

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E  
GESTÃO EDUCACIONAL

Carolina Oliveira Lemos

**A IMPLEMENTAÇÃO DA META 1 DO PLANO NACIONAL  
DE EDUCAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO  
DE SANTA MARIA/RS**

Santa Maria, RS

2018



**Carolina Oliveira Lemos**

**A IMPLEMENTAÇÃO DA META 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA  
EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão Educacional do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de: **Mestre em Políticas Públicas e Gestão Educacional.**

Orientadora: Profa. Dra. Débora Teixeira de Mello

Santa Maria, RS, Brasil

2018

Lemos, Carolina Oliveira

A implementação da Meta 1 do Plano Nacional de Educação na Educação Infantil no município de Santa Maria/RS / Carolina Oliveira Lemos.- 2018.

143 p.; 30 cm

Orientadora: Débora Teixeira de Mello

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional, RS, 2018

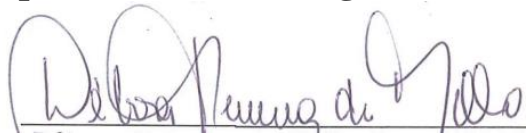
1. Educação Infantil 2. Plano Nacional de Educação 3. Universalização da pré-escola (4 e 5 anos). I. Teixeira de Mello, Débora II. Título.

**Carolina Oliveira Lemos**

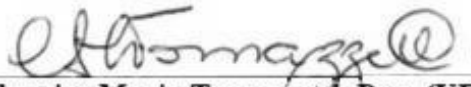
**A IMPLEMENTAÇÃO DA META 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA  
EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão Educacional do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de: **Mestre em Políticas Públicas e Gestão Educacional.**

**Aprovado em 08 de Agosto de 2018:**



**Débora Teixeira de Mello, Dra. (UFSM)**  
(Presidente(a)/Orientador(a))



**Cleonice Maria Tomazzetti, Dra. (UFSCar)**



**Sueli Salva, Dra. (UFSM)**

Santa Maria, RS  
2018



## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus por conceder forças nos momentos de desespero e insegurança, pois o processo de conciliar a atuação em sala de aula e seguir com a formação continuada não é fácil.

A prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Débora Teixeira de Mello por ter aceitado esse desafio de orientação. Pela paciência, atenção, colaboração e compreensão na concretização deste trabalho. Admiro a profissional e pessoa que és. Meus mais sinceros agradecimentos, desejo imenso sucesso sempre.

A prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sueli Salva, por ter aceitado participar do processo de avaliação durante a elaboração deste trabalho. Deixando, por um momento, de lado os seus afazeres e responsabilidades, para colaborar com a pesquisa.

A prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Cleonice Maria Tomazzetti que, mais uma vez, fez parte do meu processo de formação, agora compondo a banca avaliadora da pesquisa. Apesar da distância e dificuldades, devido ao comprometimento com seu trabalho na educação superior, de estar participando da avaliação. Foi muito importante ter a sua colaboração no trabalho.

A prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Marilene Gabriel Dalla Corte que se dispôs a ser suplente na banca avaliadora. A qual tive a satisfação de ser orientanda na especialização, mostrando-se sempre disponível a colaborar, dentro das suas disponibilidades de tempo.

A todos aqueles que torcem pelo meu sucesso. Amigos, colegas e ex colegas, que em vários momentos me direcionaram palavras de carinho e força para concretizar mais essa etapa na pós-graduação.

Aos meus colegas da turma de mestrado de 2016. Ah! Que saudade das nossas aulas, conversas, rodas de chimarrão, troca de experiências, entre tantas outras coisas boas. Desejo sucesso a todos, e muita luz na sua jornada educativa. Obrigada pelos vários momentos compartilhados.





“São as nossas escolhas, Harry,  
que revelam o que realmente somos,  
muito mais do que as nossas qualidades”.  
(J. K. Rowling)



## RESUMO

### A IMPLEMENTAÇÃO DA META 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS

AUTORA: Carolina Oliveira Lemos  
ORIENTADORA: Débora Teixeira de Mello

Nas últimas décadas, intensificaram-se os debates acerca da universalização da pré-escola, que é considerada uma etapa da Educação Infantil e, atualmente, segundo a legislação, é assegurada como obrigatória e gratuita. Neste contexto, o Plano Nacional de Educação (Lei n.13.005/2014) estabeleceu como meta (Meta 1) universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola (4 e 5 anos) e alcançar em 50% a oferta de vagas em creches (0 a 3 anos). Esta meta é acompanhada de estratégias que incluem a necessária preparação e qualificação dos docentes que atuam nesta etapa educacional. Ampliar a oferta de vagas é legitimar um direito subjetivo do cidadão, o qual consta no ordenamento jurídico do Brasil, bem como efetivar o dever do Estado em garantir a sua oferta. Em consonância com o Plano Nacional de Educação (2014-2024) está a meta 1 do Plano Municipal de Educação, no qual consta em seu texto “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 para as crianças de até 3 anos, de modo a contribuir para o alcance da meta nacional (PNE 2014-2024) 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 às crianças”. O objetivo geral do presente trabalho é conhecer e analisar o processo, as estratégias e as fragilidades de implementação da meta 1 em relação a obrigatoriedade da oferta da pré-escola (4 e 5 anos) no Plano Nacional de Educação no Município de Santa Maria/RS. A pesquisa é de cunho quali-quantitativo, do tipo Estudo de Caso, no qual os instrumentos de coleta de dados são a análise documental e entrevista semiestruturada. O presente estudo pretende debater as políticas implementadas no município de Santa Maria/RS para a efetivação da universalização do atendimento escolar da faixa etária de 4 e 5 anos segundo o PNE (2014-2024), bem como do PME (2015- 2025). Por fim, as considerações finais remetem aos pontos mais importantes evidenciados na fala dos participantes da pesquisa e nos dados apresentados, das ações da Secretaria Municipal de Educação em relação ao atendimento da pré-escola, a qualidade da Educação Infantil e a visão dos entrevistados para a oferta de uma educação pública de qualidade. O presente trabalho é resultado da conclusão do curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão Educacional, pela linha de pesquisa 1: Políticas e Gestão da Educação Básica e Superior. O produto final é o diagnóstico da implementação da Meta 1 do PNE no município de Santa Maria/RS.

**Palavras-chave:** Educação Infantil. Plano Nacional de Educação. Universalização da pré-escola (4 e 5 anos).



## ABSTRACT

### THE IMPLEMENTATION OF GOAL 1 FROM THE NATIONAL PLAN FOR EDUCATION IN CHILDREN EDUCATION IN THE MUNICIPALITY OF SANTA MARIA / RS

