

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

Gislaine Rodrigues Couto

**METAS E ESTRATÉGIAS DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-
RS**

**Santa Maria, RS, Brasil
2016**

Gislaine Rodrigues Couto

**METAS E ESTRATÉGIAS DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA A
EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-RS**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Educacional do Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Educacional**.

Orientador (a): Prof^a.Dr^a. Sueli Menezes Pereira

**Santa Maria, RS, Brasil
2016**

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

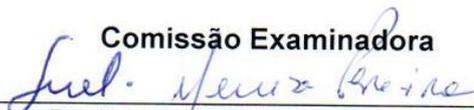
A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Monografia da Especialização em Gestão Educacional

**METAS E ESTRATÉGIAS DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-
RS**

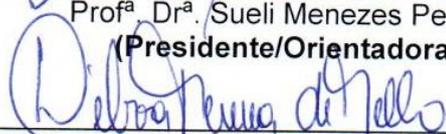
Elaborada por:
Gislaine Rodrigues Couto

Como requisito para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Educacional

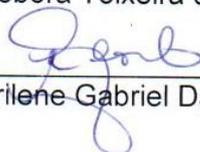
Comissão Examinadora



Prof^a. Dr^a. Sueli Menezes Pereira
(Presidente/Orientadora)



Prof^a. Dr^a. Débora Teixeira de Mello (UFSM)



Prof^a. Dr^a. Marilene Gabriel Dalla Corte (UFSM)

Prof^o. Me. Joacir Marques da Costa (UNIPAMPA)

Santa Maria, 12 de janeiro de 2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me permitir existir, pela fé e persistência que nunca me faltaram ao longo destes meus 25 anos.

Agradeço a minha família, mãe Neraci, pai Dirceu pelo amor, apoio e orações. Também as minhas manas Andrieli, Eliane e Marilene por que cada uma a sua maneira me completa, amo demais vocês.

Agradeço em especial ao meu namorado Lucas Martinez pela ajuda técnica, apoio emocional e pelo amor que tens me dedicado.

Agradeço à Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), aos professores do curso de Especialização em Gestão Educacional (CEGE/CE) pelas aprendizagens proporcionadas durante o curso e pelo apoio de vocês.

Agradeço em especial a minha orientadora professora Dr^a Sueli Menezes Pereira pela qual tenho grande admiração, pela nossa caminhada juntas, por sua dedicação e amizade para me orientar em mais este trabalho, pois é minha orientadora desde a graduação e segue consolidando meus conhecimentos na pós-graduação. Muito obrigada pela confiança, “pelas cobranças” e incentivo, que me fazem ser mais, ser melhor a cada nova etapa.

Agradeço aos professores, amigos e amigas, do grupo Diálogos pela acolhida, parceria e saberes compartilhados, assim como aqueles amigos que estiveram comigo durante este trajeto.

Agradeço aos meus sujeitos da pesquisa que aceitaram participar deste estudo, pois sem elas a pesquisa não teria sido viável e original, obrigada: a coordenadora de elaboração do Plano Municipal de Educação, a secretária da SMED/SM, a diretora da EMEI, a presidente do Conselho Municipal de Educação e a presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores de Santa Maria pela receptividade e disponibilidade que tiveram comigo no decorrer do estudo.

Um agradecimento, cheio de amor, carinho e beijinhos para meus alunos do Pré A1.

Agradeço também aos professores doutores e mestres que aceitaram fazer parte da comissão avaliadora dessa monografia: Débora Mello, Marilene Dalla Corte e Joacir Marques, sou grata pela disponibilidade e pelas contribuições feitas.

Eu fico com a pureza das respostas das crianças:
É a vida! É bonita e é bonita! Viver e não ter a vergonha de ser feliz,
Cantar... A beleza de ser um eterno aprendiz
Eu sei... Que a vida devia ser bem melhor e será,
Mas isso não impede que eu repita: É bonita, é bonita e é bonita!

(Letra da música “O que é, o que é?” de Gonzaguinha).

RESUMO

METAS E ESTRATÉGIAS DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA - RS

AUTORA: Gislaine Rodrigues Couto
ORIENTADORA: Sueli Menezes Pereira

Esta monografia objetiva analisar o Plano Municipal de Educação de Santa Maria-RS em relação as metas e estratégias para a Educação Infantil e busca responder como o referido Plano considera tais aspectos. Para tanto, se elegeu a pesquisa tipo estudo de caso por investigar um fenômeno contemporâneo em profundidade no seu contexto real, e o campo da pesquisa foi a Secretaria Municipal de Educação; o Conselho Municipal de Educação; a Câmara Municipal de Vereadores e uma escola pública de Educação Infantil de Santa Maria-RS. Optou-se pela pesquisa qualitativa para conhecer as concepções, por meio de entrevista semiestruturada dos 4 sujeitos responsáveis pelas instituições indicadas no campo de pesquisa. Procurou-se analisar e interpretar as mensagens orais coletadas no processo da análise de conteúdo. A monografia está organizada com a introdução e mais três capítulos, que apresentam respectivamente, a trajetória histórica da Educação Infantil reconhecendo as diferentes concepções de infância e de criança, os Planos de Educação nas três esferas governamentais, os resultados da pesquisa de campo e a conclusão. Como resultados mais importantes a pesquisa mostra que o município, através do PME, precisa realizar o credenciamento e autorização para o funcionamento das instituições da rede privada de EI, assim como precisa avaliar a demanda manifesta no município para contemplar as crianças de 0 a 6 anos de idade. Portanto, a meta 1 e suas estratégias estão de acordo com o que se busca num plano de Estado, construído em acordo com a legislação das três esferas, explicitando ações, de forma geral, daquilo que precisa ser feito na instância municipal.

Palavras-chave: Educação Infantil. Plano Municipal de Educação. Políticas Públicas. Gestão Educacional.

ABSTRACT

GOALS AND STRATEGIES OF THE EDUCATION MUNICIPAL PLAN FOR THE CHILDHOOD EDUCATION FROM SANTA MARIA – RS

AUTHOR: Gislaine Rodrigues Couto
ADVISOR: Sueli Menezes Pereira

This monography aims to analyze the Education Municipal Plan of Santa Maria-RS regarding the goals and strategies for Childhood Education and seeks to answer what proposes the said Plan considers such aspects. Therefore, it was used a case study research for investigating a contemporary phenomenon in its real context and the field of the research was the Municipal Department of Education; the Municipal Education Council; the City Council and a Childhood public school of Santa Maria-RS. It was used a qualitative research to know the conceptions, through semi-structured interview of 4 subjects responsible for the establishments mentioned in the search field. It was possible to analyze and interpret the oral or written messages collected at the this process content analysis. The monograph is organized with the introduction and three chapters that present the historical trajectory of Childhood Education knowing the different concepts of childhood and child, plans for Education in the three spheres of government, the field research results and conclusion. As most important results the research shows that the city, through the MPC (Municipal Plan for Childhood), need to carry out the accreditation and authorization for the operation of private network of institutions of CE (Childhood Education), as well as the need to evaluate the demand expressed in the city to take in children from 0-6 years old. So, the first goal and the strategies are in line with what is sought in a State Plan, built in accordance with the rules of the three spheres, explaining actions, in general, what needs to be done the municipal instance.

Keywords: Childhood Education. Municipal Education Plan. Public policy. Educational Management.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução dos indicadores: (1) frequência à escola da população até 3 anos e (2) frequência à escola da população de 4 a 6 anos, no período 2000 a 2008.	36
Tabela 2 – Matriz conceitual que ressalta a importância do alinhamento do PME ao PNE e ao PEE.....	54
Tabela 3 – Oferta da EI, creche e pré-escola, no município por dependência administrativa e percentual populacional.....	55
Tabela 4 – Percentual de crianças atendidas na EI nas três esferas governamentais.....	56
Tabela 5 – Alinhamento das estratégias do PME com o PNE e o PEE.....	56

LISTA DE ABREVISATURAS E SIGLAS

ANPED: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
CONAE: Conferência Nacional de Educação
EI: Educação Infantil
EMEI: Escola Municipal de Educação Infantil
FHC: Fernando Henrique Cardoso
FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação
IFTE: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
PEE: Plano Estadual de Educação
PME: Plano Municipal de Educação
PNE: Plano Nacional de Educação
PCNEI: Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil
PNQEI: Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil
UFMS: Universidade Federal de Santa Maria
UNESCO: Organização Mundial Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas
UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFRA: Centro Universitário Franciscano
RME: Rede Municipal de Ensino
RS: Rio Grande do Sul
SNE: Sistema Nacional de Ensino
TCC: Trabalho de Conclusão de Curso

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	A TRAJETÓRIA METODOLÓGICA.....	14
3	[RE] VISITANDO A HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL E A CONCEPÇÃO DE INFÂNCIA E DE CRIANÇA NO BRASIL	17
4	PLANOS DE EDUCAÇÃO NAS ESFERAS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL.....	25
4.1	PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO	25
4.2	PLANOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO/RS.....	36
4.3	PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA MARIA-RS	39
4.3.1	Algumas orientações técnicas para produzir um bom diagnóstico:	44
4.3.2	A importância do regime de colaboração:	45
4.3.3	Para construir metas em consonância com o PEE e o PNE:.....	45
4.3.4	Para definir os indicadores:	46
4.3.5	Para construir as estratégias:	47
5	A REALIDADE DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM SANTA MARIA.....	48
5.1	A PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DO PME DE SANTA MARIA.....	48
5.2	O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA MARIA: IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO.....	53
5.3	A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	54
6	CONCLUSÃO.....	63
	REFERÊNCIAS:.....	68
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA COORDENAÇÃO DE ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO-BASE PME NA SMED:.....	71
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA DIREÇÃO DE ESCOLA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA	72
	APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA MARIA	73
	APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTA MARIA	74
	APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	75
	APÊNDICE F – AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA	77
	ANEXO A – EXTRATÉGIAS DO PLANO MUNICIPAL DE SANTA MARIA	78

1 INTRODUÇÃO

O interesse pela temática desta pesquisa de monografia surgiu na disciplina de Enfoque de Pesquisa, do curso de Especialização em Gestão Educacional da Universidade Federal de Santa Maria (CECE/UFSM). Nesta disciplina, entrei em conflito com minhas próprias concepções, tanto que mudei o foco da pesquisa, que era inicialmente sobre o Programa Bolsa Família, o qual realizei no “Trabalho de Conclusão de Curso” do curso de Licenciatura Plena em Pedagogia Diurna da UFSM, passando para a implementação do Plano Municipal de Educação no que se refere às metas e estratégias para a educação infantil.

Esta pesquisa foi se construindo a partir das práticas e do contexto em que trabalho já há algum tempo, pois participei como bolsista de Iniciação Científica de dois projetos de pesquisa desenvolvidos pelo grupo de pesquisa em Políticas Públicas e Gestão Educacional (GPPGE/UFSM) coordenados pela professora doutora Sueli Menezes Pereira, ambos fomentados pelo Fundo de Incentivo à Pesquisa da Universidade Federal de Santa Maria (FIPE/UFSM) e do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (CNPq/UFSM).

O primeiro projeto intitulado: “A construção da autonomia, da qualidade e da democracia na escola municipal nos diferentes espaços da gestão escolar”¹ no qual analisei documentos e participei de reuniões pedagógicas nas escolas participantes do projeto, onde aprendi itens essenciais para que esta instituição possa ter uma gestão democrática.

O segundo projeto “Sistema Municipal de Ensino e Conselho Municipal de Educação: realidade e viabilidades”² foi realizado por e-mail com secretários, assessores e presidentes do Conselho Municipal de Educação das secretarias municipais de educação (SMED) dos municípios da Associação dos Municípios do Centro do Estado (AMCENTRO)³. Neste projeto investiguei se os municípios utilizavam da autonomia conquistada na Constituição Federal de 1988 e na

¹ Esse projeto tem como nº 021871 de registro no Gabinete de Projetos da Universidade Federal de Santa Maria.

² O projeto é atual e possui como nº015489 de registro no Gabinete de Projetos da Universidade Federal de Santa Maria.

³ AMCENTRO. Disponível em: <http://www.famurs.com.br/associacoes/AMCENTRO> acessado no dia 18 de janeiro de 2016.

LDB/1996. Estes projetos me proporcionaram conhecer sobre os temas relacionados à legislação, as políticas públicas e a gestão educacional.

Outra influência significativa para a mudança da pesquisa está sendo minha experiência como docente há dois anos na educação infantil em uma escola privada do município de Santa Maria/RS, a qual me instigou a conhecer sobre esta área de atuação, onde me sinto realizada com o trabalho pedagógico desenvolvido com as crianças diariamente. É uma atividade que exige sensibilidade para proporcionar as crianças, o que é necessário nesta etapa, práticas que me desafiam como professora que aprende com as crianças e seriedade, também, para explicar que o meu trabalho não é só de cuidar, o que implica em argumentos sobre a especificidade da educação infantil, cuidar e educar de maneira indissociável.

Portanto busco explorar a realidade sobre a educação infantil, a partir da implementação do Plano Municipal de Educação, de modo a saber como o município realiza o cumprimento da legislação nacional com relação à oferta e a permanência com qualidade na educação infantil das crianças no município de Santa Maria. Sendo assim, optei pelo seguinte problema de pesquisa: “Como o Plano Municipal de Educação de Santa Maria-RS aborda a meta e estratégias para a Educação Infantil?” Desta forma, a temática de pesquisa contempla a Educação Infantil na área das Políticas Públicas, em específico do Plano Municipal de Educação do município de Santa Maria-RS.

Por objetivo geral priorizei analisar o Plano Municipal de Educação de Santa Maria-RS em relação a meta e estratégias para a Educação Infantil. Quanto aos objetivos específicos optei por analisar a trajetória histórica da Educação Infantil a partir da legislação educacional nacional reconhecendo as concepções de Educação Infantil que permeiam o Plano Municipal de Educação PME/SM; identificar as propostas dos Planos de Educação nas esferas Nacional, Estadual e Municipal no que se refere à Educação Infantil; conhecer como o município de Santa Maria contempla as metas e estratégias referentes à educação infantil presentes no PME.

Esta monografia está organizada com 6 seções principais, entre elas, a seção 1 composta pela introdução, a qual apresenta a justificativa, o problema de pesquisa e seus objetivos, a seção 2 que traz a trajetória metodológica, a seção 3 que analisa aspectos históricos da trajetória da Educação Infantil, a seção 4 que busca identificar as propostas dos Planos de Educação, no que se refere à Educação Infantil, a seção

5 que busca analisar o Plano Municipal de Educação de Santa Maria em relação às metas e estratégias para a Educação Infantil. Por fim, a seção 6 referente as considerações finais, no sentido de afirmar o problema de pesquisa e meu objetivo.

2 A TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

A metodologia utilizada nesta monografia fundamenta-se na abordagem qualitativa, pois ela responde “a questões muito particulares que não pode ou não deveria ser quantificado [...] ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes dos sujeitos” (MINAYO, 2013, p.21). Partindo desses pressupostos a abordagem qualitativa, neste estudo, não irá quantificar as ações dos sujeitos, mas buscar compreender o processo que se deu e como o município se integra às políticas educacionais nacionais, tendo em vista que ele não é separado destas, mesmo sendo instância municipal.

No decorrer da pesquisa utilizei tabelas para melhor visualização da oferta e demanda da Educação Infantil e para mostrar sua evolução ao longo dos anos, mas não se tem a pretensão de analisar dados estatísticos.

Desse modo, como método de pesquisa, optou-se pelo estudo de caso “pois investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real” (YIN, 2010, p. 39), abarcando o estudo dos sujeitos de uma dada realidade de forma processual e se aprofunda à medida que a coleta e a análise de dados iniciam (TRIVIÑOS, 1987). Assim, tanto as concepções e ações dos sujeitos como os registros escritos referentes ao objeto de estudo são considerados vitais para traçar sua realidade.

O campo da referida pesquisa foi a Secretaria de Município de Educação (SMED); o Conselho Municipal de Educação de Santa Maria (CME/SM); a Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria, assim como uma Escola de Educação Infantil do município de Santa Maria (EMEI/SM).

Os sujeitos da pesquisa foram 4 (quatro), selecionados entre os responsáveis pelas instituições indicadas no campo de pesquisa, sendo: uma diretora de Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI); a atual presidente do Conselho Municipal de Educação (CME/SM), a atual presidente da Comissão de Educação da Câmara Municipal de Vereadores e a coordenadora de elaboração do Plano Municipal de Educação na SMED/SM.

Para o desenvolvimento da pesquisa utilizei a entrevista semiestruturada e a análise documental. A entrevista semiestruturada foi escolhida como técnica de

pesquisa, pois “ela combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” (MINAYO, 2013, p.64). E também por que assim a entrevista não corre o risco de fugir do tema proposto.

A análise documental se constitui como ‘meio de comunicação’ e não apenas ‘simples dados’ utilizados como recurso para a pesquisa: “os documentos fazem referência a outros documentos no modo como documentam e constroem as realidades sociais” e estes fatores são úteis na pesquisa qualitativa. Porém, Wolff (2004b) apud Flick (2009) nos orientam que os documentos não devem ser utilizados para validar as entrevistas, pois elas são subjetivas e os documentos são criados com objetivos específicos devendo “ser vistos como uma forma de contextualização da informação” (FLICK, 2009, p. 232).

Com a intenção de contextualizar o estudo utilizei os seguintes documentos: os PNE’s (2001 e 2014), os PEE’s (2003 e 2015), o PME⁴ (2015), Leis, projetos e propostas municipais referentes à Educação Infantil, bem como a legislação nacional vigente sobre a educação infantil, considerando que os mesmos são essenciais para contextualização e análise do objeto deste estudo.

Portanto, os 4 sujeitos foram entrevistados, mas, também, a pesquisa se caracterizou como documental, considerando os documentos fornecidos pelas entidades⁵ acima descritas no campo de pesquisa, bem como a legislação pertinente à Educação Infantil, nas esferas municipal, estadual e federal.

No decorrer da pesquisa, a maior dificuldade encontrada foi não conseguir entrevistar a Coordenação da Educação Infantil do município para saber do andamento, das dificuldades e conquistas da proposta de Educação Infantil em Santa Maria, o que se constitui em um fator limitador neste trabalho, tendo em vista não ter obtido essas informações.

Confirmando, portanto que esta pesquisa se configura como estudo de caso – utilizei da entrevista semiestruturada, cujas respostas foram posteriormente transcritas, dando a conhecer as concepções dos sujeitos participantes sobre a

⁴ PNE – Plano Nacional de Educação; PEE – Plano Estadual de Educação; PME- Plano Municipal de Educação.

