso em: 20 out. 2015.

_____. DIÁRIO DE SANTA MARIA. Projetos de 12 creches do Proinfância voltam quase à estaca zero em Santa Maria. **Diário de Santa Maria**, Santa Maria, 03 nov. 2015a. Disponível em:<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: 03 nov. 2015.

_____. **Lei Nº 3.168 de 14 de novembro de 1989**. Santa Maria, RS, 14 de novembro de 1989. Disponível em: <camara-municipal-da-santa-maria.jusbrasil.com.br/legislacao/543486/lei-3168-89>. Acesso em: 29 out. 2015.

_____. **Lei Nº 4.123 de 22 de dezembro de 1997**. Santa Maria, RS, 22 de dezembro de 1997. Disponível em: <camara-municipal-da-santa-maria.jusbrasil.com.br/legislacao/540184/lei-4123-97>. Acesso em 29 out. 2015.

_____. Resolução CMESM Nº 2, de 30 de junho de 1999. **Fixa normas para EDUCAÇÃO INFANTIL no Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria**. Santa Maria, 1999.

_____. Resolução CMESM Nº 30, de 21 de novembro de 2011. **Define Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria – RS**. Santa Maria, 2011.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. vol.12 n. 45, Rio de Janeiro, 2004.

TELLO, C. G. Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 53-68, jan./jun. 2012. Disponível em:

<<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>>. Acesso em: 10 out. 2015.

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

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos CEDES**. Campinas: UNICAMP, n. 55, 2001. p. 9-29. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5538.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2015.

WINTERHALTER, D. F. **A gestão da educação infantil para a criança de zero a três anos no município de Santa Maria-RS**. 2014. 124 p. Monografia (Especialização em Gestão Educacional) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.