AUTHOR: Carolina Oliveira Lemos  
ADVISOR: Débora Teixeira de Mello

In the last decades, the debates about the universalization of preschool have intensified, which is considered a stage of Early Childhood Education and, currently, according to the legislation, is guaranteed as compulsory and free. In this context, the National Education Plan (Law n.13.005 / 2014) established as a goal (Goal 1) to universalize pre-school education in pre-school (4 and 5 years) until 2016 and reach 50% in nurseries (0 to 3 years). This goal is accompanied by strategies that include the necessary preparation and qualification of the teachers who work in this educational stage. Broadening the offer of positions is to legitimize a subjective right of the citizen, which is contained in the legal system of Brazil, as well as to effect the duty of the State to guarantee its offer. In line with the National Education Plan (2014-2024) is the goal 1 of the Municipal Education Plan, which includes in its text "Universalize, until 2016, Early Childhood Education in Pre-school for children from 4 to 5 years of age and increase the offer of Early Childhood Education in kindergartens for children up to 3 years old, in order to contribute to the achievement of the national goal (PNE 2014-2024) of 50% (fifty percent) by the end of the SME period and offering full-time public education for children with quality assurance in the care of children". The general objective of this study is to know and analyze the process, strategies and weaknesses of the implementation of goal 1 in relation to the compulsory provision of preschool (4 and 5 years) in the National Education Plan in the Municipality of Santa Maria / RS. The research is qualitative-quantitative, of the Case Study type, in which the instruments of data collection are the documentary analysis and semi-structured interview. The present study intends to discuss the policies implemented in the municipality of Santa Maria / RS to ensure the universalization of school attendance in the 4 and 5 year age group according to the PNE (2014-2024) and the PME (2015-2025). Finally, the final considerations refer to the most important points evidenced in the speech of the research participants and the data presented, the actions of the Municipal Education Department in relation to the attendance of preschool, the quality of Early Childhood Education and the view of the interviewees for the provision of quality public education. The present work is the result of the conclusion of the Professional Master's Course in Public Policies and Educational Management, through research line 1: Policies and Management of Basic and Higher Education. The final product is the diagnosis of the implementation of PNE Goal 1 in the municipality of Santa Maria / RS.

**Keywords:** Early Childhood Education. National Education Plan. Universalization of preschool (4 and 5 years).



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Relação entre os construtores das políticas públicas educacionais.....	81
Figura 2 – Localização de Santa Maria no Rio Grande do Sul .....	85
Figura 3 – Divisão do município de Santa Maria por Distritos.....	86
Figura 4 – Número de matrículas na Educação Básica no Município de Santa Maria .....	87





## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distribuição de responsabilidades entre os entes federados .....	58
Quadro 2 – Redação da meta de atendimento na educação infantil dos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014 .....	68
Quadro 3 – Quantidade de Dissertações e Teses relacionados com a temática do trabalho ....	82
Quadro 4 – Banco de dados das dissertações e teses.....	82
Quadro 5 – Nome das Escolas Municipais de Educação Infantil de Santa Maria/RS .....	89
Quadro 6 – Número de escolas, turmas e docentes na <i>creche</i> , das diferentes esferas administrativas, Santa Maria, 2015 .....	90
Quadro 7 – Número de escolas, turmas e docentes na <i>pré-escola</i> , das diferentes esferas administrativas, Santa Maria, 2015 .....	90
Quadro 8 – Evolução no número de matrículas em creche e pré-escola, por dependência administrativa, no município de Santa Maria 2010-2015 .....	91
Quadro 9 – Matrículas na rede municipal de ensino entre 2015 e 2017 .....	92
Quadro 10 – Matrícula inicial da etapa pré-escola (4 e 5 anos) na rede Estadual e Federal de ensino em Santa Maria/RS.....	92
Quadro 11 – Taxas de atendimento por idade, por etapa e vagas a criar na Educação Infantil, 2015, Santa Maria/RS .....	93
Quadro 12 – Número de alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino na Educação Infantil .....	94
Quadro 13 – Número de vagas compradas em escolas privadas .....	94
Quadro 14 – Percentual de crescimento no atendimento de crianças de 0 a 3 anos pela rede pública municipal de ensino .....	95
Quadro 15 – Crescimento da oferta de vagas na educação infantil na rede municipal .....	118
Quadro 16 – Número de matrículas nas escolas públicas municipais de educação infantil de Santa Maria/RS .....	118
Quadro 17 – Número de matrículas nas escolas privadas de educação infantil em Santa Maria/RS.....	119



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – IDEB Município de Santa Maria – RS.....	88
---	----



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF – Constituição Federal  
CMESM – Conselho Municipal de Educação de Santa Maria  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
COEPRE – Coordenação de Educação Pré-Escolar  
CONAE – Conferência Nacional de Educação  
DCNEI – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil  
EC – Emenda Constitucional  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
EI – Educação Infantil  
EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil  
EMEI's – Escolas Municipais de Educação Infantil  
FICAI – Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente  
FME – Fórum Municipal de Educação  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
LBA – Lei Brasileira de Assistência  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização  
PIBID – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência  
PROINFÂNCIA – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública da Educação Infantil  
PME – Plano Municipal de Educação  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAIC – Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa  
PNE - Plano Nacional De Educação  
PSE – Programa Saúde na Escola  
RCNEI – Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil  
SMED – Secretaria de Município da Educação  
SNE - Sistema Nacional de Educação  
TCE – Tribunal de Contas do Estado



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>A ILUSTRAÇÃO DE CAPA DA HISTÓRIA .....</b>	<b>25</b>
<b>2</b>	<b>ERA UMA VEZ: HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL A EDUCAÇÃO INFANTIL.....</b>	<b>35</b>
2.1	EDUCAÇÃO COMO DIREITO .....	35
2.2	CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E A EDUCAÇÃO INFANTIL .....	42
<b>3</b>	<b>O ENREDO DA HISTÓRIA: OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO.....</b>	<b>61</b>
3.1	EM FOCO A QUESTÃO DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL .....	69
<b>4</b>	<b>A ESTRUTURA E O CENÁRIO DA HISTÓRIA .....</b>	<b>77</b>
4.1	ESTADO DA ARTE: RELACIONANDO A TEMÁTICA COM PESQUISAS PUBLICADAS .....	81
4.2	O CENÁRIO DA HISTÓRIA: CONHECENDO O MUNICÍPIO EM QUESTÃO.....	85
<b>5</b>	<b>A HORA DO CONTO: A UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS .....</b>	<b>97</b>
5.1	AS AÇÕES DA SECRETARIA DE MUNICÍPIO DA EDUCAÇÃO SEGUNDO A EX SECRETÁRIA .....	98
5.2	A PERCEPÇÃO DA COORDENADORA PEDAGÓGICA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA SMED .....	103
5.3	A VISÃO DAS GESTORAS DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL.....	107
5.4	O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A EDUCAÇÃO INFANTIL .....	116
<b>6</b>	<b>DESFECHE DA HISTÓRIA .....</b>	<b>121</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>129</b>
	<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO PARA EX-SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO .</b>	<b>137</b>
	<b>APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO PARA AS GESTORAS DAS EMEIS .....</b>	<b>139</b>
	<b>APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO PARA O CONSELHEIRO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO .....</b>	<b>141</b>
	<b>APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO PARA A PROFESSORA RESPONSÁVEL PELA EDUCAÇÃO INFANTIL NA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO .....</b>	<b>143</b>





## 1 A ILUSTRAÇÃO DE CAPA DA HISTÓRIA<sup>1</sup>

Ao dar início à esta introdução, faço um breve relato a respeito da trajetória de formação profissional, que está intrinsecamente ligada à minha trajetória pessoal e entrelaçada à inquietações que me levaram à elaboração do presente trabalho.

A decisão de iniciar o Curso Normal concomitante com o Ensino Médio pode ser apontada como ponto de partida para a formação profissional. Considero esse período, de transição do Ensino Fundamental para o Ensino Médio e a troca de escola, um momento de grandes mudanças e dúvidas. No decorrer do Curso Normal - Nível Médio, pensei em alguns momentos em desistir e solicitar transferência para o Ensino Regular, no entanto, por motivação familiar em persistir, continuei no curso.