⁵ Entidade é aquilo ou aquele que pertence ou constitui algo concreto; tudo aquilo que possui uma existência explícita e autônoma; Corporação, fundação, instituição ou grupo com finalidades específicas e concretas: entidade fiscal. Disponível em: <http://www.lexico.pt/entidade/> acessado em 23/01/2016.

Educação Infantil no PME de Santa Maria-RS, especialmente, objeto deste estudo. A análise documental complementou as informações adquiridas, bem como enriqueceu os aportes legais e teóricos da pesquisa.

Como procedimento de pesquisa para analisar as falas das entrevistadas e os documentos optei pela análise de conteúdo de Franco (2008) e Triviños (2010). Neste prisma, a análise de conteúdo tem como “ponto de partida, a mensagem, seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada” (FRANCO, 2008, p. 12).

Por esta razão, diante do conteúdo da mensagem o investigador não pode meramente descrevê-la. Ele precisa de uma base teórica que lhe permita encontrar na grande quantidade de informações, que contém a mensagem, as representações sociais, motivações, expectativas, concepções de mundo que o autor da mesma possui. A análise de conteúdo

[...] requer que as descobertas tenham relevância teórica. Uma informação puramente descritiva não relacionada a outros atributos ou às características do emissor é de pequeno valor. Um dado sobre o conteúdo de uma mensagem deve, necessariamente, estar relacionado, no mínimo, a outro dado. O liame entre este tipo de relação deve ser representado por alguma forma de teoria. Assim, toda a análise de conteúdo implica comparações contextuais (FRANCO, 2008, p.20).

Diante deste contexto, para que a análise de conteúdo tenha o liame necessário à sua atuação, Triviños (2010), aponta três etapas básicas para o seu uso sendo elas:

A **pré-análise** é, simplesmente, a organização do material. Portanto, refere-se às técnicas que empregaremos para a reunião de informações. A **descrição analítica**, esta fase inicia-se na pré-análise, mas nesta etapa, especificamente, o material de documentos que constitui o *corpus* é submetido a um estudo aprofundado, orientado este, em princípio, pelas hipóteses e referenciais teóricos. Os procedimentos como a codificação, a classificação e a categorização são básicos nesta instância do estudo. E a última fase, **interpretação referencial**, apoiada nos materiais de informação, que se iniciou já na etapa da pré-análise, alça agora sua maior intensidade. A reflexão, a intuição, com embasamento nos materiais empíricos, estabelecem relações (TRIVIÑOS, 2010, p. 161-162, grifos nossos).

Estas três fases, pré-análise, descrição analítica e interpretação inferencial darão ao investigador o planejamento necessário a sua prática de análise. Escolhi seguir esta análise, pois estas três fases permitem que, como investigadora, possa ultrapassar a descrição das mensagens, aprofundando minha compreensão no conteúdo das mensagens utilizando para isto, estudiosos da temática proposta neste trabalho.

3 [RE] VISITANDO A HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL E A CONCEPÇÃO DE INFÂNCIA E DE CRIANÇA NO BRASIL

Este capítulo analisa aspectos históricos da trajetória da Educação Infantil e a partir das políticas públicas para esta etapa busca reconhecer as concepções de infância e de criança, assim como de oferta e acesso a Educação Infantil.

De acordo com Kuhlmann (2003), na trajetória histórica da Educação Infantil a criança era tratada, primeiramente, como um indivíduo que não pensava e que precisava apenas de assistência, devido às doenças, à desnutrição e à higiene, ocorridas no Brasil, no período anterior a proclamação da república.

A entrada da mulher no mercado de trabalho também fez com que as crianças precisassem ser cuidadas em outros espaços que não o familiar, pois, enquanto as mães trabalhavam, as crianças pequenas eram cuidadas em lugares chamados de creche. A primeira creche inaugurada no país foi no ano da “Proclamação da República (1889), junto à Fábrica de Tecidos Corcovado, as quais eram voltadas ao atendimento das crianças filhos de operários, assistência social e atendimento das crianças pobres” (KUHLMANN, 2003 apud SATHRES, 2014, p.55).

Pode-se perceber que a Educação Infantil surgiu de uma necessidade da classe operária e que ela sempre foi tratada com pouco investimento e não tinha a preocupação com o desenvolvimento cognitivo da criança.

A concepção de infância e de criança pode ter contribuído para este descaso e dificuldade de implementação de políticas que contemplassem a criança como sujeito de direitos e que faz parte e produz cultura, pois, a concepção de infância e de criança preconizada até o início dos tempos modernos era que a criança não era vista como sendo diferente do adulto, sempre calada, não merecendo ser ouvida, mas vivenciando e assistindo o mundo sem ser protagonista. Era considerada criança até os sete anos e, após essa idade, usava roupa como o adulto e era tratada como tal e, nas comunidades primitivas a criança era responsável por sua própria sobrevivência a partir desta idade (COSTA, 2008).

Segundo Oliveira (2011) uma nova etapa de construção da ideia de educação infantil na Europa iniciou-se na fase avançada da Idade Moderna (XVI), com o crescimento da urbanização e a transformação da família patriarcal em nuclear. A

Revolução Industrial ocorrida no decorrer dos séculos XV e XVIII possibilitou a exploração de novos continentes pelos europeus, o que modificou as condições e exigências educacionais das novas gerações. O pragmatismo tecnicista e o desenvolvimento científico decorrentes da expansão comercial geraram condições para a formulação de um pensamento pedagógico para a era moderna.

Nesse momento, séculos XVIII e XIX, a criança passou a ser o centro do interesse educativo dos adultos: começou a ser vista como sujeito de necessidades e objeto de expectativas e cuidados, situada em um período de preparação para o ingresso no mundo dos adultos. O mesmo não acontecia com as crianças dos extratos sociais mais pobres. Os objetivos e forma de efetivar sua educação não eram consensuais. Alguns setores da elite política queriam que as crianças pobres recebessem apenas o aprendizado de uma ocupação e da piedade. Opondo-se a eles alguns reformadores protestantes defendiam a educação como um direito universal (OLIVEIRA, 2011, p.62).

Na década de 1930 surge o movimento dos pioneiros da educação, e estes, elaboram o documento chamado Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que defendia um leque de possibilidades, entre elas: “a educação como função pública, a existência de uma escola única, a necessidade de um ensino ativo nas salas de aula e de o ensino elementar ser laico, gratuito e obrigatório” (OLIVEIRA, 2011, p.98).

Conforme Kuhlmann Jr (2003) o manifesto defendia o desenvolvimento das instituições de educação e assistência física e psíquica às crianças na idade pré-escolar (creches, escolas maternais e jardins-de-infância) e de todas as instituições pré-escolares e pós-escolares. Aos poucos, a nomenclatura vai deixar de considerar a escola maternal como se fosse aquela dos pobres, em oposição ao jardim-de-infância, passando a defini-la como a instituição que atenderia à faixa etária dos 2 aos 4 anos, enquanto o jardim atenderia de 5 a 6 anos. Mais tarde, essa especialização iria incorporar aos nomes das turmas (berçário, maternal, jardim, pré).

Na década de 30 a educação passa a ser dever do Estado, porém a pré-escola é pensada sob a concepção higienista e assistencial, entre os pontos então discutidos, “nesse período de renovação do pensamento educacional estava à educação pré-escolar, instituída como a base do sistema escolar” (OLIVEIRA, 2011, p.98).

Para Kuhlmann (2003) e Campos (1999) no século XX a legislação trabalhista aprovada após o Movimento de 30 é sem dúvida o primeiro marco, no âmbito das amplas mudanças políticas econômicas e sociais ocorridas nesse período. Em 1932

regulamenta-se o trabalho da mulher, medida que vai integrar a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada em 1934, no seu artigo 389, tornando-se obrigatórias as creches em estabelecimentos com pelo menos 30 mulheres maiores de 16 anos, a dispor de local apropriado em que seja permitida às empregadas guardar, sob vigilância e assistência, os seus filhos no período de amamentação, mas como muitas outras essa lei não chega a ser aplicada de forma generalizada.

No final da década de 70 e início de 80 o ressurgimento do movimento feminista e da mobilização sindical coincidiu com significativo aumento no pequeno número de berçários e creches instalados em empresas paulistas: do total de 38 unidades localizadas pela pesquisa, quinze foram criadas entre 1926 e 1970, e 23 a partir da década de 70, principalmente após 1975. A realidade tentava, timidamente, aproximar-se da prescrição legal (CAMPOS, 1999, p.121).

Oliveira (2011) assegura que as poucas creches criadas fora das indústrias eram de responsabilidade de entidades filantrópicas laicas, religiosas. A preocupação tinha caráter assistencial e higienista, sendo pouco valorizado um trabalho orientado à educação das crianças.

Nesse sentido, no governo Vargas (1930-1945), “as creches eram planejadas como instituição de saúde, com rotinas de triagem, lactário, pessoal de enfermagem, preocupação com a higiene do ambiente físico” (OLIVEIRA, 2011, p.99).

Em 1953, com a divisão do Ministério de Educação e Saúde, o Departamento Nacional da Criança passou a integrar o Ministério da Saúde, sendo substituído em 1970 pela Coordenação de Proteção Materno-Infantil (OLIVEIRA, 2011).

A partir da década de 1970 a concepção escolarizante torna-se evidente, mas é realizada de forma assistencial. Pois, neste período, mesmo sendo recomendado que “as creches, e os jardins de infância, contassem com material apropriado para a educação das crianças, o atendimento nestes espaços infantis continuou a ser realizado de forma assistencialista” (OLIVEIRA, 2011, p.101).

No período pós-1964, prevalecia uma política de ajuda governamental às entidades filantrópicas e assistenciais ou de incentivo a iniciativas comunitárias, por meio de programas emergenciais de massa, de baixo custo, desenvolvidos por pessoal leigo, voluntário, com envolvimento de mães que cuidavam de turmas de mais de cem crianças pré-escolares (OLIVEIRA, 2011, p.101).

Um exemplo é o “Plano de Assistência ao Pré-Escolar, proposto em 1967 pelo Departamento Nacional da Criança sob a influência do **Fundo das Nações**

Unidas para a Infância” (UNICEF)⁶, organismo internacional de assistência no campo da saúde e nutrição que passava a atuar também na área da educação infantil (OLIVEIRA, 2011, p.107 grifo nosso).

Em 1967, o Departamento Nacional da Criança (DNCr) publica o Plano de Assistência ao Pré-Escolar para crianças a partir dos 2 anos, o mesmo previa: um programa a “longo prazo” que na verdade, usava esta expressão para justificar a isenção do Estado da sua responsabilidade com a crescente necessidade de ampliação da educação infantil. Era também um “programa de emergência”, para o estabelecimento, a título experimental, de um tipo de unidade simples, intermediária, em forma de balcão, esteiras e alguns brinquedos, onde as crianças de poucos recursos ficariam abrigadas durante os impedimentos de sua mãe para o trabalho ou de outras necessidades de ordem material ou moral, esse lugar era denominado “Centro de Recreação”. Além do baixo custo, o plano sugere o financiamento de espaços educacionais para igrejas de diferentes denominações. Nem se pensa na formação profissional: o pessoal recrutado seria “pessoas de boa vontade”, a base de voluntariado. Justifica-se o emergencial e a precariedade pela carência de recursos materiais e de pessoal (KUHLMANN JR, 2003, p.488-489).

Com a lei nº 5.692 que trata das Diretrizes e Bases da Educação de 1971 foi implantado o 1º grau, com 8 anos de duração, o que, do ponto de vista pedagógico, traz consequências desastrosas para a EI. Sobre esta etapa, a referida lei estabelece que “os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior recebam educação em escolas maternas, jardins-de-infância e instituições equivalentes” (art.19, §1º) (KUHLMANN JR, 2003).

Conforme Kuhlmann Jr (2003), ao mesmo tempo, repõe-se como novidade a relação da educação infantil com um melhor desempenho na escola obrigatória, agora não mais por ela favorecer o desenvolvimento integral da criança, mas por compensar carências da população pobre.

Os prejuízos ao sistema e à população brasileira foram muitos, do sucateamento das escolas à desvalorização profissional, propiciando má formação, exclusão do sistema, entre outros efeitos. Mas o jogo dos atores sociais fez com que a expansão tenha ido além do que as políticas pretendiam. São as mulheres nos congressos, nas associações de bairro, nos sindicatos e grupos feministas. São movimentos sociais e grupos políticos de oposição a ditadura militar que incorporaram a reivindicação por creches no quadro das bandeiras pela redemocratização do país. São profissionais dos órgãos públicos que se solidarizam com os anseios populares (KUHLMANN JR, 2003, p. 492-493).

Conforme Campos (1999) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação aprovada em 1971 dedica somente uma frase ambígua à educação das crianças menores de

⁶ A **UNICEF** é a sigla para **Fundo das Nações Unidas para a Infância**, em inglês "*United Nations Children's Fund*" e é uma agência das Nações Unidas. A UNICEF tem o objetivo de **promover a defesa dos direitos das crianças**, suprir suas necessidades básicas e contribuir para o seu desenvolvimento (<http://www.significados.com.br/unicef/>).

7 anos. Mesmo assim, a procura por creches, “escolinhas” particulares é maior, cria-se uma multiplicidade de lugares e programas particulares, conveniados com entidades filantrópicas e comunitárias de baixo custo e sem quase nenhuma fiscalização por parte do poder público.

A proposta de educação compensatória, divulgada no Brasil, em 1970, contribuiu para a expansão dos programas de baixo custo criados na época, e justificados pelo o enorme fracasso escolar na educação básica. Portanto, as conquistas na EI foram mais efetivas através de movimentos sociais do que pela legislação nacional. Este breve histórico evidencia o tratamento dado às crianças em diferentes épocas, o que após a Constituição Federal de 1988 assume nova configuração, tal como é preconizado na legislação.

Na década de 1980 ocorreu a redemocratização do país. Nesse momento as preocupações dos movimentos das mulheres e o campo educacional começam a convergir, o que permite integrar a pré-escola e a creche no mesmo campo temático, trazendo o desenvolvimento da criança para o primeiro plano. As lutas deslocam-se das ruas e ocupam os espaços formalizados dos Conselhos, sindicatos e universidades (CAMPOS, 1999).

As concepções de criança e de infância sofrem modificações positivas neste período, pois pela Lei nº 8.069 que se refere ao Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, a criança é considerada como tal até os doze anos. (BRASIL, 1990).

Com a Constituição Federal de 1988 a EI passa a ser considerada a primeira etapa da educação básica ela é reconhecida como dever do Estado e as crianças têm assegurado o atendimento em creches e pré-escolas como direito social (artigo 208, IV), o processo que resultou nessa conquista teve ampla participação dos movimentos sociais e das lutas dos próprios profissionais da educação. De acordo com a CF/88:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: IV **educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade**; § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 3º **A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A Emenda Constitucional 59 de 2009 altera alguns artigos da Constituição Federal de 1988, entre eles o artigo 208, que garante educação pública e gratuita as crianças a partir dos 4 anos de idade, assegurando também, prioridade na distribuição de recursos públicos para Educação Básica garantindo acesso e permanência com qualidade aos educandos, possibilitando a esses aprendizagens, acesso a cultura erudita, bem como provendo programas suplementares que asseguram a assistência ao transporte escolar, ao material didático, a saúde e alimentação das crianças em vulnerabilidade social.

Conforme, assegurada no artigo 211 da Constituição Federal de 1988 e corroborada pelo artigo 18 da Lei nº 9.394/96:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (BRASIL, 1988).

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem: I as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação (BRASIL, 1996)

Assim sendo, a Educação Infantil deixa de ter caráter assistencial, em termos de legislação, assumindo práticas de educação e cuidados quando é assumida pelos sistemas municipais de ensino.

A Lei nº 9.394 que se refere às Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 assegura em seu artigo 4º “a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental e c) ensino médio” (BRASIL, 1996), portanto as etapas da Educação Básica se constituem a partir das alíneas a) b) e c).

Vale ressaltar, que por meio da Lei nº 12.796 de 2013, o Artigo 4º da LDB/1996 foi alterado, incluindo-se a EI como primeira etapa da Educação Básica, onde a educação passa a ser obrigatória a partir de 4 anos de idade e a matrícula das crianças com 4 anos deve ser realizada pelos pais ou responsáveis em pré-escolas conforme artigo 6º da referida lei, assim como a EI será organizada de acordo com o artigo 31:

Art.31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental; II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional; III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro)

horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral; IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas (BRASIL, 2013).

Nesse sentido, com a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 traz como formação mínima o ensino médio (magistério), e propõe que o poder público fomentará a formação em nível superior em licenciatura plena para atuar na EI, assim como a distribuição dos recursos públicos, terá prioridade no ensino obrigatório buscando garantia de padrão de qualidade nos termos do Plano Nacional de Educação, assim como estabelece a aplicação de recurso público em educação do Produto Interno Bruto.

Com a Emenda, fica reconhecida a insuficiência de recursos hoje vinculados à educação, por exemplo, os 25% de receita de impostos e transferências no âmbito dos municípios. Esse é o quadro geral do debate sobre política educacional e caso tais exigências não sejam atendidas ocorrerá um efeito perverso, que não é novo no nosso contexto: vamos “incluir” mais crianças nas escolas com os mesmos recursos disponíveis, o que significa maior precarização, rebaixamento salarial dos professores e condições desumanas para a aprendizagem.

Para não aconteça esse efeito perverso a União em regime de colaboração com os demais entes federados precisa garantir o que está na Emenda Constitucional nº 59/2009, para que a Lei 12.796 de 2013 também seja contemplada.

Desta forma a criança passa a ser considerada também pelas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (2009), como sendo:

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

Neste prisma, “a infância deve ser considerada uma condição do ser criança, sendo importante respeitá-la e considerar seu universo de representações, pois é um sujeito participante das relações sociais, fazendo parte de um processo histórico” (COSTA, 2008, p.19).

Em 2001 cria-se a Lei nº 10.172 que refere-se ao Plano Nacional de Educação aprovado em 09 de janeiro de 2001, o qual estabelece “parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade” (BRASIL, 2001, item 19 do tópico Objetivos e Metas da Educação

Infantil). O PNE/2001 corresponde aos objetivos e metas que a educação nacional pretende alcançar durante sua vigência nos próximos dez anos, ele será discutido com maior profundidade no capítulo seguinte.

Para cumprir a determinação legal do PNE/2001 foram criados em 2006 os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (PNQEI), um documento que busca contribuir para um processo democrático de implementação das políticas públicas para as crianças de 0 até 6 anos, servindo como referência para a organização e o funcionamento dos sistemas de ensino (BRASIL, 2006, p.3). Tornando-se um instrumento padrão de avaliação da qualidade na EI.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI, a partir da Resolução nº 5 de 17 de dezembro de 2009, determinam “(...) princípios, fundamentos e procedimentos definidos para orientar as políticas públicas e a elaboração, planejamento, execução e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares de Educação Infantil” (BRASIL/2009, p. 11).

A partir das DCNEI (2009, p.7), a “Educação Infantil vive um intenso processo de revisão de concepções sobre educação de crianças em espaços coletivos e de seleção e fortalecimento de práticas pedagógicas mediadoras de aprendizagens e do desenvolvimento das crianças”.

Neste contexto, é obrigatória a matrícula na pré-escola às crianças com 4 ou 5 anos até 31 de março do ano que ocorrer a matrícula. As crianças de 0 até 3 anos de idade têm direito a vaga em creches, ou entidades equivalentes e as instituições de educação infantil devem ser oferecidas próximo às residências das mesmas (BRASIL, 2009).

Neste capítulo tentei contemplar a etapa da Educação Infantil, mostrando desde seu início como se deu o processo de implementação das creches e pré-escolas no Brasil, busquei mostrar sua importância e respaldo através da legislação nacional.

No capítulo a seguir abordarei, especificamente, sobre os três planos existentes na área da educação, sendo eles, o Plano Nacional de Educação, o Plano Estadual de Educação e o Plano Municipal de Educação, os quais contemplam respectivamente, as esferas nacional, estadual e municipal. O regime de colaboração na sua elaboração será abordado, tendo a EI no contexto dos planos nacional e estadual, assim como traz orientações de como elaborar o PME.

4 PLANOS DE EDUCAÇÃO NAS ESFERAS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

Este capítulo busca identificar as propostas dos Planos de Educação, no que se refere à Educação Infantil, e traz algumas orientações de como elaborar o PME.

4.1 PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE) se configura como um plano de estado feito a nível nacional, o qual traça metas e estratégias para a educação do país, sendo estas operacionalizadas num prazo de 10 anos, o que difere do plano de governo que tem duração de 4 anos. Portanto, o plano é um documento resultante de um planejamento.

Logo, este plano precisa ser construído com ampla participação dos movimentos sociais e dos profissionais da educação para que as metas e estratégias traçadas a curto, a médio e a longo prazo possam ser mais efetivas.

Sendo assim, as metas de que trata o PNE referem-se ao acesso e a permanência com qualidade das crianças, dos adolescentes, dos jovens, dos adultos e, também, daqueles que não puderam estudar na sua época de infância. Isto é, o PNE contempla as diferentes idades e grupos sociais, buscando dar acesso ou elevar o nível de escolaridade da população de modo a minimizar as desigualdades sociais e regionais na educação pública.

Nesta ótica, se ressalta a importância do PNE como sendo, “um plano de Estado, para além dos governos, de responsabilidade de todos os entes federados e abrangendo os diferentes níveis e etapas da educação, mas não de forma articulada e sistêmica” (BORDIGNON, 2009, p.91).

Para que essa articulação fosse contemplada sistemicamente no plano, considerando os diferentes níveis educacionais, o governo Lula criou em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação⁷ (PDE).

⁷ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi aprovado pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e pelo Ministro da Educação Fernando Haddad em 24 de abril de 2007, com o objetivo de melhorar a Educação no País, em todas as suas etapas, em um prazo de quinze anos. A prioridade é a Educação Básica, que vai do Ensino Infantil ao Médio. Ações do PDE: Índice de qualidade; Provinha Brasil; Transporte escolar; Gosto de ler; Brasil Alfabetizado; Luz para todos; Piso do magistério; Formação; Educação Superior; Acesso facilitado; Biblioteca na escola; Educação profissional; Estágio; Pro-Infância; Salas multifuncionais; Pós-doutorado; Censo pela Internet; Saúde

Assim, o PDE se configurou como um conjunto de programas *direcionado a traduzir as prioridades da política governamental* e que, neste sentido, não se definia como uma mera estratégia instrumental para o cumprimento das metas do PNE (MEC, 2007, p. 7, grifo nosso).

Confrontando-se a estrutura do PNE com a do PDE, constata-se que o PDE não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se *define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE.* (Introduzi) o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este. Por exemplo, em relação à educação infantil há apenas uma ação, a “Pró-Infância”, que prevê recursos federais, para financiar a construção ampliação e melhoria das instalações escolares. Nada é mencionado sobre as 26 metas estabelecidas pelo PNE. A conclusão que se patenteia é que o PDE foi formulado paralelamente e sem levar em conta o disposto no PNE. (SAVIANI, 2007, p.1239, grifos nossos).

Dourado (2010) elucida esta questão ao afirmar que “o PDE não se configura como um plano, mas como um conjunto de ações que seriam estratégicas para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE, mas sem esquecer que o PDE é uma política de governo”.

Para Bordignon (2009) o PNE aprovado em 2001 é fruto da CF/1988 e da intensa mobilização e participação das entidades dos profissionais da educação nos fóruns próprios e junto ao Congresso Nacional.

Para Dourado (2010, p.6) o PNE/2001 teve tramitação *sui generis*, envolvendo o embate entre dois projetos: “o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE encaminhada pelo Executivo Federal. Tais propostas expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão”.

Portanto, a aprovação do PNE/2001 foi resultado da hegemonia governamental no Congresso Nacional e buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso. O Governo FHC, por meio do Ministério da Educação, efetivou políticas e lógicas de gestão, visando implementar amplo processo de reforma da educação nacional, cujas prioridades se constituíram, hegemonicamente, pela adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental, e pela

efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação da educação (DOURADO, 2010).

Este PNE/2001 define, por conseguinte: as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação; as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino e as diretrizes e metas para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação, nos próximos dez anos (PNE, 2001).

Neste sentido, o PNE através Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, estabeleceu prioridades segundo o dever constitucional e as necessidades sociais, com a garantia de:

1º - ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino. 2º - a garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram. 3º - a ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior. 4º - a valorização dos profissionais da educação. 5º - o desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino (PNE, 2001).

Tratando-se de metas gerais para o conjunto da Nação, foi preciso, como desdobramento, “adequação às especificidades locais e definição de estratégias ajustadas a cada circunstância, elaboração de planos estaduais e municipais” (PNE, 2001). Desta forma, o PNE/2001 trouxe a importância de se construir os planos estaduais e municipais levando em consideração a realidade de cada contexto, tendo como base o PNE.

No que se refere à etapa da EI no PNE/2001, o mesmo possuía uma meta que priorizava:

Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos (PNE, 2001).

Esta meta propunha 26 objetivos com tempos para serem operacionalizados (curto, médio e longo prazos), os quais contemplavam: oferta de EI, a infra-estrutura das instituições de EI, a qualidade do atendimento na EI, os indicadores de avaliação que deveriam ser criados para medir a qualidade da EI, ampliação da oferta de curso de formação de professores para EI, assegurando 10% do financiamento do município que não ia do FUNDEF para a EI, bem como a adoção progressiva do atendimento em tempo integral para crianças de 0 a 6 anos, garantia

da alimentação escolar para as crianças atendidas na EI, entre outros pontos relevantes para a EI (PNE, 2001)⁸.

Aguiar (2010) corrobora esta assertiva do PNE ao afirmar que:

Na educação infantil, as metas do PNE previam o atendimento das crianças no seguinte escalonamento: 30% das crianças de até 3 anos de idade em cinco anos; 50% das crianças de até 3 anos de idade em dez anos; 60% das crianças de 4 a 6 anos de idade em cinco anos; 80% das crianças de 4 a 6 anos de idade, com 100% de atendimento na idade de 6 anos, em dez anos. Previam, também, assegurar escolas com padrões mínimos de infraestrutura, em cinco anos. Havia medidas apontadas para a formação dos professores da educação básica, no sentido de assegurar, no mínimo, a formação em nível de ensino médio (Normal), em cinco anos, e a formação em nível superior em dez anos. Estimava-se, ainda, instalar, em 100% dos municípios, estrutura de supervisão, no período de três anos; assegurar a alimentação escolar para todas as crianças matriculadas e adotar, progressivamente, o atendimento em tempo integral (AGUIAR, 2010, p.714).

Aqui foram contemplados alguns dos objetivos que o PNE 2001/2010 traçou para a efetivação da educação nacional, especificamente na etapa da EI.

Dourado (2010), Aguiar (2010) e Ganzeli (2012) para exporem como foi avaliado o PNE/2001, após seu decênio, indicando alguns limites que o mesmo teve e algumas sugestões para que o próximo PNE se efetive como plano de Estado.

Alguns dos limites que o PNE/2001 apresentou foram que: apesar de mostrar metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento (DOURADO, 2010).

Outro aspecto, por se configurar como um plano nacional para toda a educação, o PNE sinalizou metas a serem efetivadas pelos diferentes entes federados e, desse modo, em função da lógica política adotada e da não regulamentação do regime de colaboração, como previsto na Constituição Federal de 1988, ficou limitado (DOURADO, 2010).

Merece ser ressaltado, ainda, que a aprovação de planos estaduais e municipais, previstos no PNE como base para a sua organicidade, não se efetivou como política concreta na maior parte dos estados e municípios e, desse modo, tal processo não contribuiu para o avanço na dinâmica de democratização do

⁸ É importante salientar a prioridade dada ao Ensino Fundamental para o que havia sido criado em 1996 o FUNDEF de modo a financiar este nível de ensino, deixando a etapa da EI com os poucos recursos do governo municipal e, portanto, sem obrigatoriedade, o que somente vai acontecer quando da substituição deste fundo pelo FUNDEB através da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

planejamento e da gestão da educação no país e para a ratificação do Plano como política de Estado (DOURADO, 2010).

Na mesma ótica, Aguiar (2010) traz as críticas que a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) teceu, sobre a proposta de PNE por considerar que, em nome do princípio federativo e da descentralização, a maioria das metas estava sob a responsabilidade dos estados e municípios, omitindo-se o papel da União, além de não contemplar o conceito de Sistema Nacional de Educação, reivindicado pela área.

A Anped destacava, ainda, o fato de que a proposta do PNE não considerava as projeções do crescimento demográfico, tendo por consequência que as medidas de financiamento não tratavam de forma adequada as novas demandas. Não parece que tais críticas tenham encontrado eco no âmbito ministerial. O projeto do Executivo tramitou no Congresso Nacional e o PNE teve sua aprovação consumada mediante a Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Os vetos que lhe foram interpostos pelo Presidente FHC, ao sancioná-lo, evidenciam as tensões e os conflitos que estão presentes na luta secular da sociedade brasileira pelo reconhecimento da educação como um direito social (AGUIAR, 2010, p.711).

Neste contexto, sendo a educação entendida como um direito social, a proposição de políticas envolve ação da sociedade política e da sociedade civil e, “em se tratando de um Estado federativo, implica, o envolvimento da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, esses se encarregam de tais políticas, em seus diferentes níveis e modalidades” (DOURADO, 2010, p.13).

Entretanto, vale ressaltar que, ao longo do processo de implementação do PNE, ainda foram mantidos limites históricos no tocante à efetivação da articulação da União com os demais entes federados, em especial com os municípios, responsáveis, em última instância, pelo cumprimento de suas metas e objetivos. Tais limites resultam, entre outros, da não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados e da falta de efetiva participação da sociedade organizada nos destinos da educação (AGUIAR, 2010).

Por outro lado, é fundamental reconhecer a complexidade do processo e, nesse contexto, que esta articulação não é fácil de ser realizada, tendo em vista que supõe o estabelecimento de pactos entre estas instâncias e seus múltiplos atores, em contextos políticos muitas vezes adversos, bem como a renovação e a criação de novos instrumentos de execução do plano (AGUIAR, 2010).

Mesmo sabendo dos desafios que esta articulação vem ocasionando, ela também vem dando abertura para discutir e propor um Sistema Nacional de

Educação e de ações a longo prazo, que transcendem aos governos, o que se configura como um avanço para que o regime de colaboração e cooperação com a União se efetive com os demais entes federados contribuindo, assim para concretização de uma política de Estado como o PNE.

De maneira geral, as avaliações feitas sobre o PNE/2001 privilegiaram o protagonismo do governo federal na formulação, implementação e indução de políticas, programas e ações relacionados ao cumprimento das metas do PNE. Tal constatação remete para a necessidade de análises que englobem a participação dos demais entes federados e sugere o reconhecimento de que o PNE/2001 não se converteu, efetivamente, em uma política de Estado, no sentido lato, mas constituiu-se em um instrumento de luta em prol da construção das políticas (DOURADO, 2010).

Contudo, isso não a autoriza negligência de diferentes encaminhamentos e políticas que, por seu turno, traduzem continuidades e mudanças nos eixos das políticas governamentais, envolvendo os governos FHC e Lula, as quais têm impacto nas diretrizes e metas do Plano, ainda que este não seja a referência básica a essas políticas (DOURADO, 2010).

Merecem destaque, por exemplo, políticas do Governo Lula referentes às mudanças na concepção e gestão das políticas, buscando romper com a lógica de políticas focalizadas no ensino fundamental e envolver toda a educação básica por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); a adoção de políticas de inclusão social e de respeito à diversidade; políticas de formação inicial e contínua dos trabalhadores em educação e à aprovação da emenda 59/2009, que ampliou a obrigatoriedade da educação nacional; políticas efetivas de expansão das instituições federais de ensino, envolvendo a criação de universidades, IFETs⁹, *campi* e cursos, e, paradoxalmente, a efetivação de novos mecanismos de financiamento do ensino superior privado, entre outras (DOURADO, 2010).

Tendo em vista o referencial aqui adotado, as análises feitas no tocante aos desafios e limites do PNE/2001, o Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) destaca que o novo PNE deverá, por meio da garantia de processos participativos que envolvam os diferentes segmentos da sociedade

⁹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFTE)

brasileira, buscar se constituir em política de Estado, sem perder de vista a existência de limites estruturais resultantes da lógica e legalidade capitalista, que assegure, entre outros, os seguintes princípios e políticas. Neste sentido, Dourado (2010, p. 14) aponta:

- ❖ A efetivação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e a instituição do Fórum Nacional de Educação como instância máxima de deliberação do SNE;
- ❖ A regulamentação do regime de colaboração e cooperação entre os entes federados;
- ❖ A ampliação do investimento em educação pública em relação ao PIB de modo a garantir 10% do PIB para a educação nacional, bem como a efetiva regulação democrática da educação nacional;
- ❖ A defesa de educação democrática e de qualidade, tendo por eixos a inclusão, a diversidade e a igualdade, bem como a instituição de um sistema nacional de avaliação em sintonia a esses princípios de modo a assegurar, por meio de políticas integradas e afirmativas, melhoria no acesso e permanência com sucesso para todos;
- ❖ A consolidação de políticas e programas de formação, desenvolvimento profissional e valorização dos trabalhadores da educação, incluindo planos de carreira e remuneração compatíveis (DOURADO, 2010, p.14).

No tocante a gestão e financiamento da educação básica, incluindo as etapas e modalidades de educação que a constituem:

- ❖ o redimensionamento dos recursos, por meio da consolidação do FUNDEB e da otimização da relação entre os entes federados, consolidando o financiamento da educação básica e ampliando o aporte financeiro por parte da União, bem como a efetivação de um padrão de custo-aluno indissociável da qualidade;
- ❖ à educação infantil, incluindo a consolidação de programas específicos direcionados à expansão com qualidade para a etapa da educação básica;
- ❖ a consolidação de políticas visando à garantia da ampliação da escolarização obrigatória no país, que prevê, pela Emenda Constitucional n. 59/2009, educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (DOURADO, 2010, p.14).

É fundamental, nesse contexto, garantir as condições objetivas para que tais políticas direcionadas à expansão da obrigatoriedade contribuam para a efetivação das diferentes modalidades de educação básica e, “no tocante à educação infantil, não signifiquem a escolarização da educação infantil, bem como a desobrigação dos entes federados, em especial dos municípios, com a expansão e melhoria da oferta da educação de 0 a 3 anos” (DOURADO, 2010, p.15).

A este respeito, a CONAE, ao dar centralidade à construção do novo PNE como política de Estado, “sinaliza a importância e, ao mesmo tempo, revela a

necessidade histórica de superação dos atuais limites do plano vigente, no que concerne à sua proposição e materialização” (DOURADO, 2010, p.17).

Aguiar (2010) na avaliação do PNE, conclui que as análises das ações realizadas nos quase 10 anos de vigência do PNE mostra que ocorreram avanços em relação às metas e objetivos que foram fixados no início da década de 2000, como, também, equívocos em relação a algumas metas que não correspondem aos anseios e reivindicações de setores organizados da sociedade. A autora salienta que a ausência de cumprimento das metas não pode ser atribuída apenas à instância da União.

Esta tem responsabilidades concretas, mas os estados, o Distrito Federal e os municípios são corresponsáveis pelos compromissos do Plano. “Dependendo da forma como se efetivam as relações entre os entes federados, dos arranjos institucionais e das condições políticas existentes, as metas poderão ser ou não alcançadas” (AGUIAR, 2010, p.724). Estas foram algumas das limitações e possibilidades do PNE 2001/2010 apontadas por Dourado e Aguiar.

Na análise realizada por Ganzeli (2012), em especial sobre a oferta da EI, em relação aos objetivos e metas do PNE/2001, o autor revela sua preocupação com a expansão e a melhoria no padrão de atendimento desta etapa da educação básica, considerando a expansão da oferta como uma dificuldade para a Educação Infantil, tal como foi proposto no PNE/2001. Nesta ótica, o autor coloca que

[...] o diagnóstico do PNE/2001 apresenta-se contraditório, pois, ao mesmo tempo em que expressa a relevância social da Educação Infantil, indica a falta de condições econômicas do país para os investimentos necessários em sua oferta de forma generalizada, exigindo a formulação de políticas focalizadas nas famílias em situação de risco, em especial, aquelas de mães trabalhadoras, restringindo, portanto a sua oferta (GANZELI, 2012, p.9-10).

Após analisar o documento do PNE 2001/2010, o autor aponta que a educação foi tratada mais na sua totalidade, salientando que essa “generalização dificulta a análise das necessidades específicas de cada etapa da educação básica”. Para analisar os objetivos e metas da EI, o autor utilizou como referência o documento “Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008”, produzido pelo Ministério da Educação, publicado em 2009 (GANZELI, 2012, p.12-13).