Em 2008, no último ano do Ensino Médio, haveria que escolher para qual curso iria prestar o vestibular no ano seguinte, mesmo que ainda tivesse que realizar o estágio do Curso Normal no ano seguinte. Durante o decorrer do ensino médio as disciplinas da área das exatas eram as mais apreciadas, pensei então em prestar para física, que agregaria a física e a matemática durante a graduação, mas depois mudei de opinião e pensei em licenciatura em química. Por fim, a decisão final foi prestar vestibular para engenharia química, pois a partir de uma pesquisa sobre a profissão surgiu o interesse por essa graduação, no entanto não tinha nenhuma relação com a área da educação.

No ano de 2009 prestei vestibular duas vezes para engenharia química e não alcancei o ponto de corte para a aprovação. Nesse mesmo ano, realizei o estágio curricular de conclusão do Curso Normal e gostei de atuar diretamente em sala de aula, sendo que esse contato direto com o ambiente escolar foi uma ótima experiência. Então, em 2010 fui aprovada no vestibular para o Curso de Pedagogia na Universidade Federal de Santa Maria.

No segundo semestre da graduação, na disciplina de Políticas Públicas na Educação Básica, o método de desenvolvimento dos conteúdos da disciplina utilizados pela professora, no meu ponto de vista, não favoreceu a aprendizagem, e assim, fui reprovada nesta cadeira. Com isso, passei a detestar o assunto da disciplina.

Durante o curso de graduação, no período de 2011 a 2013, participei do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), no qual desenvolvíamos atividades diretamente em escolas públicas da Educação Básica. Esse período foi muito importante para a formação profissional, de forma que foi possível conhecer o funcionamento da escola,

---

<sup>1</sup> No decorrer do trabalho os subtítulos trazem a sequência de uma das práticas muito realizada na educação infantil, que é o momento de contar histórias da literatura infantil.

relacionar a teoria vista durante o curso com a prática no contexto escolar, entre outros fatores, mas principalmente a construir a autonomia de planejar e organizar as atividades pedagógicas e desenvolvê-las diretamente com os alunos.

Ao concluir a graduação em março de 2014, passei a atuar como professora em uma pequena escola de educação infantil da rede privada de ensino. Foi um ano de muitas aprendizagens, pois neste momento desenvolveria a prática educativa sem a supervisão de um professor orientador como ocorreu durante a formação acadêmica.

No ano de 2015 comecei o curso de especialização em gestão educacional, sabendo que tinha relação com as políticas públicas educacionais, as quais odiava pelo fato de ter repetido a cadeira do segundo semestre da graduação. Porém, durante o curso fui compreendendo melhor a importância das políticas públicas e da gestão educacional e escolar, as leis, decretos e emendas que direcionam a educação. O tema da monografia de conclusão do curso de especialização foi sobre o processo de participação na elaboração do Plano Municipal de Educação de Santa Maria e, estando esse ligado ao Plano Nacional de Educação, durante os estudos prévios, chamou a atenção analisar a efetivação da Meta 1 do PNE, que está voltada para a universalização da pré-escola (4 e 5 anos), e o aumento de 50% do atendimento da creche (0 a 3 anos). Assim, como para a elaboração do PME havia um prazo para a universalização do atendimento na pré-escola e, para que isso se concretize, subentende-se que há uma organização, bem como outros fatores necessários.

Partindo desta inquietação, elaborei em 2016 um anteprojeto de pesquisa e participei processo de seleção para o mestrado profissional na Universidade Federal de Santa Maria. Desta forma, este trabalho está relacionado ao interesse de conhecer o processo de efetivação das políticas públicas educacionais, que visam melhorar a qualidade de ensino, bem como tudo o que envolve a sua concretização.

A pesquisa sobre políticas educacionais vem se constituindo em um campo de investigação distinto e em permanente busca de consolidação, tanto no cenário nacional quanto no internacional. Entre as décadas de 1950 e 1960, surgiu na América Latina o campo das políticas educacionais e, desse modo, começa a ser incorporada no currículo dos cursos de formação de professores em nível superior como Política e Administração da Educação.

O contexto histórico da educação infantil brasileira, o surgimento de instituições de atendimento à criança, creches e pré-escolas esteve associado às demandas de mulheres trabalhadoras e à necessidade de amparar e proteger órfãos e crianças pobres. Muitos problemas cercavam a infância, entre eles, o abandono, a desnutrição, os altos índices de

mortalidade infantil, motivando a criação de instituições para guarda de crianças fora do ambiente doméstico.

A partir dos anos 80, o direito à educação, voltado para as crianças de 0 a 6 anos, é bandeira de movimentos de mulheres, educadores e de trabalhadores (KRAMER, 2011). A educação não é apenas um dever do Estado, mas sim um direito de toda a coletividade. É produto de uma longa história de conquistas sociais cujo desenrolar ocorreu em contextos marcados pelo aumento da participação popular no processo democrático.

Na história da infância e sua concepção encontram-se divergências e linhas diferentes para interpretar o que é ser criança e como as sociedades concebem ou não a criança enquanto ser histórico, pois

depois do nascimento, cada criança se insere em contextos sociais diversificados e passa a fazer parte da sociedade enquanto ator social que possui classe social, gênero, etnia, idade e está situada num espaço e tempo determinados (CANAVIEIRA, 2012, p.31).

A Constituição Federal de 1988 deixa clara a corresponsabilidade dos entes federativos que devem organizar seus sistemas de ensino para que a gestão das políticas públicas educacionais aconteça de forma colaborativa. E sinalizou, em seu Art. 214, a necessidade de lei específica para estabelecer o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, objetivando a integração e o desenvolvimento do ensino em erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, melhorar a qualidade do ensino, formar para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do país.

Para Cury (1998, p. 164), um plano pode ser considerado

[...] um programa de realizações para ser cumprido e executado em um certo período (definição cronológica), dentro de objetivos a serem atingidos e para os quais se pleiteiam os meios, inclusive pecuniários, necessários para a implementação adequada.

Efetivamente a exigência de um Plano Nacional de Educação também foi prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no Art. 87, que instituiu a Década da Educação “[...] a iniciar-se um ano a partir da publicação desta lei”, e cuja atribuição cabe à União, em colaboração com Estados e Municípios, encaminhar “[...] ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para todos”.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2001- 2010 regulamentado pela lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001 definiu diagnósticos, diretrizes e 295 objetivos e metas relacionadas ao conjunto de níveis: educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior; e modalidades de ensino (Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena), bem como da Formação dos Professores e Valorização do Magistério, do Financiamento e Gestão, além do Acompanhamento e Avaliação do Plano, defendendo a efetivação de uma gestão descentralizada pela via do regime de colaboração entre os entes federados.

Para Vieira (2010) o PNE (2001-2010) evidenciou a implementação de políticas que objetivaram integrar creches e pré-escolas ao sistema de ensino, em consonância com o marco legal pós-lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, percebeu-se permanências, redefinições e tensões.

Neste Plano de Educação, conforme Vieira (2010, p.816) buscou-se assegurar a destinação de recursos financeiros para a oferta pública de educação infantil, ao estabelecer que, em todos os municípios, além de outros recursos municipais, 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) fossem aplicados na educação infantil. Por sua vez, estudos realizados apontaram a problemática do financiamento como obstáculo para efetivação dos objetivos e metas do PNE 2001-2010, sinalizando sua insuficiência e sua decorrente inexecutabilidade do plano. Dessa forma, nas palavras de Davies (2002, p. 117), o plano refletiria “muito discurso, nenhum recurso”.