A avaliação teve como foco as políticas, os programas e ações promovidas pela esfera federal de governo, não incorporando aquelas promovidas pelos estados e municípios. Essa limitação demonstra a dificuldade na implementação de um plano nacional sem a institucionalização do Sistema Nacional de Educação, com estruturas nacionais de acompanhamento do

desenvolvimento da educação em todo o território brasileiro em seu conjunto (GANZELI, 2012, p.13).

A avaliação critica a generalidade presente nas metas e a ausência de estratégias definidas no plano, o que exigiu a criação de indicadores que refletissem, de forma objetiva, o previsto no plano. Para monitorar o objetivo e meta 1, foram elaborados dois indicadores conforme indica a tabela 1 abaixo (GANZELI, 2012).

Tabela 1 – Evolução dos indicadores: (1) frequência à escola da população até 3 anos e (2) frequência à escola da população de 4 a 6 anos, no período 2000 a 2008.

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 (0 a 3)	9,4	10,6	11,7	11,7	13,4	13,0	15,5	17,1
2 (4 a 6)	61,2	65,6	67,0	68,4	70,5	72,0	76,0	77,6

Fonte: Avaliação do PNE 2001-2008/MEC (2009)¹⁰.

Os dados acima apresentados foram avaliados a nível nacional, e demonstram a distância entre o 'dito' e o 'feito' no atendimento a crianças na faixa etária de zero aos 3 anos. Em 2005, havia apenas 13% das crianças matriculadas, muito aquém da meta de 30% prevista no PNE/2001, indicando a necessidade de um intenso trabalho para alcançar em 2010 a meta de 50% no atendimento.

Na faixa etária de 4 a 5 anos, a situação mostrou-se mais favorável, com 77,6% de crianças atendidas no ano de 2007, próximo à meta de 80% previsto para 2010, porém os avaliadores alertam para a desigualdade no atendimento entre as regiões e municípios brasileiros. A avaliação indicou, ainda, que a maioria das escolas atendia em tempo parcial (GANZELI, 2012).

Nesse sentido, a meta 1 da EI, proposta pelo PNE 2001/2010 foi cumprida em partes, pois não conseguiu alcançar a meta de 50% da oferta para a população de até 3 anos de idade até o final de sua vigência em 2010. Contudo, conseguiu alcançar a meta estipulada em 80% da oferta para as crianças de 4 e 5 anos. Entretanto, ressalta-se a desigualdade da oferta de EI, observada nas regiões e entes federados, bem como o atendimento ser em tempo parcial e não integral. Os dados abaixo mencionados referem-se a pesquisa realizada sobre a região Sul:

¹⁰ Avaliação do MEC, volume 1, 2009, p. 40. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/volume1.pdf> acessado em 21/02/2016.

Uma breve análise das metas previstas no PNE 2001/2010 mostra que, ao final de 2010, findo o período previsto para execução das metas daquele Plano, apenas 18,1% das crianças de 0 a 3 anos e 67% daquelas entre 4 e 5 anos se encontravam matriculadas em estabelecimentos de educação infantil. Como a expansão desejada e prevista no PNE 2001-2010 apontava como meta a matrícula de 50% das crianças de creche e de 80% daquelas em idade de pré-escolar até o final da década, (assim) podemos entender o desafio atualmente colocado pela Emenda Constitucional 59/09 (FLORES e MELLO, 2012, p.3).

Logo, é mister ter conhecimento deste contexto para traçar as metas do novo PNE, o que auxiliará num novo diagnóstico, bem como a proposição de novas metas e estratégias que possam sanar os limites apresentados pelo PNE/2001, em especial a oferta com qualidade da EI.

O atual Plano Nacional de Educação aprovado através da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE 2014/2024), possui 20 metas que contemplam todos os níveis e etapas de ensino, assim como as modalidades da Educação Básica e Superior, sendo que em cada um destes há metas e estratégias para sua operacionalização.

Neste trabalho o foco se refere a meta número 1, por se tratar da Educação Infantil, sem desmerecer as demais metas que também contemplam a Educação Básica. Acerca desta afirmativa cito como exemplo a meta número 6 que se refere à educação em tempo integral, a qual contempla também a EI. No que se refere à EI no PNE/2014, a meta número 1 busca:

[...] universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE (PNE, 2014).

Essa meta apresenta 17 estratégias para sua operacionalização, abaixo serão destacadas algumas estratégias, e na sequência serão feitas considerações em relação às mesmas:

1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais; 1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo; 1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta; 1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de

educação infantil; 1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes; 1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública; 1.8) promover a formação inicial e continuada dos(as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior; 1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do(a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental; 1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento.

As estratégias acima citadas foram elencadas por tratarem de alguns pontos de suma importância que precisam ser analisados pelo município na elaboração do PME de Santa Maria-RS, na busca de contemplá-los enquanto responsável pela oferta da EI em consonância com os outros entes (União, Estado e Distrito Federal).

Assim, a estratégia (1.1) busca definir em regime de colaboração a ampliação das redes públicas de EI com qualidade, para o cumprimento da Emenda Constitucional 59 de 2009 e da Lei 12.796 de 2013. A estratégia (1.2) refere-se ao acesso a todas as crianças, independente da sua condição e classe social. A estratégia (1.5) refere-se ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Pró-Infância), criado pelo governo federal em 2007, para construção de creches e pré-escolas, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar da EI, entendendo que esse também é um fator para sua qualidade.

As estratégias (1.6 e 1.13) referem-se à avaliação que deve ser realizada na EI com base em parâmetros nacionais de qualidade, até dois anos da vigência do PNE/2014. Vale ressaltar que esses parâmetros foram criados em 2006 a nível nacional para contribuir com a implementação das políticas públicas para as crianças de 0 a 6 anos, servindo de base na organização e funcionamento dos sistemas de ensino. O PNE/2001 tinha como um de seus objetivos operacionalizar os parâmetros como um instrumento padrão de avaliação da qualidade na EI. Portanto, está sendo retomado neste momento o que não foi alcançado no PNE anterior.

Tenciono aqui a estratégia (1.7) que refere-se as creches conveniadas (filantrópicas e/ou assistenciais), pois este modelo tem dado margem para que os municípios há utilizem como alternativa para oferecer um modelo de EI de baixo custo e com atendimento precário, penso que se é qualidade que as propostas buscam essa estratégia deve ser repensada para que o PME, não fique também limitado a nível municipal. As estratégias (1.3 e 1.16) enfatizam a relevância de estar sempre atualizado o percentual da demanda manifesta da EI. Por fim, a estratégia (1.8) refere-se a formação inicial e continuada dos profissionais que atuam na EI, buscando garantir a formação a nível superior dos professores que atuam nessa etapa.

Neste contexto, as estratégias pontuadas referem-se a demanda manifesta da EI, a sua oferta e ampliação das vagas em regime de colaboração com a União e demais entes federados, assim como traz a importância da formação de professores em nível superior para atuar na EI, enfatiza o programa federal que garante a criação e aquisição de materiais e equipamentos para as escolas públicas de EI, enfatiza a necessidade de que o ensino e a aprendizagem sigam as especificidades da EI, portanto a ampliação com qualidade, buscando assim garantir parâmetros claros de avaliação na EI.

A meta de universalização da pré-escola até 2016 acompanha a disposição da Emenda Constitucional 59/2009 que tornou obrigatório o ingresso de crianças na faixa etária de 4 a 5 anos na escola. Considerando os dados apresentados pela avaliação, “torna-se grande a possibilidade do alcance dessa meta, porém, precisamos ressaltar a desigualdade na oferta observada nas regiões e entes federados” (GANZELI, 2012, p.14).

Neste cenário, tomando esses referenciais por base, alusivos à Educação Infantil, problematiza-se como o município de Santa Maria contemplará estas ações em seu PME? Esta questão pretende ser respondida no desenvolvimento desta monografia.

4.2 PLANOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO/RS

Na parte histórica do PEE/RS (2003, p.10), o mesmo contextualiza “o século XX com uma série de modificações sociais oriundas de um processo de

modernização e de urbanização da sociedade. Tais modificações despertaram o interesse em expandir a escolarização”. Com a criação do Ministério da Educação e da Saúde (1930), criou-se a Secretaria de Educação e de Saúde no RS (1935), período em que se dá uma série de movimentos renovadores da educação, os quais buscavam formular um plano educacional unitário para o Brasil (PEE/RS, 2003).

Assim, a educação passou a constar em artigos das constituições, tendo suas diretrizes fixadas em um plano nacional. O primeiro PNE foi adotado em 1962 e objetivava alcançar, em oito anos, maior qualificação e quantificação do ensino (PEE/RS, 2003, p.10). O Rio Grande do Sul instituiu quatro Planos Estaduais de Educação:

O primeiro, de dezembro de 1967, enfatizava a oferta de vagas ao maior número possível de alunos (ocorreu à reforma do ensino - Lei 5692/71). O segundo PEE que o sucedeu (1978-1981) pretendia qualificar o processo de ensino-aprendizagem, desenvolvendo as potencialidades do educando com vistas à sua “auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania”. O terceiro PEE foi inovador, pois, enquanto os anteriores buscavam a quantificação e a qualificação do ensino, ele introduziu o acompanhamento, a avaliação e a possibilidade de modificações que se fizessem necessárias para o atendimento pleno dos objetivos. Tal acompanhamento facilitou a elaboração do quarto PEE (1987-1990) que se preocupou em desenvolver um processo de planejamento científico e participativo da educação, proporcionando uma “base racional e democrática para as decisões políticas, administrativas e técnicas no Sistema Estadual de Ensino” (PEE/RS, 2003, p.10-11).

De lá para cá, muitas alterações foram introduzidas, tanto na forma de dispositivos legais de aplicação dos planos, quanto na distribuição de atribuições e recursos. “A CF/88 determinou a adoção de um PNE de longo prazo, com a força da LDB, Lei nº 9.394 de 1996. Aos Estados, coube elaborar os seus planos, analisando-os com a sociedade e colocando-os, em execução” (PEE/RS, 2003, p.11).

Apesar dos avanços garantidos pela nova legislação brasileira, a educação infantil continuou ainda enfrentando inúmeros obstáculos, sejam políticos, administrativos, pedagógicos ou socioeconômicos. Um deles diz respeito aos recursos. Com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), em 1996, apenas o Ensino Fundamental foi beneficiado. Para tentar corrigir as distorções que afetam o financiamento da educação infantil, tramitaram no Congresso Nacional, projetos que previam a criação de fundos destinados à educação básica. Assim, a partir de 2007 foi criado o FUNDEB que engloba a educação básica como um todo e a EI pode contar com maior financiamento. Neste sentido,

[...] compreende-se a EI como etapa sistemática do processo de desenvolvimento da criança, ampliando o seu universo cultural, tornando-a capaz de agir com interdependência e fazer escolhas nas situações diversas. Supera-se assim, a concepção que reduz a educação infantil ao preparo para o ensino regular. (PEE, 2003, p.14).

Deste modo, o PEE/2003 já tentava superar uma concepção de educação infantil escolarizante, imposta nos governos militares pós-1964 pela Lei nº 5.692 de 1971, que implantou o 1º grau com 8 anos de duração, o que do ponto de vista pedagógico, trouxe consequências desastrosas para a EI. Para Kuhlmann (2003), ao mesmo tempo, repõe-se como novidade a relação da EI com um melhor desempenho na escola obrigatória, transfere-se para uma educação pré-escolar de baixa qualidade a solução dos problemas da escola primária.

Em relação à EI o PEE/RS de 2003 traz como meta: Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, 30% da população de até três anos de idade e; 60% da população de quatro a seis anos (ou quatro e cinco anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de zero a três anos e 80% de quatro e cinco anos (PEE/RS, 2003), referendando, assim, a proposta do PNE/2001.

O novo Plano Estadual de Educação foi aprovado pelo governador José Ivo Sartori em 2015. Este plano possui metas desde a educação infantil até o ensino superior e vale para escolas públicas e privadas do Estado. Entre as propostas está à elevação dos indicadores de qualidade nas escolas, a universalização da pré-escola e a inclusão de todas as crianças e adolescentes na educação básica. (PEE/RS, 2015).

O documento também assegura valorização dos professores e prevê a implementação imediata do piso do magistério, definido em lei de 2008 e que ainda não é cumprido pelo governo estadual (PEE/RS, 2015).

O PEE/RS de 2015 altera a proposta do PEE/RS de 2003, atualizando as metas, em relação ao que conseguiu realizar ou não no plano anterior, traçando assim, novas metas para a vigência dos próximos 10 anos. A meta 1 referenda a proposta do PNE/2014 e busca:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade em todos os municípios e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PEERS, ampliando o percentual na faixa etária da creche nos municípios onde a meta do PNE já estiver alcançada, conforme os PMEs (PEE/RS, 2015).

Sendo assim, percebe-se que cada plano, independente da esfera governamental que ocupa (federal, distrital, estadual, municipal), se articula com o seguinte, contemplando, teoricamente o regime de colaboração entre estes entes. Observa-se que cada um tem sua responsabilidade específica, porém a união como sistema nacional deve articular as propostas e ações de cada realidade, contribuindo, deste modo, para oferta com qualidade da educação nacional pública, diminuindo as desigualdades regionais, mesmo na seara capitalista em que a sociedade se encontra.

4.3 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA MARIA-RS

O primeiro Plano Municipal de Educação elaborado no município de Santa Maria foi construído em 2008. Porém, ele foi vetado pela Câmara de Vereadores naquele ano não chegando a se constituir em Lei Municipal. No ano de 2014, esse plano foi retomado, reformulado e implementado. Atualmente, foi criado e implementado pela Lei nº 6001 no dia 18 de agosto de 2015, com duração de 10 anos o Plano Municipal de Educação de Santa Maria-RS.

Segundo Bordignon (2009) o “Plano Municipal de Educação (PME) é um instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação”. Quando o município não possui seu PME “fica à mercê de ações episódicas, (pois) sem plano não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada governo” (BORDIGNON, 2009, p.92), o que enfatiza a importância da elaboração do PME nos municípios.

A importância de elaborar ou adequar o PME dos 5.570 municípios do Brasil é a operacionalização de um plano maior, o PNE. Esta construção deve ser feita com a ampla participação da sociedade, pois sem ela o PNE não terá êxito. [...] os planos de educação do estado e do município devem formar um conjunto coerente, integrado e articulado para que seus direitos sejam garantidos e o Brasil tenha educação com qualidade e para todos (BRASIL/MEC, 2014).

Neste contexto, o Ministério da Educação criou um Caderno de orientações de como elaborar um bom Plano Municipal de Educação em parceria com a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino no ano de 2014. A seguir,

estão os passos para elaboração do documento-base, documento importante que exige ampla participação de representantes de entidades e instituições da sociedade para construção do plano no município.

As metas do PNE que dizem respeito às etapas obrigatórias da educação nacional devem ser alcançadas em regime de colaboração, ou seja, todos são responsáveis pela sua operacionalização. O grande desafio é construir em todo o Brasil a unidade nacional em torno de cada uma das 20 metas, o que começa na busca de acordos em torno de algumas premissas importantes para o processo de pactuação (BRASIL/MEC, 2014, p.6).

A premissa básica é a elaboração ou adequação do PME, no qual todos os municípios deverão adequar ou elaborar seus planos até um ano depois da publicação do PNE. Outra premissa de trabalho é que o PME precisa estar alinhado ao PNE e ao PEE. Considerando que os PME's poderão ser limitados ou potencializados pelos Planos Estaduais, é recomendável que todos os segmentos da sociedade e das três esferas de governo se envolvam na construção dos PEE's da mesma forma que se envolveram na construção do PNE e façam o mesmo com relação ao PME no seu respectivo município (BRASIL/MEC, 2014).

É fundamental considerar que o PME deve ser do município e não apenas da rede ou do sistema municipal. O PME é de todos que moram no município; portanto, todas as necessidades educacionais do cidadão devem estar presentes no Plano, o que vai muito além das possibilidades de oferta educacional direta da Prefeitura. Também não se trata do plano de uma administração da Prefeitura ou da Secretaria Municipal de Educação, pois atravessa mandatos de vários prefeitos e dirigentes municipais de educação (BRASIL/MEC, 2014).

Para assegurar qualidade e dar peso político ao Plano, é desejável que o Prefeito e seus secretários assumam papel de destaque, como importantes lideranças na construção das decisões que vincularão o projeto educacional com o projeto de desenvolvimento local (BRASIL/MEC, 2014).

Por esse motivo, a intersetorialidade é uma premissa estratégica para dar sentido ao Plano, considerando que o projeto de educação de um município não é tarefa apenas do órgão gestor da rede de ensino, mas do conjunto de instituições dos governos, com a participação ativa da sociedade.

O PME terá a responsabilidade de traduzir e conciliar os desejos, as necessidades e as capacidades educacionais do município para a oferta da educação básica (em todas as suas etapas e modalidades) e também de ensino

superior. Precisa levar em consideração a trajetória histórica, as características socioculturais e ambientais, a vocação e a perspectiva de futuro do município (BRASIL/MEC, 2014).

Nesse contexto, fica evidente que é preciso conhecer bem o cenário atual, pois a efetividade do PME depende em grande parte do real dimensionamento das demandas educacionais, das fragilidades, dos desafios e das potencialidades do município (BRASIL/MEC, 2014).

O PME deve se articular aos demais instrumentos de planejamento. Os insumos necessários para a execução dos planos de educação terão de constar nos orçamentos da União e dos estados para que apoiem técnica e financeiramente os municípios ao longo da década. O município precisa do regime de colaboração para efetivar as metas do PME (BRASIL/MEC, 2014).

Na Prefeitura, instrumentos de planejamento terão de se vincular ao plano decenal de educação: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano de Ações Articuladas (PAR), entre outros. Por fim, uma premissa indispensável de trabalho é o fato de que o PME tem de ter legitimidade para ter sucesso (BRASIL/MEC, 2014).

De acordo com o MEC/2014, a elaboração do PME prevê (5) cinco etapas:

1ª Definir e distribuir responsabilidades/instituir ou reafirmar a Comissão Coordenadora. Para iniciar o trabalho, é necessário verificar se existe, no município, legislação ou norma que atribua a competência de coordenação ou elaboração do Plano Municipal de Educação a uma determinada instância além da Secretaria de Educação, como o Conselho ou Fórum Municipal de Educação. Em qualquer situação, é indispensável que uma Comissão representativa da sociedade assumo o compromisso de realizar um amplo e qualificado debate sobre a proposta de PME.

2ª Nomear uma Equipe Técnica. A Comissão Coordenadora, que conta com representantes dos órgãos de governo e da sociedade, certamente trabalhará melhor se contar com o apoio de uma Equipe Técnica, capaz de fazer o levantamento dos dados educacionais e de elaborar uma proposta de Documento-Base a ser oferecido e validado pela Comissão antes da ampla divulgação e do debate público. A Equipe Técnica deve desempenhar tarefas específicas, tais como:

- ❖ analisar dados e informações sobre a oferta e a demanda educacional no território do município;

- ❖ formular metas, estratégias e indicadores com base nos levantamentos realizados;
- ❖ avaliar os investimentos necessários para cada meta;
- ❖ analisar a coerência do conjunto das metas e sua vinculação com as metas estaduais e nacionais;
- ❖ estabelecer coerência e conexão entre o plano de educação e o projeto de desenvolvimento local.

Considerando o caráter técnico do trabalho, o grupo pode ser composto por pessoas das equipes da Secretaria de Educação, Administração, Planejamento e Finanças do Município e, se for possível, também por representantes técnicos da Secretaria de Estado de Educação. O importante é que todos compreendam que o produto dessa equipe deve ser oferecido à Comissão para que, depois de validado, transforme-se no Documento-Base que servirá de referência para a divulgação e para o debate mais ampliado (BRASIL/MEC, 2014).

3ª Empoderar a Comissão Coordenadora e a Equipe Técnica. Não estando prevista em ato normativo vigente, a Comissão Coordenadora deve receber formalmente a atribuição de validar, organizar e liderar um amplo debate do Documento-Base. A atribuição pode ser formalizada por Portaria, Decreto, Instrução Normativa ou outro ato legal publicado no Diário Oficial.

4ª Organizar as atividades. Ao serem instituídas, a Comissão Coordenadora e a Equipe Técnica de Apoio poderão definir em conjunto a forma de organização do trabalho, pactuando um cronograma de atividades (BRASIL/MEC, 2014).

5ª Elaborar o documento-base. Este documento é a proposta preliminar do PME e será o principal instrumento e referência para o debate público, que deve ser o mais amplo e participativo possível. A partir do Documento-Base aprovado pela Comissão Coordenadora, a sociedade construirá os consensos e acordos necessários sobre os desafios educacionais prioritários e as formas de enfrentá-los ao longo da década de vigência do Plano.

É desejável que o Documento-Base já seja elaborado com forma e conteúdo do futuro plano para facilitar sua posterior transformação em Projeto de Lei pelo Executivo.

Nesse sentido, observar seis aspectos indispensáveis no Documento-Base

a) *Um bom diagnóstico*, com uma descrição geral do município, através de um cenário que ajude a compreender as razões pelas quais a educação se encontra de uma determinada maneira. Será a base para as escolhas que serão feitas pela sociedade local na priorização de determinadas metas e na definição das formas de enfrentá-las (BRASIL/MEC, 2014).

É importante que o texto seja claro, capaz de indicar ao leitor não familiarizado com os termos técnicos da área educacional sobre a real situação do município, os principais problemas e os caminhos para a solução. Também não podem ficar de fora a vinculação do PME com o projeto de desenvolvimento local e as necessidades de melhoria das condições de vida da população.

b) *Um conjunto de metas e estratégias factíveis e coerentes com o PNE e o PEE*, que deve ser cuidadosamente construído com base na análise do diagnóstico. A equipe técnica poderá identificar os desafios educacionais prioritários a serem enfrentados no município, buscando um equilíbrio entre a capacidade atual, as necessidades da população e as metas já estabelecidas para o país e o Estado que pertence o município. É indispensável definir estratégias que permitam compreender o caminho a ser trilhado para o alcance das metas, explicitando, sempre que possível, as ações compartilhadas e as responsabilidades de cada ente federativo.

c) *Um conjunto de indicadores com os responsáveis pelo seu monitoramento e avaliação*, de tal maneira que não se deixe para avaliar os resultados do Plano no fim da década. Assim, é indispensável definir de quem será essa atribuição e qual será a sua periodicidade. Uma ação compartilhada entre a Secretaria Municipal, a Comissão ou Conselho e Fórum Municipal de Educação, onde houver, e a Câmara de Vereadores pode ser uma sugestão a ser considerada. Para o sucesso dessa tarefa, os responsáveis pelo monitoramento (que pode ser anual) e avaliação (que pode ser trienal) precisam dispor de indicadores bem elaborados e aprovados junto com o PME; tais dispositivos, assim previstos, ajudarão inclusive o monitoramento do PEE e do PNE (BRASIL/MEC, 2014).

d) *Promover um amplo debate*. A gestão democrática é um princípio constitucional que tem como pressuposto o respeito mútuo, a responsabilidade dos atores envolvidos e a efetiva participação nas decisões. Por esse motivo, é fundamental que o Plano de Educação seja elaborado ou adequado com a participação de todos os atores envolvidos com as questões educacionais. Quanto

mais representativa for a participação na elaboração do Plano, mais favorecida será a corresponsabilidade nos processos de implantação, execução, acompanhamento e avaliação (BRASIL/MEC, 2014).

e) Redigir o projeto de lei. Aos moldes do Projeto de Lei (PL) do PNE, fazer uma síntese do diagnóstico na exposição de motivos para em seguida tratar das diretrizes, assim como da periodicidade e da forma de seu monitoramento e avaliação no corpo do PL, ficando o detalhamento das metas e estratégias do PME no seu anexo. A definição de um período de avaliação similar ao do projetado para o PNE pode ser a melhor alternativa (BRASIL/MEC, 2014).

f) Acompanhar a tramitação na Câmara Municipal. O trabalho da Comissão Coordenadora não se encerra na entrega do documento final. É importante continuar acompanhando todo o trâmite do processo, tanto no Executivo como no Legislativo. A Câmara Municipal, por sua vez, ao receber o Projeto de Lei, poderá promover reuniões e audiências públicas sobre os diferentes temas e, para isso, a comunidade, e especialmente a Comissão, deverá estar mobilizada.

Por fim, o processo volta ao Executivo para ser sancionado, havendo ainda a possibilidade de vetos. Mais uma vez, a Comissão deve estar atenta e acompanhar o trâmite para garantir que o texto aprovado fique o mais próximo possível das expectativas apresentadas na consulta pública (BRASIL/MEC, 2014).

4.3.1 Algumas orientações técnicas para produzir um bom diagnóstico:

A Equipe Técnica de Apoio deve buscar todos os dados e informações relevantes para conhecer o quadro atual da quantidade e qualidade da oferta educacional no município. Essas informações podem ser levantadas a partir dos portais do IBGE, INEP, MEC, FNDE, Secretaria Estadual de Educação, entre outros, além de consultas diretas a diferentes instituições (BRASIL/MEC, 2014).

O site Planejando a próxima década tem vários sítios que dão a situação da educação da esfera municipal a federal. Após selecionar e reunir os principais dados e informações sobre a situação educacional do município, a Equipe Técnica de Apoio deverá elaborar o diagnóstico que servirá de base para a definição das metas, estratégias e indicadores do futuro PME (BRASIL/MEC, 2014).

Na definição das metas no PME, é importante considerar que, embora a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios tenham atribuições diferenciadas. A CF/1988 deixa clara a corresponsabilidade dos entes federativos, que devem organizar seus sistemas de ensino para que o trabalho aconteça de forma colaborativa.

Assim, existem algumas metas de responsabilidade direta do município, como a expansão da oferta da educação infantil. Mas a responsabilidade não é só do município; o plano deve indicar que ações o município poderá desenvolver com apoio da união e do estado para garantir o direito das crianças à creche e à pré-escola (BRASIL/MEC, 2014).

4.3.2 A importância do regime de colaboração:

No caso do ensino fundamental, o município e o Estado têm responsabilidade direta na oferta. Portanto, o Plano deverá apontar as ações de ambos para essa etapa, bem como as interfaces que farão com a União para viabilizar que todos tenham seu direito garantido.

Já em outras metas, como no caso daquelas relativas ao ensino médio, profissional e superior, por exemplo, não há responsabilidade direta do município com a oferta. Nesses casos, o Plano deve descrever as iniciativas que o município desenvolverá junto ao estado, à União e às instituições de ensino profissional e superior, buscando assegurar o acesso de seus munícipes a essa modalidade e nível de ensino.

4.3.3 Para construir metas em consonância com o PEE e o PNE:

Para ajudar na tarefa de elaboração de metas, sugere-se aqui uma alternativa metodológica, tomando como exemplo a Meta 1 do PNE. Para elaborar uma meta alinhada à meta nacional, o primeiro passo é considerar o diagnóstico realizado pelo município, informando quantas crianças estão matriculadas e quantas ainda não estão e, conseqüentemente, o percentual de atendimento.

Com os dados e informações mais relevantes em mãos, deve-se comparar a realidade do município para esta meta com as metas assumidas nos Planos Estadual e Nacional de Educação. Caso haja um Plano Municipal em vigor, é importante observar também o tratamento dado à oferta de creche e pré-escola quando o plano foi elaborado. Esse panorama dará uma visão da quantidade de vagas que devem ser abertas para o cumprimento da meta, entre outros indicadores que devem ser considerados.

Conhecida a necessidade de expansão, cabe agora compará-la com as reais condições do município. Para tanto, é necessário avaliar as possibilidades de novas construções, contratação de professores, aquisição de mobiliário, entre outros insumos, bem como os aportes orçamentários que devem ser mobilizados. Devem ser analisados, inclusive, os recursos que podem ser assegurados pelo Estado e pela União, por intermédio de programas específicos para essa etapa da educação básica (BRASIL/MEC, 2014).

Logo, para se elaborar uma meta, deve-se considerar o diagnóstico; o planejamento orçamentário; as particularidades do município; os desejos da sociedade e a sintonia entre ousadia e exequibilidade da meta proposta no PNE e no PEE. É importante lembrar ainda que a meta deve ter redação clara, coesa e objetiva para identificar os resultados a serem obtidos, considerando quantidade e tempo (BRASIL/MEC, 2014).

4.3.4 Para definir os indicadores:

É importante a avaliação permanente do Plano, porque a sociedade precisa saber se as metas estão sendo atingidas e se as estratégias estão realmente contribuindo para isso. Então, é necessário definir desde o início do processo como o plano será monitorado e avaliado. Um dos instrumentos indispensáveis para avaliar a evolução de uma meta é o indicador (BRASIL/MEC, 2014).

A lei do PNE determina que, a cada dois anos de vigência, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) publicará estudos para aferir a evolução do cumprimento das metas estabelecidas no PNE, e, em função disso, o Ministério da Educação já está promovendo alterações no Censo

Escolar (BRASIL/MEC, 2014). Esses dados serão auferidos na lei de criação do PME do município de Santa Maria.

4.3.5 Para construir as estratégias:

Uma sugestão metodológica que pode facilitar a visualização de todo o trabalho seria construir matrizes como por exemplo: Matriz 1 - Metas do plano municipal alinhadas ao PNE e ao PEE. Matriz 2 - Estratégias do plano municipal alinhadas ao PNE e ao PEE. O importante é que o Plano deixe claro de onde partiu (diagnóstico), aonde quer chegar (metas), como quer fazer (estratégias) e como vai ser acompanhado (indicadores e processos de monitoramento e avaliação) (BRASIL/MEC, 2014).

Frente aos aportes indicados, este capítulo buscou mostrar a importância dos planos de educação, nas esferas nacional, estadual e municipal e um pouco da sua construção ao longo da história, bem como, trouxe orientações de como elaborar o Plano Municipal de Educação retirado do Site Planejando a Próxima Década¹¹.

Este capítulo é importante para que eu, como autora deste trabalho, possa contemplar os objetivos e o problema de pesquisa que propus neste estudo. Deste modo, o próximo capítulo traz a análise do município de Santa Maria no que se refere à educação infantil, por meio do que se consegui coletar nos documentos e com as entrevistas que pude realizar nesta pesquisa.

¹¹ Planejando a Próxima Década – disponível em <http://pne.mec.gov.br/>

5 A REALIDADE DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM SANTA MARIA

Este capítulo tem como propósito analisar o Plano Municipal de Educação de Santa Maria em relação às metas e estratégias para a Educação Infantil. De posse das entrevistas, foram escolhidas as categorias de análise, as quais foram selecionadas após a coleta de dados. Para tanto, buscou-se investigar através das respostas dos sujeitos, quais as posições que divergiam e quais as posições que convergiam entre eles. Por fim, na interpretação inferencial aprofundou-se a análise com os materiais empíricos necessários, buscando saber as influências que o meio social produz nos sujeitos participantes desta pesquisa.

5.1 A PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DO PME DE SANTA MARIA

A partir da pesquisa do Estudo de Caso sobre o Plano Municipal de Educação com foco na Educação Infantil, foram elencadas categorias de análise nesta pesquisa, tendo como base o estudo sobre a Participação dos representantes¹² do Fórum Municipal de Educação (FME) e participação de uma Escola de Educação Infantil (EMEI) na construção do Plano Municipal de Educação. A seguir busco contemplá-las através da análise dos documentos e das entrevistas que realizei nesta pesquisa.

Por meio das entrevistas realizadas com os representantes da Secretaria de Município da Educação, do Conselho Municipal de Educação, da Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria - Comissão de Educação, entidades estas, integrantes do Fórum Municipal de Educação, observei que os entrevistados focaram a questão referente ao PME no processo de construção do mesmo. A discussão deste processo iniciou em 2014 quando da formação do Fórum.

De acordo com Lei Municipal nº 5.950, de 24 de dezembro de 2014, que regulamenta o Fórum Municipal de Educação, o mesmo tem por finalidade discutir a

¹² O Fórum Municipal de Educação é integrado por muitas entidades, tais como: Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria. Outras instituições também fazem parte deste fórum, mas não foram objeto da pesquisa.

política educacional e coordenar amplo debate com a sociedade a respeito das questões educacionais com vistas à elaboração do Plano Municipal de Educação.

A importância deste fórum foi referendada durante as entrevistas, especialmente na fala da Coordenadora da Elaboração do PME da SMED.

[...] primeiro foi criado o Fórum em 2014 para então elaborar o documento-base com a participação dos representantes deste fórum para discussão, proposição de emendas, contribuição da sociedade na construção do PME (coord. do PME da SMED).

De acordo com o documento “Memória da elaboração do PME”, a elaboração do PME iniciou:

Primeiramente (com) representantes da Secretaria de Município da Educação (SMED) e do Conselho Municipal de Educação (CME) (que) realizaram formações acerca da temática e reuniões para discutir propostas de trabalho para a condução do processo de elaboração do PME. A partir disso, foi identificada a importância da criação do Fórum Municipal de Educação que é a instância responsável pela elaboração, monitoramento e avaliação do PME. Deste modo, a SMED e o CME iniciaram o trabalho em prol da implementação do FME, para isso foram realizadas diversas ações. O ponto de partida foi à criação de uma Comissão Provisória de Implementação do FME e de discussões sobre a elaboração do PME. O trabalho ocorreu ao longo do segundo semestre de 2014 (coord. do PME da SMED).

A representante do Conselho Municipal de Educação informou: “A gente participou do fórum, na verdade o fórum foi constituído por pessoas de diferentes esferas da comunidade. Foram as pessoas que fizeram com que fosse promovida a discussão e a problematização do plano” (representante do CME).

Logo, as falas das entrevistas convergem no que diz respeito à criação do fórum e da importância do mesmo na construção do PME e da avaliação deste plano posteriormente.

Apesar das convergências de posições apontadas, também houve divergências entre os integrantes do Fórum quanto a sua participação na elaboração do plano. Isto pode ser observado na fala da coordenadora do PME da SMED:

O modelo proposto desde a sua criação foi o da Gestão democrática. Primeiro foi criado o Fórum em 2014 para então elaborar o documento-base com a participação dos representantes deste fórum na construção do PME. A participação das escolas no processo de elaboração do plano no município de SM ocorreu desde 2014 quando a Comissão Provisória iniciou o trabalho, as escolas por meio de seus gestores começaram também a tomar conhecimento das discussões sobre o Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 13.005/14) e que iríamos juntos construir o PME e que tínhamos 1 ano para realizar este trabalho. Realizamos ainda em 2014, reuniões com grupos de profissionais abordando metas específicas do PNE como em reuniões com os Educadores Especiais debatemos a meta 4, com os alfabetizadores que participam do Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa a meta 5, professores de Educação Infantil, a meta 1. As

escolas receberam em dezembro um CD com a Lei do PNE/2014 e material de apoio para discussão sobre esse plano, bem como indicação de sites para pesquisas sobre o tema. Em 2015, durante a construção do Documento-base também foram realizadas reuniões com os educadores especiais e com coordenadores de Educação Infantil entre outros com o propósito de buscar subsídios para a elaboração do documento-base. Foi enviado convite para as escolas participarem da elaboração do PME, (assim como) foi enviado o documento-base para as escolas, para que as mesmas discutissem, tomassem conhecimento de seu conteúdo e enviassem contribuições através de um formulário padrão, através da elaboração de emendas. Elaborando ou não emendas todas as escolas receberam os materiais. As escolas também foram convidadas a participar dos debates regionais promovidos pela Coordenação Geral do Fórum e realizaram debates nas suas escolas com a sua comunidade escolar. Os debates realizados foram divulgados para as escolas que quisessem participar destes momentos. Ainda, as escolas participaram da I Conferência Municipal de Educação que é a instância máxima de deliberação do Fórum através de representantes escolhidos na escola. Na I Conferência Municipal de Educação foram discutidas e votadas todas as Emendas ao Documento-base que foram recebidas pelo Fórum (coord. do PME da SMED).

A coordenação do PME na SMED descreveu como foi a dinâmica realizada pela secretaria para que as escolas e os representantes do Fórum participassem da construção do PME. Entretanto, houve controvérsias quanto à participação e dinâmica realizada na elaboração do PME, pois, de acordo com a representante do Conselho Municipal de Educação:

A participação dos conselheiros acabou acontecendo somente quando se instalou a conferência, que já foi exatamente o momento de discussão daquilo que tinha sido proposto pelo fórum. Então, houve um grupo menor que pensou e organizou as coisas, a partir do plano nacional e o estadual, e este fórum depois, na hora da sistematização, voltou-se a comunidade, chamou a comunidade. Só que, de qualquer maneira, a participação dos professores do município, foi no meu ponto de vista, relativamente pouca porque eu acho que eles não acompanharam os encaminhamentos do fórum desde o início. Eu não sei exatamente como a secretaria gerenciou isso. Nós mesmos no conselho (não sabemos) como isso passou como responsabilidade para a presidente anterior naquele período, (pois) ela trazia notícias, mas nunca o conselho esteve lá diretamente como grupo. Então assim, era uma pessoa representando uma instância e levando o seu posicionamento e não retornava para o conselho. Olha, eu me posicionei assim, está sendo feito assado, na verdade ela foi pro fórum, foi lá e desenvolveu o trabalho, depois já na conferência era o resultado disso. Tanto que eu entrei pra acompanhar depois na conferência, porque eu me tornei, durante esse processo, presidente do conselho e eu achei muito complicado as escolas estarem se queixando que elas não tinham acompanhado de perto todo processo e havia uma série de contradição: a secretaria dizia que tinha convidado, as escolas diziam que não. A secretaria propôs determinadas reuniões e não foi clara e depois usou aquelas reuniões pra trabalhar com o grupo dentro do fórum, foi bem difícil, bem complexo esse acompanhamento, e a gente esperaria que fosse um pouco mais democrático do que foi. De fato havia pessoas de diferentes instâncias representando, mas a gente acha que fundamentalmente a comunidade de pais, estudantes e de professores, foi menos ouvida, ou ela foi pouco ouvida, talvez pela dinâmica que se estabeleceu dentro do fórum (representante do CME).