O Conselho Nacional de Educação realizou um breve balanço da implementação das metas do PNE (2001-2010), destacando as dimensões que se relacionam com as políticas implementadas na vigência do referido PNE e ressaltou os seguintes principais problemas:

Pouca utilização do Plano no primeiro triênio após sua aprovação; pouca consideração dada ao Plano quando do estabelecimento das políticas de governo, gerando algumas concepções, ações, programas e políticas diferentes das estabelecidas no PNE; desarticulação entre o PNE e os planos setoriais de governo; dissociação entre PNE e os planos estaduais e municipais de Educação; articulação tardia do PDE e do PAR com os princípios e metas do PNE; minimização da universalização da educação básica como direito; ausência de mecanismos para o acompanhamento e avaliação sistemáticos do PNE (VIEIRA, 2010, p. 816 e 817).

No início do ano de 2010, começaram a despontar as primeiras avaliações concernentes ao novo PNE, de início visando ao Projeto de Lei n. 8.035, de 20 de dezembro

de 2010, originalmente articulado ao planejamento educacional para o período 2011-2020, para, algum tempo depois, deter-se na sua versão final aprovada por lei 13.005 de 25 de junho de 2014, cobrindo o decênio 2014-2024.

No percurso das Conferências Nacionais de Educação (CONAE)<sup>2</sup>, foram sendo apresentadas prioridades no âmbito da nação que encaminharam para o novo texto do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em junho de 2014 pela Lei nº 13.005/2014, o que impôs um grande desafio aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e tem características que o tornam diferente dos planos anteriores. Uma das diferenças é que o plano atual representa, em seu conjunto de vinte metas e respectivas estratégias, a bússola que aponta o rumo a ser tomado pelas políticas públicas para a educação brasileira nos próximos dez anos (decenal) por força constitucional, o que significa que ultrapassa governos. Desse modo, cada governo ficaria impossibilitado de, a cada nova gestão, começar tudo de novo, ignorando as políticas já em curso.

Nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009, em seu Art. 5º especifica a Educação Infantil como “primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social” (BRASIL, 2009). Nesse processo, passou a integrar diversos planos, programas e ações nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Neste sentido, no parágrafo segundo do Art. 5º, referido no parágrafo anterior, ressalta que “É obrigatória a matrícula na Educação Infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.” (BRASIL, 2009). Assim como na lei nº 12.796 de 4 de abril de 2013, que ajusta a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB) à Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que torna obrigatória a oferta gratuita de educação básica a partir dos 4 anos de idade.

A primeira meta do atual Plano Nacional de Educação (PNE) é “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”. Esta

---

<sup>2</sup> A Conferência Nacional de Educação (CONAE) é um espaço democrático aberto pelo Poder Público e articulado com a sociedade para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional. (Ministério da Educação). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12422:conae-apresentacao>>

meta possui dezessete estratégias para encaminhar a sua efetivação no contexto educacional. No Plano Municipal de Educação de Santa Maria, a primeira meta está relacionada com a Meta 1 do PNE e acrescenta a oferta de Educação Infantil pública em tempo integral com garantia de qualidade no atendimento as crianças até o final da vigência do PME em 2025.

A primeira estratégia da Meta 1 do Plano Municipal de Educação de Santa Maria, prevê a elaboração, no primeiro ano de vigência do PME, de 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). E assim, os questionamentos que direcionam a pesquisa são: quais foram as ações realizadas pela Secretaria Municipal de Educação para alcançar a meta 1 do Plano Nacional de Educação em consonância ao Plano Municipal de Educação, no município de Santa Maria/RS? Em 2016 foi possível universalizar a Educação Infantil na Pré-escola? A ampliação de vagas conseguiu dar conta da demanda de matrícula na faixa etária de 4 e 5 anos? Quais as principais dificuldades encontradas nesse processo?

A questão norteadora da presente pesquisa é como o município de Santa Maria /RS irá efetivar a Meta 1 do PNE (2014-2024) e a meta do PME (2015-2025) em relação à universalização pré-escola (4 e 5 anos) garantindo a qualidade da oferta desta etapa da Educação Básica.

O objetivo geral deste estudo é conhecer e analisar o processo, as estratégias e as fragilidades de implementação da meta 1 em relação a obrigatoriedade da oferta da pré-escola (4 e 5 anos) no Plano Nacional de Educação no Município de Santa Maria/RS. Os objetivos específicos são: analisar os pontos positivos na busca da universalização da pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade; destacar a importância do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e do Plano Municipal de Educação (2015-2025) na busca da qualidade em educação pública e identificar o atendimento da demanda de matrículas na Educação Infantil para a faixa etária de 4 e 5 anos e o número de vagas ofertadas para esta etapa educacional no sistema municipal de educação Santa Maria/RS.

Nesse sentido, justifica-se a realização deste estudo para proporcionar uma visão de como ocorre à implementação/efetivação de políticas públicas educacionais, os pontos positivos e as fragilidades encontradas na busca da qualidade da Educação Infantil no município de Santa Maria/RS. As estratégias utilizadas para alcançar a Meta 1 do Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005 de 2014, que remete à universalização da Educação Infantil na Pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos, bem como consta no texto da Meta 1 do Plano Municipal de Educação de Santa Maria/RS. A política educacional diz respeito às

decisões que o Poder Público, isto é, o Estado, toma em relação à educação. Tratar, pois, dos limites e perspectivas da política educacional brasileira implica examinar o alcance das medidas educacionais tomadas pelo Estado brasileiro.

Na área educacional têm-se vivenciado, nos últimos anos, medidas e tentativas de cooperação para buscar maior organicidade das políticas, programas e ações, sobretudo no financiamento da educação básica. A valorização desta, incluindo a formação, salário, carreira e condições de trabalho, de outro lado, ainda persiste a avaliação, fortemente marcada por testes estandardizados em detrimento de um sistema ou subsistema que articule variáveis com a perspectiva de desenvolvimento institucional. Trata-se de iniciativas definidas pela União, constituindo-se, em sua maioria, em processos com reduzida intervenção dos entes federados, mas que requerem sua adesão por meio de diversos mecanismos de indução financeira.

É importante ressaltar que a realização da elaboração/construção do Plano Nacional de Educação, do Plano Estadual de Educação e do Plano Municipal de Educação é um processo democrático e coletivo que visa envolver toda a sociedade no debate, tendo em vista que a ensino é um direito fundamental de todos os cidadãos. No município em questão conta-se com órgãos colegiados como o Conselho Municipal de Educação de Santa Maria (CMESM), criado pela Lei Municipal n. 3168/89, considerado um órgão de política educacional, administrativamente autônomo, de caráter consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador acerca dos temas que forem de sua competência, vinculado a Secretaria de Município da Educação.

Ao CMESM compete, conforme a Lei n. 4122/97, de 22 de Dezembro de 1997, as seguintes atribuições: a) elaborar e/ou reformular seu Regimento Interno que será aprovado pelo Poder Executivo Municipal; b) participar na discussão e aprovação do Plano de Educação para o âmbito do Município; c) acompanhar e controlar a aplicação dos recursos públicos destinados à educação; d) propor medidas e programas para atualizar, capacitar e aperfeiçoar professores; e) fiscalizar o Sistema Municipal de Ensino, ou conjunto das escolas municipais; f) zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação e ensino, representando junto às autoridades competentes, quando for o caso; g) estabelecer critérios para conservação e, quando necessário, a aplicação rede de escolas a serem mantidas pelo Município; h) cumprir as atribuições que lhe forem delegadas pelo Conselho Estadual de Educação; i) manter o intercâmbio com o Conselho Estadual de Educação e com os demais Conselhos Municipais de Educação; j) pronunciar-se quanto à criação e ao funcionamento de estabelecimentos de ensino público de qualquer nível a serem instalados no Município.

Outro órgão colegiado é o Fórum Municipal de Educação (FME), um mecanismo fundamental, instituído através da Lei Municipal nº 5950 de 24 de dezembro de 2014. Assim, o Fórum, além de organizar conferência de educação, deve representar os mais diferentes segmentos da sociedade, ser o canal de comunicação entre a população e o poder público, coordenar a elaboração participativa do Plano de Educação e, após sua aprovação, ser o responsável pelo monitoramento de suas metas e estratégias. Dessa maneira constitui-se como um órgão de colaboração e avaliação das políticas públicas educacionais de âmbito municipal.

O Fórum Nacional de Educação (FNE) é uma entidade de caráter permanente, criado pela Portaria Ministério da Educação n.º 1.407, de 14 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2010, e instituído por lei com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE). Continua o próximo parágrafo junto com este.

O FNE se formou após a Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010. No documento final elaborado no CONAE ficou estabelecido que o Ministério da Educação (MEC), o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o FNE eram entidades essenciais para a consolidação de uma gestão democrática da educação básica e superior brasileira em um Sistema Nacional de Educação. A atribuição principal do FNE diz respeito à organização da CONAE e acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE).

Dessa forma, o Ministério da Educação (MEC) “será o órgão executivo/ coordenador das políticas nacionais do Sistema Nacional de Educação, e os conselhos (o CNE, os CEEs, o CEDF e os CMEs) terão caráter normativo, deliberativo e fiscalizador das políticas de Estado.” (BRASIL, 2010a). No entanto, o FNE se constituiu por ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação.

Desde 2016, sob o governo de Temer foi sinalizado a alteração do estatuto do Fórum, que se concretizou em 27 de Abril de 2017, pela Portaria Nº 577 do Ministério da Educação. Assim foram estabelecidas mudanças na composição do Fórum Nacional de Educação de forma autoritária, passando por cima do regimento interno do fórum, e cederam à Secretaria-Executiva do ministério a responsabilidade pela organização da CONAE 2018. A atitude arbitrária da atual gestão do MEC coloca de lado uma história construída de forma democrática, para assumir uma missão complexa, sobretudo no que se refere ao acompanhamento e cobrança para a implementação do Plano Nacional de Educação (PNE).

Com a exclusão da participação de entidades históricas no FNE, estas se uniram para constituir o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), que tem como tarefa pressionar o governo federal e fazer valer a implementação dos planos nacional, estaduais, distrital e



municipais de educação e viabilizar a organização da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE) no ano de 2018.

Assim, a dissertação está dividida em quatro capítulos. Os títulos utilizados estão estruturados a partir de uma das atividades realizadas no contexto da educação infantil: a hora do conto através da literatura infantil. O primeiro capítulo remete a um breve resgate histórico da Educação Infantil na legislação educacional Brasileira, enfatizando em subtítulos a educação como direito, e as constituições e a Educação infantil. No capítulo dois enfatiza-se o percurso dos Planos Nacionais de Educação até o atual PNE (2014-2024). O terceiro capítulo refere-se à metodologia da pesquisa e apresenta o contexto da Educação Infantil no Município de Santa Maria/RS. A análise dos dados é apresentada no quarto capítulo. Por fim, as conclusões e considerações finais.



## **2 ERA UMA VEZ: HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL A EDUCAÇÃO INFANTIL**

*Democracia faz-se com a política do reconhecimento de grupos em conflito e do atestado da legitimidade de sua existência.* (BOTO, 2005, p.783)

### **2.1 EDUCAÇÃO COMO DIREITO**

A discussão acerca da ideia da educação como um direito universal remonta à Revolução Francesa. No entanto, a escola delineada pelos revolucionários franceses era considerada como universal e única para todos, de maneira que os mais talentosos pudessem “naturalmente” expressar o seu mérito e o seu destaque.

Seria universal por pretender colocar na mesma classe todas as crianças, todos os jovens – meninos e meninas, ricos e pobres, loiros e morenos, católicos, protestantes, judeus ou muçulmanos, habitantes das cidades ou dos campos. Supunha-se único porque o ensino ministrado, no conjunto, deveria ser o mesmo quanto a seus conteúdos e a seus métodos, para todos os estudantes, independentemente de quaisquer identidades e pertenças comunitárias por eles abraçadas (BOTO, 2005, p.785).

A educação como direito é contemplada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e, ainda, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada em 1948, pela Organização das Nações Unidas, após a Segunda Guerra Mundial (BRASIL, 2006).

A ideia de direitos humanos, derivada do conceito histórico de humanidade, contempla uma dimensão de totalidade histórica; sendo, portanto, de cariz mais valoroso, mais democrático, mais generoso, mais amplo e mais fraterno. Sem a significação de humanidade perder-se-iam referências imprescindíveis à própria defesa da condição humana (BOTO, 2005, p.781).

Em relação ao processo de formação das declarações de direito, Bobbio (2004) as distingue em três fases ou gerações, com períodos demarcados. A primeira fase compreende a formação dos chamados direitos naturais, que são os direitos que as pessoas possuem por natureza, e constituem-se inalienáveis, nem mesmo o Estado podendo retirá-los. São direitos que visam limitar o poder do Estado sobre o indivíduo, e incluem a liberdade e a igualdade civil.

A segunda geração abarca a positivação dos direitos expressos nas primeiras declarações, dando-os legitimação e reconhecimento. São os direitos políticos, reconhecendo a liberdade como autonomia e resultando em uma maior participação da população no poder político. Entretanto, tal positivação de direitos não conduz necessariamente à universalização efetiva. Reconhece-se a necessidade de que a igualdade e liberdade política ocorram em condições de bem-estar para a maioria. As desigualdades sociais devem ser diminuídas e para sua efetivação é sugerida a intervenção do Estado nesse processo. Em relação ao atendimento educacional voltado para a faixa etária do zero aos 5 anos e 11 meses;

segunda geração do direito público passou a existir à medida que se construiu o consenso de que a escola da infância não deve ser igual à escola das crianças maiores e dos jovens; de igual forma, não deve ser a preparação para a escola de ensino fundamental, antecipando suas práticas e suas estratégias de ensino sob a inspiração de que todos são iguais (PINHO; TOMAZETTI, 2017, p. 628).

A terceira geração corresponde à proclamação dos direitos sociais, como decorrência de exigências por bem-estar e igualdade não apenas formal. Nessa fase reconhece-se que os direitos se dirigem a todos os homens, não somente os pertencentes a determinado Estado. E ainda, devem ser efetivamente protegidos, até mesmo contra o próprio Estado, se esse os violar. Tem-se assim direitos positivos universais.

Na concepção de Pinho e Tomazetti (2017), a criança é considerada um sujeito de direitos, teórica e socialmente, pois é inserida desde o seu nascimento nas relações sociais. A educação pública passa a ser reconhecida como um direito das crianças pequenas, a partir do momento em que se desenvolveu a concepção de que as crianças têm direito a frequentar espaços institucionais para conviver com outras crianças, com outras referências socioculturais como exercício da cidadania para realizar o direito à educação democrática que lhe proporciona.