Um fator que pode mostrar por que a atual representante do CME não participou de todo o processo de elaboração do PME, é que quando esse processo se iniciou o CME tinha outra presidente que o representava. Porém, este desabafo da atual Presidente do CME, não foi isolado, pois também houve manifestação da Diretora de uma EMEI, quando entrevistada, ao falar sobre o pouco tempo para a escola participar da elaboração do PME:

A forma que se participou então foi enviado durante o primeiro ano alguns convites meio esporádicos assim oh: há tal dia uma reunião em tal escola pra comunidade e daí as “gurias” (professoras) não foram mesmo. E depois veio as metas para a escola e se tinha dois dias para se ler, estudar e acrescentar algo ou retirar. Isso foi mandado pra todas as escolas e, na conferência final que ocorreu na Unifra, participaram (somente) a coordenação e duas professoras da escola (diretora da EMEI).

Em sua fala a diretora da EMEI demonstra que a escola teve pouco tempo para estudar e dar sugestões, propor emendas ao PME, além de ser avisada de reuniões com pouco tempo para a escola se organizar e poder participar como totalidade.

É importante lembrar que um processo de construção coletiva tem de ser o mais democrático possível, envolvendo a todos de modo igual, pois como afirma Lück (2006, p.44):

A promoção de uma gestão educacional democrática e participativa está associada ao compartilhamento de responsabilidades no processo de tomada de decisão entre os diversos níveis e segmentos de autoridade do sistema de ensino e de escolas.

Nesta perspectiva, a autora indica que “o envolvimento tanto de quem vai realizar a prática como de seus usuários, na tomada de decisão, constitui-se em condição básica da gestão democrática, efetividade de ações e autonomia da escola” (LÜCK, 2006, p.46).

Quando questionada, na entrevista sobre sua participação no Fórum e na construção do PME a representante da Comissão de Educação na Câmara de vereadores de SM, explicou que o processo

[...] começou com uma reunião com muitas pessoas interessadas na educação (conselho, secretaria de educação, coordenadoria geral de educação). Passaram o ano inteiro estudando como fazer, como deixar de fazer, enfim muitas reuniões. Quando eu cheguei nessa reunião eu disse, mas pra nós formalizarmos e iniciarmos um processo legal, nós temos que instituir um fórum municipal de educação (FME), e eu ajudei a elaborar a Lei do Fórum, mas eu não tenho competência, a câmara não têm competência para fazer este tipo de lei, quem tem competência é o poder executivo. Daí a gente fez uma minuta, foi pra lá e pediu pra fazer e, (...). Veio de lá feito e

nós então aprovamos aqui na câmara nos últimos dias do ano passado, a lei que instituía o Plano. Eu posso te emprestar esta minha antologia. Daí começaram acontecer reuniões públicas pra fazer o Plano, mais um ano nos quatro cantos da cidade, onde a gente podia ir, a gente ia pra fazer, pra ouvir a comunidade e tudo aquilo que foi falado e que era possível de ser incluído foi feito isto, e foi sistematizado pela Secretaria de Município de Educação junto com o Conselho Municipal de Educação. O conselho teve esta atribuição, que era sua, mas que teve o apoio integral da secretaria. E daí teve uma audiência pública, a última, uma audiência onde foi lido item por item e todas as pessoas que estavam lá votaram favoravelmente e foi então elaborado o plano (Representante da Câmara).

Na fala da representante da câmara pode-se compreender que ela foi muito solícita e, inclusive, me disponibilizou um relatório, o qual ela denomina de antologia, com todas as informações de atividades referentes ao Fórum e à construção do PME, incluindo a legislação já aprovada.

Portanto, por meio das pessoas entrevistadas neste estudo, pode-se identificar contradições com relação à participação das entidades e da escola na elaboração do PME. A representante da coordenação do plano ressaltou a gestão democrática como modelo na elaboração do plano, tendo em vista a ampla participação que ela percebeu ocorrer durante o processo de implementação do FME e do PME.

A representante do CME, no entanto, ressaltou que tanto a participação do conselho foi pouca (tendo em vista que apenas um conselheiro participou), quanto foi pouca a participação das escolas (professores, estudantes e alunos) no momento da consulta pública. Contrariamente, a representante da Comissão de Educação na Câmara, por sua vez, demonstrou que sua participação foi intensa, visto que ela tratou até de questões que eram do executivo, por exemplo, a construção da minuta de projeto do FME.

Neste estudo, fica ainda, uma visão inconclusa, sobre o grau de participação que tiveram os integrantes do Fórum e da comunidade na elaboração do PME, pois, para afirmar que ela ocorreu de forma desigual, seria necessário um maior contato com as escolas. Estas foram as compreensões que pude tirar das entrevistas com relação a participação das entidade e escola na elaboração do PME.

5.2 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA MARIA: IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO

O Plano Municipal de Educação de Santa Maria foi criado e implementado pela Lei nº 6001 no dia 18 de agosto de 2015, com duração de 10 anos, sendo que a referida Lei traz em seu artigo 4º e § 2º que “a cada (2) dois, o Fórum Municipal de Educação elaborará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo I¹³. Logo, o plano terá “avaliação periódica e monitoramento contínuo pela SMED, CME e FME/RS”.

A Lei de criação do (Lei 6001/PME-SM/2015) é corroborada pelos documentos consultados e pela afirmação da coordenadora do PME na SMED. Quanto à avaliação, ela afirma que:

O próprio Fórum será responsável pela avaliação. Em seu regimento interno ficou regulado que o Fórum se reunirá ordinariamente a cada 3 meses e extraordinariamente conforme a necessidade. Está prevista na Lei Municipal 5950/14 que instituiu o Fórum a realização de Conferências Municipais de Educação para avaliar se as metas e estratégias do PME estão sendo cumpridas. Por isso, que a Comissão Provisória trabalhou muito ao longo de 2014 para criar o Fórum, pois entendeu a importância deste espaço para a melhoria da qualidade da educação de Santa Maria (Lei 6001, PME-SM/RS, 2015).

Ainda, por meio da Coordenadora da Elaboração do PME, houve informações sobre avaliação e financiamento para execução das ações. Ficou decidido que o fórum seria o órgão para avaliar o PME, futuramente, a cada dois anos, mesmo que não haja ainda um instrumento específico para isto, o que o próprio Fórum deverá criar.

Quanto a questão orçamentária para colocar o PME em prática, ficou decidido que cada esfera federativa deverá prever no seu orçamento o cumprimento das metas, pois as metas dizem respeito ao território de Santa Maria/RS e no PME algumas metas e estratégias são compartilhadas com os demais entes federados de acordo com a responsabilidade de cada um, considerando o regime de colaboração.

Esta informação está de acordo com a legislação e documentos de interpretação elaborados pelo Fórum. No documento “Memória da elaboração do PME”, o Fórum Municipal de Educação (FME) é a instância responsável por planejar e coordenar o processo de elaboração do PME, bem como avaliar e monitorar o

¹³ O Anexo 1 traz as 20 metas e suas respectivas estratégias para os diferentes níveis e modalidades de ensino estabelecidas no PME/Santa Maria.

cumprimento das metas do PME após sua aprovação ao longo da próxima década (Memória do PME, 2015, p.5).

5.3 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

O principal objetivo de minha pesquisa é identificar como o município de Santa Maria contempla as metas e estratégias referentes à educação infantil presentes no PME. Para contemplar esse objetivo, apresento a meta 1 e as 32 estratégias para sua concretização nos próximos dez anos da vigência do PME/SM, assim como a análise realizada sobre algumas das estratégias da meta 1, no intuito de contemplar meu problema de pesquisa. O PME de Santa Maria possui 20 metas, sendo que a 1ª se refere à Educação Infantil, foco desse estudo.

Para entender como a meta número 1 foi construída o documento “Caderno de Orientações do MEC” explica, a partir de uma matriz conceitual a importância do alinhamento do PME aos PNE e ao PEE.

Tabela 2 – Matriz conceitual que ressalta a importância do alinhamento do PME ao PNE e ao PEE

A Meta 1 do PNE/2014 busca:	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.
A Meta 1 do PEE/RS 2015 busca:	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade em todos os municípios e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PEERS, ampliando o percentual na faixa etária da creche nos municípios onde a meta do PNE já estiver alcançada, conforme os PMEs (PEE/RS, 2015).
A Meta 1 do PME/SM 2015 alinhada ao PNE e ao PEE/RS busca:	Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches para as crianças de até 3 (três) anos, de modo a contribuir para o alcance da meta nacional de 50% (cinquenta por cento) até o final da vigência do PME e oferta de Educação Infantil pública em tempo integral com garantia de qualidade no atendimento as crianças (grifos nossos).

Fonte: A autora.

A construção da meta 1 do Plano de Educação de Santa Maria teve como base o diagnóstico da Educação Infantil na realidade municipal.

A comissão coordenadora do documento-base buscou contemplar alguns aspectos indispensáveis nessa elaboração, sendo eles: a) um bom diagnóstico, embora este tenha apresentado mais aspectos gerais; trouxe a legislação nacional e municipal; a criança como centro do planejamento educativo; o currículo da EI, as práticas pedagógicas e a sua avaliação. Faltou o levantamento real do total de crianças atendidas e também daquelas que estão a espera por vagas, o que se constitui em uma das estratégias que o plano pretende sanar através dos dados coletados na Central de Vagas.

O censo escolar utilizado no diagnóstico do plano foi o do ano de 2014, onde consta que há 94 escolas públicas ou privadas atendendo 8.040 crianças de 0 a 5 anos. Portanto, é imperativo ressaltar que, há um número expressivo de escolas privadas que ofertam vagas nessa etapa, pois 32 dessas escolas são privadas e 7 são confessionais e/ou filantrópicas conveniadas ao município (Projeto de Lei, 2015).

Abaixo a tabela 3 mostra a oferta da EI, creche e pré-escola, no município por dependência administrativa e percentual populacional:

Tabela 3 – Oferta da EI, creche e pré-escola, no município por dependência administrativa e percentual populacional

Dependência administrativa	Nº de crianças atendidas (0 a 3)	População (0 a 3) 11.985 % atendimento por dependência	Nº de crianças atendidas (4 a 5)	População (4 e 5) 6.430 % atendimento por dependência
1. Federal	42	0,3 %	85	1,3%
2. Estadual	-	-	90	1,2%
3. Municipal	1.482	14,5%	2.674	46,2%
4. Confessionais e/ou filantrópicas conveniadas ao Município	368		355	
5. Privada	1.215	9,8%	1.729	27,9%
6. Total	3.107	24,6%	4.933	75,4%

Fonte: Censo Escolar 2014; Total da população por faixa etária segundo o IBGE (2010)/ retirado do Projeto de Lei PME/2015.

De acordo com tabela 4, o diagnóstico da realidade indica o percentual de crianças atendidas na EI nas três esferas governamentais e suas respectivas metas, sendo que Santa Maria atende, atualmente, 24,6% de crianças na faixa etária 0 a 3 anos e pretende atingir 50% até 2024. Atualmente atende a 75,4% na faixa etária de 4 a 5 anos, tendo como meta até 2016, atender a totalidade de crianças nesta faixa etária.

Tabela 4 – Percentual de crianças atendidas na EI nas três esferas governamentais

Meta 1 – PNE	Brasil	RS	Santa Maria
(0 a 3 anos) – 50% até 2024 no Brasil	23,2%	29,9%	24,6%
(4 a 5 anos) – 100% até 2016 nos Municípios	81,4%	63,8%	75,4%

Fonte: Dados Brasil e RS – Site Planejando a Próxima Década (MEC) e Dados de Santa Maria/ Censo escolar 2014 (Projeto de Lei do PME/SM, nº8.250/2015).

Os dados demonstram que no município faz-se necessária a ampliação da oferta de educação infantil para o atendimento das crianças, em conformidade com a meta nacional que estabelece a universalização da educação infantil na pré-escola (4 e 5 anos) para o próximo ano (Projeto de Lei, 2015). As estratégias 1.1, 1.5 e 1.6 buscam dar conta dessa demanda.

Assim como a meta 1 está alinhada aos planos nacional e estadual, as estratégias para essa meta também precisam estar alinhadas. O importante é que o plano deixe claro de onde partiu (diagnóstico), aonde quer chegar (metas), como quer fazer (estratégias) e como vai ser acompanhado (indicadores e processos de monitoramento e avaliação) (BRASIL/MEC, 2014). A tabela 5 exemplifica como as estratégias do PME foram alinhadas ao PNE e ao PEE.

Tabela 5 – Alinhamento das estratégias do PME com o PNE e o PEE

Meta PNE/2014:	Estratégia PNE/2014:
Meta 1	Estratégia: 1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo

	padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;
Meta PEE/2015:	Estratégia PEE/RS 2015:
Meta 1	Estratégia: 1.1) Priorizar, a partir da aprovação deste PEE-RS, nos sistemas e nas redes de educação dos municípios do estado do Rio Grande do Sul o acesso à educação infantil e fomentar políticas públicas que garantam a estrutura necessária, seja ela física ou humana para uma educação infantil igualitária, em regime de colaboração, que fortaleçam a capacidade dos sistemas e das redes de ensino, para ampliar a oferta de atendimento educacional com qualidade e equidade social, racial, etnicorracial e de gênero, em alinhamento ao que propõe o PNE, conforme os PMEs, aumentando/ampliando a infraestrutura e os recursos humanos;
Meta PME/2015:	Estratégia PME/2015:
Meta 1	Estratégia: 1.1) elaborar, no primeiro ano de vigência do PME, um plano estratégico de ampliação da oferta de Educação Infantil, tendo como base o diagnóstico atualizado do município, em regime de colaboração entre as redes públicas sob coordenação da Secretaria de Município de Educação (SMED).

Fonte: Construída pela pesquisadora em 2015 com base nos cadernos de Orientações do PME

De acordo com a Meta 1 definida para o PME/SM 2015, a mesma apresenta 32 estratégias para sua operacionalização, serão analisadas abaixo algumas dessas estratégias, as demais estarão em anexo no final deste trabalho.

As estratégias que terão maior ênfase, neste estudo, contemplam alguns pontos dentre eles: a oferta de EI (1.1, 1.5 e 1.6), a concepção de Educação Infantil e as práticas pedagógicas (1.14, 1.15 e 1.30), a formação continuada dos professores e dos gestores (1.11, 1.12, 1.13, 1.16, 1.18, 1.21, 1.30, 1.31 e 1.32), a ampliação de vagas na faixa etária de 0 a 3 anos (1.29), bem como o regime de colaboração (1.1, 1.2 e 1.3), financiamento (1.7) e a avaliação (1.9) para qualificar e ampliar o atendimento e a permanência das crianças nas EMEI's desse município.

Winterhalter e Tomazzetti (2013) em pesquisa realizada recentemente trazem resultados em que há relativa priorização de atendimento quando se trata da EI:

Esta refere (se) às crianças em idade de pré-escola (4 a 5 anos), o que faz com que esta contemplação da EI nas políticas também seja relativa e atenda de modo a priorizar as crianças maiores, deixando desassistidas as em idade de creche (0 a 3 anos) (WINTERHALTER; TOMAZZETTI, 2013, p.9-10).

Logo, o município com sua rede de escolas de Educação Infantil deve ter o cuidado para não priorizar o atendimento apenas aquelas crianças com idades de 4 a 5 anos, por fazerem parte da Lei nº 12.796 de 03 de abril de 2013 que torna obrigatório a educação a partir dos quatro anos de idade, no contexto das Políticas Públicas educacionais para a Educação Infantil.

Acerca disso Ganzeli (2012) mostra que em 2005, a nível nacional, tínhamos apenas 13% das crianças matriculadas, muito aquém da meta de 30% prevista no PNE/2001, indicando a necessidade de um intenso trabalho para alcançar em 2010 a meta de 50% no atendimento, o que não se efetivou em 2010, tendo em vista que foi proposta novamente no PNE/2014 a meta de atender no mínimo 50% na faixa etária de 0 a 3 anos. Os dados apresentados demonstram a distância entre o 'dito' e o 'feito' no atendimento a crianças na faixa etária de zero aos 3 anos.

Isso se deve à concepção que se tem, quando tratamos da educação das crianças pequenas.

A realidade que verificamos em muitas escolas é a escassez de material pedagógico para o desenvolvimento do trabalho com as crianças pequenas (0 a 3 anos), o número insuficiente de jogos e brinquedos para a quantidade de crianças, quando estes existem (FLÔRES E MOREIRA, 2012, p.11).

Nesta perspectiva, percebe-se a pouca importância dada a EI, principalmente por desenvolver um trabalho pedagógico com crianças tão pequenas, o que acaba sendo vista como assistência, bem como pelo número insuficiente de materiais e grande número de crianças. A estratégia (1.29) busca garantir gradativamente que as escolas de EI da rede pública e privada trabalhem em acordo com os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para instituições de EI. Portanto, os parâmetros buscam:

[...] ampliar os diferentes olhares sobre o espaço, visando construir o ambiente físico destinado à Educação Infantil, promotor de aventuras, descobertas, criatividade, desafios, aprendizagem e que facilite a interação criança-criança, criança-adulto e deles com o meio ambiente. O espaço lúdico infantil deve ser dinâmico, vivo, "brincável", explorável, transformável e acessível para todos (BRASIL, 2006, p.8).

Esta é uma estratégia pensada para superar a visão assistencialista encontrada, muitas vezes, na EMEI, mesmo que a legislação contemple essas questões. Ainda há,

[...] concepções limitadas sobre a educação infantil (que) acabam por cristalizar processos de gestão vinculados à burocratização desta função sem que o gestor compreenda o significado do papel que está desempenhando, esta é uma constatação alarmante e dela emerge a necessidade de voltarmos nosso olhar para esta realidade a fim de buscar a sua transformação através da formação continuada destes profissionais,

para que possamos vislumbrar a promoção de uma educação infantil que supere o paradigma assistencialista para se tornar transformadora e de qualidade (FLÔRES E MOREIRA, 2012, p.11).