As Políticas Sociais, na concepção de Hofling (2001) são usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, etc. E,

se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HOFLING, 2001, p.31).

Os movimentos populares do século XIX originaram as políticas sociais, voltadas aos conflitos surgidos entre o capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. Nestes termos, Hofling (2001, p.31) entende a educação “como uma política

pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos”.

O direito à educação básica de qualidade constitui um grande desafio para o Estado brasileiro. Explicita-se por indicadores educacionais, demarcados por assimetrias regionais, estaduais e municipais que requerem um novo esforço e um pacto federativo assentado na efetiva coordenação e cooperação, para a maior organicidade entre os processos, as políticas e programas educacionais, a gestão e o financiamento, e para a democratização da organização e gestão educacional, incluindo a ampliação do direito e a regulação. De modo geral, para Ball e Mainardes (2011) a análise política necessita ser acompanhada de cuidadosa pesquisa regional, local e organizacional.

A história da educação no Brasil, segundo Ribeiro (1993), retrata que a forma de organização da sociedade latifundiária, escravocrata e aristocrática, sustentada por uma economia agrícola e rudimentar, não necessitava de pessoas letradas e nem de muitos para governar, mas sim de uma massa iletrada e submissa. Neste sentido, a educação humanística voltada para o espiritual poderia ser inserida, ou seja, uma cultura que acreditavam ser neutra. Para Del Piore (2000) há pouquíssimas palavras para definir a criança no passado, pois a infância era considerada um tempo sem maior personalidade, um momento de transição.

No período Colonial, entre os séculos XVI e XIX, o principal objetivo da Companhia de Jesus era o de recrutar fiéis e servidores. A missão era a de catequizar, ou seja, conseguir adeptos à fé católica, tornar os índios mais dóceis e submissos, adaptando-os à mão de obra. É importante considerar que o trabalho dos padres foi eficiente, pois aos poucos foram cobrindo o território com missões, escolas de ler, escrever e contar, e colégios.

O povo estava excluído da instrução educacional, e graças à Companhia de Jesus, o Brasil permaneceu, por muito tempo, com uma educação voltada para a formação da elite dirigente, que permaneceu por todo o período colonial, imperial e republicano. No final do século XVI, firmar-se-ia o grande código de ensino jesuítico o *Ratio Studiorum*<sup>3</sup>, que acerca de seus pressupostos havia maior ênfase nos processos de ensino e de aprendizado do que nos conteúdos específicos daquilo que deveria ser aprendido, ou seja, um método que procura passar conhecimento concomitantemente com moral, ordem e religião. (BOTO, 2002).

Em relação a este período histórico, o autor Philippe Ariès em seu livro intitulado *História social da criança e da família*, toma o final da Idade Média como ponto de partida e

---

<sup>3</sup> Plano por meio do qual os jesuítas apresentam um organograma da hierarquia escolar (BOTO, 2002)

o século XIX como ponto de chegada, na busca da sensibilidade adulta acerca da infância em sociedades europeias. Assim,

progressivas modificações ocorreriam nesse âmbito: a criança, à partida, é destacada apenas por seu caráter incompleto; por um não-ser adulto. Pouco a pouco, reconhecida em especificidades que são suas, passaria a ser observada, paparicada, mimada e, finalmente, amada (BOTO, 2002, p.12).

Neste sentido, Ariès foi o pioneiro ao tratar do tema *Infância*, e posteriormente outros autores discutiram as intrincadas relações entre o tema da infância e o modo como a percepção sobre as crianças se apresenta como uma categoria social e temporalmente construída.

No período do Império, com a vinda da Família Real portuguesa para o Brasil (1808) e com a Independência (1822), as autoridades preocuparam-se mais em criar escolas superiores e em regulamentar o acesso aos cursos, especialmente o curso secundário e dos exames de ingresso ao nível superior. Com a independência multiplicaram-se as leis, que resultaram em um aumento do distanciamento da realidade e com pouco ou nenhum efeito sobre a mesma.

O Ato Institucional de 1834 descentralizou a responsabilidade educacional. Às províncias, caberia o direito de legislar e controlar o ensino primário e médio, e ao poder central se reservou a exclusividade de promover e regulamentar o ensino superior. O conteúdo do ensino médio era humanístico, reflexo da aversão da sociedade ao ensino profissionalizante. Com escassos recursos e o defeituoso sistema de arrecadação tributária para fins educacionais, impossibilitaram as províncias de cumprirem o papel que lhes fora dado: o de regular e promover o ensino primário e médio. O total abandono destes níveis educacionais abriu caminho para que particulares assumissem o nível médio, o que contribuiu ainda mais para a alta seletividade e o elitismo educacional, enfatizando assim a desigualdade.

Os primeiros anos da República caracterizaram-se por várias propostas educacionais, visando à inovação do ensino. Estas reformas pedagógicas não foram suficientes para que os problemas educacionais fossem resolvidos e o que percebemos é que a educação tradicional voltada para a elite manteve-se durante este período como consequência do próprio modelo sócio econômico. Para o governo não era válido o investimento na ampliação da rede secundária, pois a economia não exigia nível médio. Em matéria educacional, a herança do período Imperial foi precária, onde algumas escolas de ensino secundário e superior eram isoladas, haviam poucas escolas de ensino primário e nada mais, e, ainda, não se havia constituído um sistema nacional articulado de educação pública.

A Revolução de 30 (1930-1937) resultou na criação do Ministério da Educação e Saúde e das Secretárias de Educação nos Estados, e então é organizado o sistema universitário, sendo logo em seguida a vez da reforma do ensino secundário. Mas estas reformas não são amplas e sente-se, ainda, a falta de medidas mais abrangentes. A reforma do secundário teve o mérito de dar-lhe organicidade, estabelecendo definitivamente o currículo seriado, a frequência obrigatória, dois ciclos, um fundamental de cinco anos com outro complementar de dois anos, e a exigência de habilitação neles para ingresso no curso superior.

A partir do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, tem-se de um lado os católicos e de outro os pioneiros, ambos defendendo os princípios fundamentais que deveriam orientar a educação no país. A abertura do Manifesto, por si só, é bastante significativa, de forma que expressa de maneira nítida a importância que seus signatários atribuíram à educação e à necessidade com caráter de urgência de reorganização do ensino, em consonância com a realidade do país. O ponto de partida desse manifesto foi o diagnóstico de uma realidade educacional sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, enfim tudo fragmentário e desarticulado.

As divergências na área de educação, porém, era apenas parte do conflito de ideias que acirravam os ânimos da classe dominante que se procurava com os seus próprios interesses. O Manifesto segundo Cury buscou combater a dualidade;

de redes por meio de uma estrutura educacional sob a égide da escola pública. Com currículos e normas comuns, tendo o Estado como articulador e legislador, o sistema só se diversificaria após uma escolaridade fundamental comum e para todos (CURY, 2008, p.1191).

A Constituição de 1934 dedica um capítulo à Educação e atribui à União, a competência privativa de traçar as diretrizes educacionais do país. Como destaca Cury (2008) a educação como direito, a obrigação dos poderes públicos em oferecê-la gratuitamente no ensino primário e obrigatoriamente das escolas oficiais, a vinculação de percentuais dos impostos federativos para a educação. E ainda, a concessão do Estado para a abertura de escolas sob o regime privado e o estabelecimento de um plano nacional de educação. Contudo, há muitos pontos contraditórios, em que as diretrizes estabelecidas ficam apenas no papel, já que diversas interpretações podem ser feitas de um determinado artigo, devido à falta de clareza e objetividade do texto.

Durante o Estado Novo (1937-1945), aumentaram-se as verbas destinadas à Educação e houve uma tentativa de se traçar uma política educacional de âmbito nacional. Neste

período, as atenções governamentais no que diz respeito à Educação voltaram-se para o ensino primário e para o secundário, deixando de lado o superior.

O regime democrático foi reestabelecido pela Constituição de 1946, reintroduzindo em seu capítulo destinado à educação os princípios que haviam sido suprimidos pela Carta ditatorial de 1937. Estabeleceu como regra o ensino ministrado pelos poderes públicos.

A Constituição de 1967,

ampliou as atribuições do Poder Executivo e enfraqueceu o princípio federativo ao reduzir a autonomia política dos Estados e municípios. Apesar dos visíveis traços centralizadores, o novo presidente declarou que a carta era “moderna, viva e adequada” (SOUSA, 2017, s/p).

Neste período, ocorre o fortalecimento do ensino privado, inclusive mediante previsão de meios de substituição do ensino oficial gratuito por bolsas de estudo; necessidade de bom desempenho para garantia da gratuidade do ensino médio e superior aos que comprovarem insuficiência de recursos; limitação da liberdade acadêmica; além da diminuição do percentual de receitas vinculadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Ato Institucional nº 5 de 13 de Dezembro de 1968 (AI-5), extinguiu todas as liberdades individuais do cidadão e deu plenos poderes ao presidente da República. Dando plenos poderes ao presidente para fechar o Congresso, cassar mandatos, suspender direitos políticos etc. O decreto-lei nº 477/69 proibia o corpo docente e o corpo discente de qualquer manifestação política, com perigo de serem enquadrados na Lei de Segurança Nacional. Não só as leis desse período, mas todas as reformas referentes à Educação foram feitas por um grupo minoritário que achava ser isto ou aquilo melhor ou pior para a sociedade que iria desfrutar do ensino.

Entre os anos de 1976 a 1985 ocorre no Brasil o início de uma “abertura” política, pois conforme Carvalho (2003), O general Ernesto Geisel deu a entender que estava disposto a promover um lento retorno à democracia, pois sua convicção política era liberal, embora não democrática. A aprovação pelo fim do AI-5 ocorre no ano de 1978, e assim resultando no término da censura prévia no rádio e na televisão, e o restabelecimento do *habeas corpus* para crimes políticos. Ampliam-se os direitos sociais, ao mesmo tempo em que restringiam os direitos políticos.

A expansão dos movimentos sociais urbanos ocorre desde a segunda metade dos anos 70, que se caracterizavam por estarem voltados para problemas concretos da vida cotidiana. A enorme expansão da população urbana, resultante da década anterior com a expansão da



economia, “causara grande deterioração nas condições de vida, de vez que as administrações municipais não conseguiam expandir os serviços na mesma rapidez” (CARVALHO, 2003).

Em 1989, ocorre a primeira eleição direta para presidente da República. Os direitos políticos adquiriram amplitude nunca antes alcançada. No entanto, continuaram os problemas da área social, sobretudo na educação, nos serviços de saúde e saneamento. O acesso à educação resulta em fragmentações na histórica barreira que separa os indivíduos entre excluídos e incluídos no mundo letrado, além do que institui a utilização dos avanços científicos e tecnológicos tendo por fundamento o manuseio dos códigos e signos da escrita. Por meio da educação, as conquistas cognitivas, efetivas, motoras e morais se projetam do plano individual para o meio em que o indivíduo vive.

O financiamento, por parte do poder público, está intimamente ligado à garantia da educação como um direito. No decorrer da história da educação brasileira,

a vinculação de recursos acontece somente em períodos ditos democráticos: 1934-1937, 1946-1967, 1983, 1988, e a desvinculação de recursos aconteceu em períodos autoritários: 1937-1945, 1964-1985, o que, sem dúvida, comprometeu a garantia do direito e da gratuidade da educação (BRASIL, 2006, p.27).

Os direitos sociais universais são reivindicados, mas a questão é quem tem o dever de assegurá-los. Entendemos que o poder público tem esse dever, mas estão em jogo tanto a execução da política quanto o seu conteúdo. A democratização do Estado e da sociedade é um processo longo e difícil e passa pela educação em todos os níveis e instâncias.

O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo. Para Hofling (2001, p.39),

Pensando em política educacional, ações pontuais voltadas para maior eficiência e eficácia do processo de aprendizagem, da gestão escolar e da aplicação de recursos são insuficientes para caracterizar uma alteração da função política deste setor. Enquanto não se ampliar efetivamente a participação dos envolvidos nas esferas de decisão, de planejamento e de execução da política educacional, estaremos alcançando índices positivos quanto à avaliação dos resultados de programas da política educacional, mas não quanto à avaliação política da educação.

Assim, as políticas públicas destinadas à primeira infância por muito tempo foram concebidas com um caráter assistencialista. No entanto, a pressão da sociedade civil, através dos movimentos sociais organizados, contribuiu para o reconhecimento das crianças

brasileiras na sua condição de cidadãs de direito. A educação infantil passou a figurar como direito da criança, uma opção da família e dever do Estado, em uma perspectiva educacional.

Na esfera da educação, as políticas públicas construídas por meio de práticas sociais na "medida em que se configuram como atos políticos expressam sempre uma tomada de posição, uma concepção de mundo, de homem, de sociedade e de educação" (DOURADO, 2011, p.27). Neste contexto é de responsabilidade do Estado a elaboração das Políticas Públicas, e devem ser implementadas e mantidas a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Höfling (2001) enfatiza que essas políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais. Assim, a seguir serão apresentadas as Constituições Brasileiras e as principais políticas educacionais para a educação infantil, no qual são elementos de responsabilidade do Estado, pela sua elaboração e efetivação, buscando construir um estado democrático de direito a todos os cidadãos.

## 2.2 CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E A EDUCAÇÃO INFANTIL

A Constituição Federal é considerada a base de toda a legislação que irá tratar do assunto relacionado à educação, como as constituições estaduais, leis complementares, ordinárias, resoluções, diretrizes e regulamentos.

Em 1824 foi elaborada a primeira carta do Brasil que se inspirou na Constituição Francesa de 1814 e na Portuguesa de 1822, que é considerada a Constituição do Império do Brasil de 22 de abril, e não deixou de tratar do assunto referente à educação. Segundo Vieira (2007), esta Constituição foi outorgada por Dom Pedro I, e retrata o momento político subsequente à Independência do Brasil, em que os anseios de autonomia convivem com ideias advindas da antiga Colônia.

Neste período iniciou-se uma fase de debates e projetos que visavam a estruturação de uma educação nacional. Entretanto, para Ferreira (2010) a regulamentação da Constituição Imperial apresentava-se em consonância com o que se entendia por educação na época e como esta se desenvolvia, predominantemente, pela família e pela Igreja. Assim, tratou dos direitos civis e políticos em apenas dois incisos do art. 179, regulamentando que a instrução primária seria gratuita a todos os cidadãos e "Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas letras e artes" (art. 179 § 33). Com apenas a presença destes dois pontos em relação à educação, fica evidente uma pequena preocupação pela questão educativa naquele momento político.