Para superar o grande número de crianças nas salas é necessário investimento maior na EI, de forma que sejam construídas outras salas e também escolas. E para mudar a visão assistencialista é necessário investir na formação continuada dos professores e dos gestores e também daqueles que propõem as políticas, para que estas sejam possíveis de serem operacionalizadas, sem que se utilize do menor investimento possível para contemplá-las, como tem acontecido muitas vezes na prática.

Referente a formação continuada dos professores gestores o PME traz as seguintes estratégias que a contemplam: 1.11, 1.12, 1.13, 1.16, 1.18, 1.21, 1.30, 1.31 e 1.32, ou seja, o plano trouxe 9 estratégias que contemplam a formação continuada, direta ou indiretamente. Assim, vale referendar que é essencial garantir os 20% conforme determinação legal para hora de planejamento, assim como o tempo para participação em reuniões pedagógicas. Neste sentido, faz-se fundamental a articulação e colaboração entre a Secretaria de Educação do município com as escolas, bem como com as Instituições de Ensino Superior para que estas formações se qualifiquem como espaços de formação.

A concepção de criança, encontrada no Projeto de Lei nº 8.250 de 23 de junho de 2015 do PME/SM¹⁴, reconhece que na educação infantil, “a criança é o centro do planejamento educativo, que é pautado na indissociabilidade entre o educar e o cuidar. É no espaço educativo que as crianças de zero a cinco anos constroem o seu conhecimento por meio das interações e brincadeiras com seus pares e com os adultos” (Projeto de Lei PME, 2015, p.4).

[...] a concepção de Educação Infantil¹⁵ da Rede Municipal de Ensino (RME) vem ao encontro da perspectiva de criança cidadã, com participação democrática, para a qual está assegurada a vivência da infância em tempos e espaços que promovam experiências diversificadas nas diferentes linguagens respeitando as diversidades (Projeto de Lei, 2015, p.5).

Ao ser questionada, na entrevista, sobre a concepção de Educação Infantil que permeava o plano, a coordenadora do PME na SMED assegura que o mesmo

¹⁴ O Projeto de Lei nº8.250 estabelece o Plano de Educação de Santa Maria e traz como anexo I as 20 metas e suas respectivas estratégias, assim como mostra o diagnóstico realizado de cada etapa de ensino da educação básica, ensino superior e as modalidades.

¹⁵ Resolução do CMESM, nº 30/11, no artigo 7º.

foi elaborado com a “concepção de criança como um sujeito histórico que produz cultura, criança como agência, potente que é o centro do planejamento curricular, tendo por base as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009)”.

Desta forma, o PME/SM trouxe como base as Diretrizes nacionais e municipais, para traçar o perfil da criança, como sendo:

[...] sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (Projeto de Lei, 2015, p.12).

O PME/2015 vai ao encontro do que assegura Costa (2008, p.19) quando diz que “a infância deve ser considerada uma condição do ser criança, sendo importante respeitá-la e considerar seu universo de representações, pois é um sujeito participante das relações sociais, fazendo parte de um processo histórico”.

Para contemplar as condições necessárias para as crianças vivenciarem práticas de brincadeira e interações com seus pares e adultos, o PME trouxe três estratégias que as contemplam:

1.14) promover discussões com a comunidade escolar no primeiro ano de vigência do PME, visando à elaboração de propostas curriculares e/ou pedagógicas que incorporem os avanços da área e qualifiquem as escolas para o atendimento às crianças matriculadas na Educação Infantil, estabelecendo parceria com IES públicas e/ou privadas;

1.15) fomentar nas escolas de Educação Infantil, o planejamento de experiências que promovam participação dos pais ou responsáveis na escola, possibilitando vivências e interação das crianças e suas famílias, visando o estreitamento das relações entre escolas e as famílias, com assessoria das respectivas mantenedoras, até o segundo ano de vigência do PME;

1.30) garantir, mediante estudos e formação continuada, o entendimento das interações e brincadeiras como eixo norteador das práticas cotidianas na Educação Infantil, considerando a intencionalidade da ação pedagógica do professor.

Neste sentido, as estratégias 1.14, 1.15 e 1.30 buscam: promover discussões com a comunidade escolar para elaborar propostas curriculares que contemplem e qualifiquem os avanços da área; fomentar o planejamento de experiências que envolva os pais possibilitando vivências e interação das crianças com estes e garantir formação continuada para os professores sobre o entendimento das interações e brincadeiras como eixo norteador das práticas cotidianas na Educação Infantil. Estas estratégias contribuem com a concepção sobre a educação de crianças em espaços coletivos, de seleção e fortalecimento de práticas pedagógicas mediadoras de aprendizagens e do desenvolvimento das crianças (DCNEI, 2010).

Alguns pontos importantes são contemplados nas estratégias: o município através do PME precisa realizar o credenciamento e autorização para o funcionamento das instituições da rede privada de EI do município proposto na estratégia (1.3), também precisa contemplar a estratégia (1.2) que se refere ao cadastro no Censo Escolar das EMEI's privadas, pois cabe salientar que, considerando dados do CME

há no município escolas de educação infantil autorizadas e credenciadas em funcionamento na rede privada que **não** informam os dados para o Censo Escolar e, portanto o percentual de atendimento na EI **não** está contabilizado nos percentuais do município (Projeto de Lei do PME, 2015, p.9).

Nesse sentido, a estratégia (1.2) é uma fragilidade do município de Santa Maria que precisa ser superada na vigência desse plano, para contemplar também outras estratégias, por exemplo, para aferir o número real da demanda manifesta no município que abranja as crianças dessa faixa etária, proposta na estratégia (1.6), assim como manter e ampliar, de forma gradativa desde o primeiro ano de vigência do PME, em regime de colaboração, com apoio técnico e financeiro da União e respeitadas as normas de acessibilidade, a construção e reestruturação de escolas¹⁶, bem como aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil, até o 5º ano de vigência deste PME, enfocando os 18%¹⁷ previstos pela lei (1.7). O município também conta com financiamento do Programa de Desenvolvimento da Autonomia Escolar (PRODAE), o qual tem o objetivo de manter a autonomia administrativa e pedagógica das escolas. Onde o município repassa verbas, mensalmente, para as escolas municipais, em contas específicas, de acordo com o número de alunos informados no Censo Escolar do ano anterior ao exercício vigente (site do MEC, 2015).

Portanto, esse capítulo buscou sanar alguns dos objetivos propostos no início deste estudo, sendo eles: analisar o Plano Municipal de Educação de Santa Maria em relação às metas e estratégias para a Educação Infantil e conhecer como o

¹⁶ Está prevista a construção de 12 escolas de EI por meio do convênio do Pró-Infância para a rede escolar pública, visando ampliar o acesso à EI na rede pública municipal (Projeto de Lei do PME, 2015, p.8).

¹⁷ Artigo 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL,1988).

município de Santa Maria contempla as metas e estratégias referentes à educação infantil presentes no PME.

O capítulo começou trazendo as falas dos sujeitos entrevistados no decorrer da pesquisa, buscando saber como foi a participação dos mesmos e da comunidade em geral, na elaboração do PME, assim como foi analisado os documentos disponibilizados por estes sujeitos, principalmente a Lei de criação do plano nº 6001 de 18/10/2015, seu projeto de Lei nº 8250 de 23/06/2015, a lei de criação do FME nº 5950 de 24/12/2014 e um documento intitulado “Memória da Elaboração do PME” onde estão descritos todos os passos e datas da criação do FME até a implementação do PME no município de Santa Maria.

Por meio das entrevistas e dos documentos citados acima foi possível estabelecer relação entre as falas e os escritos, contextualizando o estudo, além disso, através das pesquisas já realizadas por estudiosos dessa temática foi apontado a importância que a Educação Infantil tem no cenário educacional, em específico no município, bem como as fragilidades que apresentou ao longo da história.

Com este estudo busquei apontar o quanto necessário é a participação das entidades, instituições públicas e privadas, IES e comunidade em geral na elaboração e vigência de uma lei municipal para que esta possa ser operacionalizada, suprimindo as fragilidades distinguidas e apontando também as conquistas asseguradas na legislação nacional para a EI, primeira etapa da Educação Básica. A seguir, trago as minhas conclusões, onde fiz algumas ponderações sobre as respostas que elucidam a questão de pesquisa proposta nesta monografia.

6 CONCLUSÃO

Neste trabalho busquei responder ao problema “Como o Plano Municipal de Educação de Santa Maria-RS aborda a meta e estratégias para a Educação Infantil?” e alguns passos tiveram que ser mudados para chegar à resposta, tendo em vista que um dos participantes considerado como elemento chave para responder a esse impasse recusou-se a participar do estudo.

Esse foi um elemento que fez com que a exploração e envolvimento se desse de forma mais aprofundada, buscando outros caminhos que pudessem contemplar meus objetivos. O que considero como uma limitação e, ao mesmo tempo, um aspecto qualitativo para próximas pesquisas, não limitar tanto meu foco, nem mesmo as técnicas de coleta de dados, nem o campo de pesquisa. Embora este fato possa ser compreendido como uma falha, ao mesmo tempo mostra que, para meus próximos estudos, é necessário ousar sem medo com outras abordagens de pesquisas, metodologias e técnicas diferenciadas de coletas de dados. Assim, podemos compreender a pesquisa enquanto ato criativo e criador, onde para alcançar um objetivo é possível lançar mão de diferentes propostas. Assim, é preciso considerar-se e constituir-se enquanto sujeito que possui “curiosidade epistemológica” (FREIRE, 2011).

Este trabalho foi significativo para mim, pois, me envolvi de uma forma muito maior do que esperava e, pude ousar e me aventurar de formas não esperadas durante o estudo. As aprendizagens, dificuldades e potencialidades do processo me permitiram ter sensibilidade para ouvir diferentes partes e, através dos diferentes dados, tem uma compreensão geral e específica do tema, como é uma proposta de estudo de caso. Por isso, as colocações feitas são para qualificar a prática dessa lei no município e para pensar outras dinâmicas de (re) construção desta ou de outras leis no município ou em outras instâncias.

Alguns pontos falhos na elaboração do Plano Municipal de Santa Maria podem ser considerados após este estudo. Um deles foi o tempo não suficiente que a comunidade em geral (professores, pais e estudantes) tiveram para participar das conferências, concordando ou não com as emendas elaboradas pela equipe coordenadora do documento-base do plano.

Relativo à participação na a construção do PME, limitou-se em sua maioria, aos professores, sejam eles, das entidades e instituições públicas ou privadas da rede municipal de ensino ou das Instituições de Educação Superiores (IES) no município. Para saber ao certo o número de sujeitos que participaram das conferências seria necessário realizar uma nova pesquisa para aferir o total de sujeitos envolvidos na elaboração do plano, pois esses dados foram registrados e podem ser futuramente encontrados junto á coordenação da elaboração do PME. Portanto, o número total de participantes torna-se um dado positivo ao processo, pois permitiu que houvesse quórum¹⁸ qualificado para que a lei fosse aprovada.

Para que um plano tenha sucesso em suas propostas, deve ser efetivado na prática com maior participação da comunidade, tanto para cobrar o cumprimento das metas e estratégias estabelecidas, bem como responsabilizar-se por elas.

Vale ressaltar que a educação sozinha por meio dos planos não conseguirá resolver as desigualdades existentes no município, pois, compreendo que para isso é necessário, financiamento e valorização da carreira do magistério. Neste sentido, a educação é um instrumento de poder que pode reproduzir as desigualdades ou buscar superá-las através da educação oferecida aos sujeitos, aos seres humanos.

No tocante a etapa da Educação Infantil, o município pesquisado tem pela frente muitas estratégias a serem contempladas, especialmente no que se refere ao seu diagnóstico sobre a demanda por vagas para as crianças de 0 a 5 anos no município.

Para resolver os problemas que possam surgir, é preciso estabelecer um regime de colaboração com as instituições privadas de modo que essas estejam cadastradas e com autorização de funcionamento, tendo garantida a qualidade de atendimento e estrutura dos estabelecimentos dessa etapa. Para tanto é necessário ter registro do número de vagas crianças atendidas nas instituições privadas e a demanda manifesta. A realidade, se constantemente avaliada, possibilitará o planejamento estratégico de modo a alcançar as metas desejadas, especialmente na rede pública.

O plano propõe financiamento conforme estipulado em lei maior e regime de colaboração para atender ao financiamento necessário para as mudanças que

¹⁸ Quórum é o termo dado ao número mínimo de pessoas necessárias para que uma sessão ou deliberação possa ser válida. Disponível em: <<http://www.significados.com.br/quorum/>> acessado em: 20/11/15.

precisam ocorrer durante o decênio do plano, sendo que o município precisa regulamentar o que está em falta na rede e construir mais escolas de educação infantil que atendam os padrões e avaliações nacionais. Vencer as barreiras requer investimento e tempo, bem como maior qualificação de professores e gestores com formação de nível superior, tendo por base, que o município de Santa Maria é um polo geo-educacional.

Lembra-se que o programa do governo federal mantém no município o Pró-Infância¹⁹ e propôs a criação de mais doze escolas, na qual precisará ampliar o número de professores qualificados, admitidos através de concursos públicos.

A concepção de criança elaborada no PME segue o que diz a legislação vigente no país alinhada as especificidades das leis municipais, assim, as práticas pedagógicas da EMEI precisam ter como eixo norteador a brincadeira e as interações, possibilitando as crianças de 0 a 5 anos atividades que considerem as múltiplas linguagens e as diferentes culturas. Sem esquecer é claro, que a avaliação será realizada de forma processual, sem o objetivo de promover ou classificar, mas de melhorar, aprimorar e superar.

Para concluir então, retorno ao meu problema de pesquisa: Como o Plano Municipal de Educação de Santa Maria-RS aborda metas e estratégias para a Educação Infantil? A meta 1 proposta no plano assim como as 32 estratégias que a contemplam estão de acordo com o que se busca num plano de Estado, com vigência de 10 anos, ou seja, o que foi construído está de acordo com as legislações nacionais e estaduais. Está explicitando ações de forma geral, daquilo que precisa ser feito em termos de melhoria da qualidade e ampliação na educação desse município.

A meta 1 e as 32 estratégias são realistas no que se refere ao tempo e as ações que precisam ser realizadas nas redes públicas e privadas do município de SM para melhorar, construir e superar as carências do contexto da Educação Infantil no panorama do município. O município enquanto FME (entidades e instituições) e comunidade precisam aferir por meio também da central de vagas (onde são

¹⁹ Pró-Infância - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, instituído pela Resolução/CD/FNDE de nº 006 de 24 de abril de 2007. Esse programa tem como objetivo prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública através da assistência financeira do Fundo Nacional Desenvolvimento da Educação – FNDE.

distribuídas todas as vagas do município e do Estado, também recebem inscrições dos alunos novos e transferidos. Está diretamente ligada a SMED e 8ª Coordenadoria), um diagnóstico mais profundo da EI, e a curto, médio e longo prazo abranger cada estratégia pensada.

O Fórum Municipal de Educação foi criado para ser o responsável pela avaliação a cada dois anos do PME/SM, bem como pelas dinâmicas que serão realizadas futuramente o que representa uma grande responsabilidade da comunidade que o constitui.

Portanto, através do FME poderá haver um maior incentivo à participação da comunidade como um todo de modo a conhecer as ações do município e de suas escolas para que não tenham voz apenas na hora de cobrá-las, mas no momento de pensar e propor, mostrando seus anseios, sua voz, pois como dizia Paulo Freire, “não há saber mais, há saberes diferentes” (FREIRE, 2011). Uma prática verdadeiramente democrática se faz com a participação do povo e, é nesta perspectiva, que o PME de Santa Maria poderá alcançar suas metas e ter nos próximos 10 anos um novo PME com metas mais voltadas, não mais para a quantidade, porque estas foram atingidas, mas para a qualidade da educação infantil.

São Inúmeros os desafios do município para a vigência deste PME, alguns estão elencados aqui de forma sucinta, o município precisa saber a demanda real e ampliar as vagas na escola pública para atender as crianças de 0 a 5 anos, elaborar um plano estratégico para ampliação dessas vagas na EI pensando também nos recursos do Programa Pró-Infância, diminuindo assim o atendimento da rede privada e ampliando o acesso na rede pública. Por meio CME o município precisa credenciar e autorizar o funcionamento das instituições privadas de EI e cadastrá-las no Censo Escolar.

São desafios também consolidar no 1º semestre de vigência do plano, o art.22 do Plano de carreira do magistério municipal; garantir no 1º ano de vigência pelo menos um estagiário estando cursando magistério em nível médio e/ou graduação em áreas da educação na rede pública e privada que atuará junto ao professor titular nas turmas de pré-escola A e B; promover a formação inicial e continuada em nível superior para os professores que atuam na EI; garantir que as escolas das redes privada e pública atuem em acordo com os parâmetros de

infraestrutura e garantir a redução de alunos nas turmas de berçário, maternal e pré-escola, mediante reformulação da tabela que consta no art.16 da Resolução CME nº31/2011.

Estes são alguns dos desafios que o PME propõe para a efetivação com qualidade da Educação Infantil no município.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. A. da S. **Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões para reflexão**. Campinas: SP, *Educ. Soc.*, v. 31, n. 112, jul.-set. 2010, p. 707-727. Disponível em: <<http://cedes.preface.com.br/publicacoes/edicao/78>>. Acesso em: 10 out. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: senado federal, 1988.

_____. **MEC. O Plano Municipal de Educação**: Caderno de orientações. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE). 2014, 22p. Disponível em:<
http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf> . Acesso em: 01 julho 2015.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**. Lei nº 8.069 de 13 jul. 1990.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**. Lei Federal n.º 9.394 de 26 dez. 1996.

_____. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Lei Federal n.º 10.172 de 9 jan. 2001.

_____. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Lei Federal n.º 13.005 de 25 jun. 2014.

_____. **Plano Municipal de Educação de Santa Maria (PME)**. Lei Municipal nº 6001 de 18 ago. 2015.

_____. **Projeto de Lei nº 8250**. Plano Municipal de Educação de Santa Maria, 23 jun. 2015.

_____. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**, Brasília: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, vol.1, 2006.

_____. **Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2006. Disponível em:<
http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf> acessado em: 10 out. 2015.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**, fixadas pela Resolução nº 5/2009. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2010.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF: MEC, 2007.

_____. BRASIL, **Avaliação do Plano Nacional de Educação (2001-2008)**. Brasília: Inep, volume 1, volume 2, volume 3, 2009. Disponível em:<

<http://docplayer.com.br/1329416-Avaliacao-do-plano-nacional-de-educacao-2001-2008-volume-1-niveis-de-ensino.html>>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. **Planejando a próxima década:** construindo os planos de educação. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. **Resolução CMESM nº 31**, de 12 de dezembro de 2011. Conselho Municipal de Educação de Santa Maria. Criado pela Lei Municipal nº 3168, de 14 de nov. 1989.

BORDIGNON, Genuino. **Gestão e Educação no Município:** sistema, conselho e plano. São Paulo: Ed. Ed, L/Instituto Paulo Freire, 2009.

COSTA, M. R da. [et.al]. **Infância e linguagens.** Canoas: Ulbra, 2008.

DOURADO, L. F. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009:** questões estruturais e conjunturais de uma política. Campinas, SP: Educ. Soc., v. 31, n. 112, 2010. Disponível em: <<http://cedes.preface.com.br/publicacoes/educacao/78>>. Acesso em: 10 out. 2015.

ENTIDADE. In: Léxico Dicionário de Português Online. 2009. Disponível em: <<http://www.lexico.pt/entidade/>>. Acesso em 23 jan. 2016.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo.** Brasília: líber livro editora, 2008.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia:** saberes necessários a prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa.** 3ª ed., Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLORES, M.L.R; MELLO, D.T. **Impactos de uma política pública educacional:** o Pró-Infância no Rio Grande do Sul. Santa Maria, 2012. Apresentado do III Seminário Internacional de Gestão Educacional, VI Semana do curso de Especialização em Gestão Educacional – UFSM.

FLÔRES, V. M da S.; MOREIRA, J. C. **Um olhar sobre a qualidade na educação infantil:** reflexões necessárias e urgentes. Anais do III Seminário Internacional de Gestão Educacional, VI Semana acadêmica do curso de Especialização em Gestão Educacional – UFSM, Santa Maria: RS, 24 a 27 set. 2012. CD-Rom.

FLÔRES, V. M da S. **Memória da elaboração do Plano Municipal de Educação.** Santa Maria, 2014.

GANZELI, P. **Plano nacional de educação:** implicações para a educação infantil. Revista Exitus, v. 02, nº 02, 2012. Disponível em: <<http://www.ufopa.edu.br/revistaexitus/revistas/vol.-2-no.-2-2013-2012-issn-impresso-2236-2983-issn-eletronico-2237-9460/artigos/plano-nacional-de-educacao-implicacoes-para-a-educacao-infantil/view>>. Acesso em: 09 out. 2015.

JUNIOR, L. G do N. **O que é, o que é?** Disponível em:<<http://www.vagalume.com.br/gonzaguinha/o-que-e-o-que-e.html>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

KUHLMANN, M. Educando a infância brasileira. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira (Org.). **500 anos de educação no Brasil**, Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

LÜCK, H. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 9ªed., Petrópolis: RJ, Vozes, cadernos de gestão, 2006.

MINAYO, M. C de S. (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**, 33. Ed., Petrópolis: RJ, Vozes, 2013.

SATHRES, S. M. **“Quem vai? Quem fica? E o que vamos fazer lá?” Interlocuções sobre a educação infantil e o Programa Pró-Infância em um município da região central do RS**. 2014. 170p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

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

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

WINTERHALTER, D. F. TOMAZZETTI, C. M. **Políticas Públicas: a Educação Infantil no contexto das Políticas Educacionais**, 2013. Anais do Seminário Internacional de Políticas Públicas da Educação Básica e Superior, IV Encontro Estadual da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – RS, VII Semana Acadêmica do Curso de Especialização em Gestão Educacional/UFSM, Santa Maria: RS, 09 a 11 nov. 2013. CD-ROM.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA COORDENAÇÃO DE ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO-BASE PME NA SMED:

- 1) Em havendo um PME anterior, o diagnóstico do atual PME/2015 teve como base os resultados do plano anterior? Em caso positivo, em que aspectos?
- 2) Que modelo de gestão está proposto no atual PME?
- 3) Quem compôs a comissão coordenadora e a equipe técnica na elaboração do documento-base do PME/2015?
- 4) Qual foi o aporte-teórico utilizado para elaboração do documento-base do PME? (estudos realizados anteriormente)
- 5) De que forma as escolas participaram da elaboração e implementação do Plano Municipal de Educação do município de Santa Maria/ RS?
- 6) Quais as metas no Plano Municipal de Educação sobre a Educação Infantil e quais as estratégias para sua operacionalização?
- 7) Que ações o município de Santa Maria prevê para contemplar as metas e estratégias referentes à educação infantil presentes no PME/2015?
- 8) Que concepções de educação infantil permeiam o PME?
- 9) Teve representantes do Estado na elaboração do PME? Quem/quantos?
- 10) Quem fez parte da equipe técnica? (tinha algum documento legalizando esta função?)
- 11) Quem compôs a comissão organizadora de apoio?
- 12) Quais os métodos de avaliação para saber se as metas estão sendo cumpridas antes do fim da década? Quais são os critérios de avaliação do PME?
- 13) O município realizou um orçamento para saber se conseguirá cumprir com as metas elaboradas/ estabelecidas?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA DIREÇÃO DE ESCOLA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA

- 1) De que forma a escola participou da elaboração/ implementação do Plano Municipal de Educação do município de Santa Maria/ RS?
- 2) Como é feito o levantamento da oferta de vagas na escola? Como a escola repassa esses dados para a SMED?
- 3) Como acontece a formação dos professores, quem oferece (escola ou SMED)? Em que tempos e espaços?
- 4) Quando a escola precisa de adquirir materiais e equipamentos ela solicita a secretaria ou ao ministério, o recurso vem de algum programa do governo ou do município?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA MARIA

- 1) De que forma o CME participou da elaboração/ implementação do Plano Municipal de Educação do município de Santa Maria/ RS?
- 2) Como o CME fiscaliza a aplicação de recursos para as EMEIS do município?

**APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTA MARIA**

- 1) De que forma a comissão de educação da câmara municipal de vereadores de Santa Maria participou da elaboração/ implementação do Plano Municipal de Educação do município de Santa Maria/ RS?
- 2) Qual foi o tipo de divulgação da Câmara para a sociedade?

APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA CENTRO DE EDUCAÇÃO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este termo tem por objetivo apresentar a pesquisa que está sendo desenvolvida no curso de especialização em Gestão Educacional presencial (CEGE/UFSM), da qual você está sendo convidado a participar. Este termo tem algumas informações esclarecedoras da pesquisa em si e do que será feito com os dados da mesma. Leia cuidadosamente o que se segue e pergunte ao responsável pelo estudo qualquer dúvida que você tiver. Após ser esclarecido (a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é do pesquisador responsável.

Pesquisador (a) responsável: Prof^a Gislaine Rodrigues Couto

Instituição/Departamento: Universidade Federal de Santa Maria/Departamento de administração escolar

Telefone para contato: (55) 96020977

E-mail: gihcouto@gmail.com

Orientadora: Prof^a Dr^a Sueli Menezes Pereira

Telefone para contato: (55) 99781140

E-mail: sueli.ufsm@gmail.com

Título da monografia: Metas e estratégias do Plano Municipal de Educação para educação infantil do município de Santa Maria

Problema de pesquisa: O que propõe o Plano Municipal de Educação de Santa Maria em relação às metas e estratégias contempladas para sua implementação, considerando a etapa da educação infantil?

Objetivos:

- ❖ Conhecer a trajetória histórica da Educação Infantil a partir da legislação educacional nacional;
- ❖ Reconhecer as concepções de Educação Infantil que permeiam o PME/SM;

- ❖ Conhecer as propostas dos Planos de Educação nas esferas Nacional, Estadual e Municipal no que se refere à Educação Infantil;
- ❖ Identificar como o município de Santa Maria contempla as metas e estratégias referentes à educação infantil presentes no PME.

Metodologia: A Metodologia utilizada é de abordagem qualitativa, pois não se quer quantificar as ações dos sujeitos, visto que o objetivo é compreender o processo que se deu e como o município se integra às políticas nacionais, tendo em vista que ele não é separado destas, mesmo sendo instância municipal. Como método de pesquisa, optou-se pelo estudo de caso “pois investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real” (YIN, 2010, p. 39). Desta forma, o campo da referida pesquisa será: a Secretaria Municipal de Educação Santa Maria-RS (coord. de elaboração do PME e coord. da educação infantil), uma escola de educação infantil pública, o Conselho Municipal de Educação e a Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria. A pesquisa também será documental, visto que serão utilizados os seguintes documentos: PNE’s (2001/2014), o PEE’s (2003/2015), o PME (2015), Leis, projetos e propostas municipais referentes à Educação Infantil, bem como a legislação nacional vigente sobre a educação infantil, considerando que os mesmos são essenciais para contextualização e análise do objeto deste estudo, o PME.

Garantia de acesso: em qualquer etapa do estudo, você terá acesso aos profissionais responsáveis pela pesquisa para esclarecimento de eventuais dúvidas. Após ter sido devidamente informado de todos os aspectos desta pesquisa e ter esclarecido todas as minhas dúvidas.

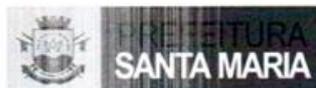
Eu _____, R.G. sob nº _____, concordo em participar desta pesquisa.

Assinatura do/a Participante ou Responsável (no caso do/a mesmo/a ser menor de idade)

Assinatura da Pesquisadora

_____, ____ de _____ de _____

APÊNDICE F – AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA



OF.0584 N°. /15

Santa Maria, 23 de novembro de 2015.

Senhor(a) Coordenador (a):

A Secretaria de Município de Educação vem firmando parcerias com as Instituições de Ensino Superior (IES) e uma dessas Instituições é a Universidade Federal de Santa Maria. A principal atividade que se efetiva a parceria é através de ações voltadas à Pesquisa que vem mostrando as possibilidades de uma articulação cada vez maior da Universidade com a Comunidade.

Neste sentido, autoriza-se a aluna do curso de pós-graduação Gislaine Rodrigues Couto orientada pela Profª Drª Sueli Menezes Pereira a desenvolver a pesquisa sobre ***“METAS E ESTRATÉGIAS DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA”***.

Sendo o que tínhamos para o momento.

Atenciosamente,


Professora Silvana Costabeber Guerino
Secretária de Município da Educação
Portaria N°296/2015

dr/ped

ANEXO A – EXTRATÉGIAS DO PLANO MUNICIPAL DE SANTA MARIA

1.1) elaborar, no primeiro ano de vigência do PME, um plano estratégico de ampliação da oferta de Educação Infantil, tendo como base o diagnóstico atualizado do município, em regime de colaboração entre as redes públicas sob coordenação da Secretaria de Município de Educação (SMED);

1.2) realizar no primeiro ano de vigência do PME, o cadastro no Censo Escolar das Escolas de Educação Infantil da rede privada pertencentes ao sistema municipal de ensino;

1.3) realizar, sob responsabilidade do Conselho Municipal de Educação de Santa Maria - CME, o credenciamento e autorização para o funcionamento de todas as instituições da rede privada de Educação Infantil pertencentes ao sistema municipal de ensino de modo a cumprir a legislação vigente;

1.4) contemplar na proposta curricular das escolas da rede pública e privada atividades culturais para a livre fruição das crianças dentro e fora dos espaços escolares;

1.5) ampliar, em pelo menos 5% a cada ano, as taxas de acesso e de permanência à Educação Infantil na rede pública, das crianças de até 3 (três) anos, conforme demanda manifesta até o final da vigência do PME; 1.6) realizar, levantamento da demanda manifesta por creche (0 a 3 anos) e da demanda por pré-escola (4 e 5 anos) na rede pública de ensino, anualmente, sob responsabilidade da SMED através da Central de Matrículas e de outros setores de cadastro e atendimento à população infantil. O relatório detalhado de demanda será encaminhado ao setor competente da SMED e às direções das Escolas Municipais de Educação Infantil, dando subsídio ao planejamento para a oferta de vagas, em regime de colaboração entre os entes federados, na Educação Infantil, garantindo que esse processo aconteça de forma informatizada e com transparência pública, a partir do primeiro triênio;

1.7) manter e ampliar, de forma gradativa desde o primeiro ano de vigência do PME, em regime de colaboração, com apoio técnico e financeiro da União e respeitadas as normas de acessibilidade, a construção e reestruturação de escolas, bem como aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil, até o 5º ano de vigência deste PME, enfocando os 18% previstos pela lei (conforme artigo 212 da CF/88);

1.8) realizar a cada dois anos a avaliação da Educação Infantil sob responsabilidade das escolas com assessoria e supervisão da SMED, a partir da utilização do instrumento - Indicadores de Qualidade da Educação Infantil (MEC, 2009) nas instituições de educação públicas e privadas que pertencem ao sistema municipal de ensino;

1.9) elaborar, até o final do primeiro triênio de vigência do PME, instrumentos de avaliação da Educação Infantil, construído pelas instituições públicas e privadas de Educação Infantil e Instituições de Ensino Superior - IES, coordenado pela SMED e CME, que contemple as especificidades da realidade local;

1.10) diminuir gradativamente a oferta de matrículas gratuitas na Educação Infantil através de convênio entre o poder público e instituições confessionais e/ou

filantrópicas que atendam a previsão legal, durante a vigência deste plano (diminuir o atendimento da rede particular e ampliar na rede pública, de modo que não precise comprar vagas na rede particular);

1.11) garantir a manutenção da exigência de formação docente em nível superior, curso de graduação plena em Pedagogia para atuar na Educação Infantil nas escolas da rede pública municipal, a contar da aprovação do PME;

1.12) promover a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil e nos anos iniciais de forma articulada dentro da sua carga horária semanal, em regime de colaboração, através de parcerias com IES públicas e privadas;

1.13) consolidar, no primeiro semestre de vigência do PME, o disposto no art. 22 do Plano de Carreira do magistério municipal, que determina o tempo mínimo de 20 % (vinte por cento) da carga horária semanal, destinada às horas-atividades para todos os professores regentes que atuam nas turmas de Educação Infantil das escolas da rede pública municipal;

1.14) promover discussões com a comunidade escolar no primeiro ano de vigência do PME, visando à elaboração de propostas curriculares e/ou pedagógicas que incorporem os avanços da área e qualifiquem as escolas para o atendimento às crianças matriculadas na Educação Infantil, estabelecendo parceria com IES públicas e/ou privadas;

1.15) fomentar nas escolas de Educação Infantil, o planejamento de experiências que promovam participação dos pais ou responsáveis na escola, possibilitando vivências e interação das crianças e suas famílias, visando o estreitamento das relações entre escolas e as famílias, com assessoria das respectivas mantenedoras, até o segundo ano de vigência do PME;

1.16) fortalecer a atuação dos Conselhos Escolares, a partir do primeiro ano de vigência do PME, nas escolas de Educação Infantil da rede pública municipal, através de formação permanente para os conselheiros, articulada pela SMED conjuntamente com as IES públicas e privadas, a fim de discutir estratégias de acompanhamento do trabalho pedagógico, da avaliação institucional e estreitar relações entre família e escola, visando a melhoria da qualidade da Educação Infantil;

1.17) qualificar e ampliar o atendimento do Programa de Atendimento Especializado Municipal - PRAEM, no prazo de um ano, a contar da aprovação do PME, para elaboração e implementação de programas de orientação e apoio às famílias de crianças matriculadas na Educação Infantil na rede pública municipal, com foco no desenvolvimento integral em colaboração com as secretarias afins;

1.18) promover formação continuada articulada entre a Educação Infantil e Ensino Fundamental para os professores da rede pública municipal que atuam nestas etapas, em colaboração com as instituições de ensino superior públicas e/ou privadas;

1.19) oferecer gradativamente, turno integral as crianças matriculadas na educação infantil de 0 (zero) a 5 (cinco) anos e 11 (onze) meses na rede pública, conforme a demanda manifesta, no prazo de vigência deste PME;

1.20) instituir a Política Municipal de Promoção da Leitura nas escolas do município de Santa Maria com o objetivo de fomentar a formação do leitor em todas as instituições de Educação Infantil;

1.21) fortalecer espaços de formação, troca de experiências e cooperação entre os educadores e sociedade, por meio da organização de fóruns, seminários, jornadas, exposições e outras atividades que permitam ampliar a compreensão acerca dos princípios fundamentais que compõem a Educação Ambiental, Educação Fiscal,

Educação para o Trânsito em direção à construção de uma sociedade equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade;

1.22) garantir o atendimento educacional especializado nas escolas de Educação Infantil, com professores licenciados em Educação Especial para atuar nas instituições públicas e privadas;

1.23) garantir no primeiro ano de vigência do PME, para todas as turmas de pré-escola A e de pré-escola B da rede pública e privada, a presença de, no mínimo um estagiário que atuará junto ao professor titular;

1.24) garantir aos professores da Educação Infantil intervalos destinados exclusivamente ao seu descanso na unidade de trabalho de no mínimo 20 minutos;

1.25) admitir, a partir da vigência do PME, preferencialmente, estagiários de Educação Infantil, que estejam frequentando o curso de Pedagogia, de Educação Especial e/ou Curso Normal em nível médio;

1.26) garantir ensino colaborativo com professor de Educação Especial em turmas com até 2 (dois) alunos público alvo da Educação Especial matriculados na Educação Infantil;

1.27) garantir a redução de alunos nas turmas de berçário, maternal e pré-escolar onde tenham alunos público alvo da Educação Especial matriculados na Educação Infantil mediante reformulação da tabela que consta no Art. 16 da Resolução CME nº 31/2011;

1.28) garantir o cumprimento da relação professor/criança expressa na legislação municipal vigente, a partir da vigência do PME nas instituições públicas e privadas;

1.29) garantir gradativamente que as escolas de Educação Infantil da rede pública e privada trabalhem em acordo com os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para instituições de Educação Infantil;

1.30) garantir, mediante estudos e formação continuada, o entendimento das interações e brincadeiras como eixo norteador das práticas cotidianas na Educação Infantil, considerando a intencionalidade da ação pedagógica do professor;

1.31) promover formação continuada de no mínimo 40 (quarenta) horas anuais, aos professores que atuam na Educação Infantil, garantindo as especificidades da área e as demandas emergentes dos diferentes contextos, por meio de parcerias com Instituições de Ensino Superior públicas e privadas;

1.32) ampliar a possibilidade de formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil, em regime de colaboração, através de parcerias com IES públicas e privadas, em nível de especialização e mestrado.