Em relação ao atendimento da criança no Brasil, até 1874, segundo Kramer (2011a) institucionalmente existia a "Roda dos expostos", trazida para o Brasil no século XVIII, que consistia num mecanismo utilizado para abandonar recém-nascidos ou nas primeiras idades que ficavam ao cuidado de instituições de caridade. "Acreditava-se que o anonimato dos pais do enjeitado propiciava a licenciosidade e a irresponsabilidade pelo fruto de seus prazeres." (LEITE, 1991, p.99). Dessa forma, a prática ilegal e quase aberta do abandono e o fatalismo com que era aceita a mortalidade infantil revelavam certa indiferença ao valor da criança até o início do século XIX.

A escola de "Aprendizes de Marinheiros" fundada em 1873 pelo Estado, era voltada para os abandonados maiores de doze anos. Um dos fatores que influenciou a necessidade de abandonar as crianças foi com a aprovação da Lei do Ventre livre (1871), onde a mulher pobre, sem trabalho, precisava urgentemente inserir-se no mercado de trabalho industrial, cujos filhos ficavam ao cuidado e amparo não mais dela e, que por necessidade básica, deixou de ser a presença única e exclusiva do lar.

Em relação à criação dos jardins de infância no Brasil, segundo Kuhlmann (2001, p.84), as primeiras iniciativas foram do setor privado para o atendimento às crianças da elite. No Rio de Janeiro foi fundado em 1875 o jardim de infância do Colégio Menezes Vieira, e em São Paulo, em 1877, o da Escola Americana. No ano de 1896 foi criado, pelo setor público, o jardim de infância Caetano de Campos para o atendimento às crianças da burguesia paulistana.

Em 1899 foi criado no Rio de Janeiro o Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Brasil. Conforme Kramer (2011a, p.52), o Instituto tinha como objetivos:

atender os menores de oito anos, elaborar leis que regulassem a vida e saúde dos recém-nascidos, regulamentar o serviço das amas de leite, velar pelos menores Trabalhadores e criminosos; atender as crianças pobres, doentes, defeituosas, maltratadas e moralmente abandonadas; criar maternidades, creches e jardins de infância.

Após 65 anos de vigência a Constituição Imperial, em 24 de fevereiro de 1891 é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, ocorrida em um momento de passagem do Império para a República. Apresenta em seu texto maior número de menções relativas à educação que a Constituição anterior, mesmo que ainda não tenha chegado a ser pródiga, fez emergir anseios de um novo projeto para a educação.

A Constituição de 1891, segundo Ferreira (2010), teve como destaque a organização dos poderes da República e a garantia dos direitos individuais e políticos. Em relação à

educação, tratou da competência referente à sua organização, com a divisão das atribuições da União e do Distrito Federal, bem como a questão da laicidade do ensino nos estabelecimentos públicos, caracterizando assim uma separação entre Estado e Igreja. No entanto, quanto à gratuidade do ensino educacional a referida Constituição não fez qualquer menção a respeito.

A instrução educacional não foi prevista nesta constituição, porém a legislação no Estado de São Paulo desde dezembro de 1920 previa a instalação de Escolas Maternais,

Preferencialmente junto a fabricas que oferecessem local e alimento para as crianças, ocupando-se também da instalação de creches, pois as poucas empresas que se propunham a atender os filhos de suas trabalhadoras o faziam desde o berçário. O regulamento das escolas maternais considerava como sua finalidade prestar cuidados aos filhos de operários (KUHLMANN, In: LOPES, FARIA, VEIGA, 2003).

No período da República, “criam-se as primeiras instituições, chegando a contar ao menos 15 creches, em 1921, e 47, em 1924, distribuídas por várias capitais e algumas cidades do país” (KUHLMANN, 2000, p.8). Em 1922, ocorreu no Rio de Janeiro o Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância. Conforme Oliveira (2005, p. 97) nesse congresso as discussões giraram em torno do tema da educação moral e higiênica e o aprimoramento da raça, com ênfase no papel da mulher como cuidadora.

Em decorrência dessas discussões surgem “as primeiras regulamentações do atendimento de crianças pequenas em escolas maternais e jardins-de-infância”. Contudo, as primeiras iniciativas voltadas especificamente para a criança, iniciaram com a atuação dos higienistas e se dirigiram contra a alarmante mortalidade infantil. A educação se destaca tanto em linhas gerais no corpo do texto em um capítulo próprio na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, ou simplesmente Constituição de 1934, foi a segunda constituição republicana e a terceira da história do Brasil. Estabeleceu que a educação é um direito de todos e que deve ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos. Esta Constituição contemplou um pensamento educacional mais coerente, pois,

no campo ideário pedagógico é forte a influência do escolanovismo, traduzindo no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova (1932), marco referencial importante do pensamento liberal com repercussões sobre ideias e reformas propostas em momentos subsequentes (VIEIRA, 2007, p.296).

Neste período as iniciativas destinadas à população de 0 a 6 anos continuava a ter um teor apenas médico e, conforme Kramer (2011a, p.120), essa ênfase de assistência médica era

frequente nos discursos proferidos por políticos e autoridades governamentais, porém pouco se efetivava na prática. O Estado não assumia a responsabilidade pela Educação Infantil.

Em relação ao financiamento da educação a Constituição de 1934 definiu as vinculações de receitas, referindo o percentual que deve ser aplicado pela União e aos municípios o mínimo de 10%, e Estados e Distrito Federal nunca menos que 20%, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do sistema educativo. Dando seqüência a este ideário, a estrutura anterior do sistema educacional é mantida, cabendo à União a competência de traçar diretrizes da educação nacional, nas quais os Estados poderiam complementar. A cargo dos Estados e Distrito Federal incumbiria a organização e manutenção dos sistemas educativos.

Um destaque importante foi que o texto de 1934, em seu art. 150, dispunha que era competência da União quanto à fixação de um Plano Nacional de Educação (PNE), compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados, bem como de coordenar e fiscalizar sua execução, em todo o país. Dessa forma, o autor Ferreira (2010) salienta que esta Constituição ditou as normas a serem seguidas pelo Plano Nacional de Educação. Sendo elas:

a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensiva aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível; c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual; d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo os de línguas estrangeiras; e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso; f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem, a seus professores, a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna (FERREIRA, 2010, p.25 e 26).

Como se vê, os dispositivos constitucionais traduziam as postulações do Manifesto dos Pioneiros (1932), que atribuíam ao plano à função da organização sistêmica da educação nacional, superando a praxe corrente de reformas fragmentadas e desarticuladas.

No entanto, mesmo com a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) prevista no Art. 152, cuja principal tarefa era a de elaborar e fiscalizar a aplicação do Plano Nacional de Educação e este tenha dado seqüência e alargamento à sua tarefa da qual fez parte extensa consulta, mediante questionário, a órgãos oficiais, instituições, associações e pessoas de referência. A obra do CNE não teve o desfecho previsto dado que o Congresso a quem competia aprovar o Plano foi fechado em 1937.

A Constituição do Estado Novo outorgada em novembro de 1937 foi inspirada nas constituições de regimes fascistas europeus. Diversos preceitos dessa nova Constituição permaneceram no domínio do puro nominalismo, sem qualquer aplicação e efetividade no mundo das normas e esta Constituição dedicava dois capítulos aos menores operários. A criança trabalhadora, segundo Kramer (2011), surgiu como um novo personagem que passava a ser reconhecida como importante, neste sentido, para a economia do país como mão de obra.

O dever do Estado para com a educação é colocado em segundo plano na Constituição de 1937. Aponta em seu texto que cabe aos pais a responsabilidade quanto ao dever da educação, como o primeiro dever e um direito natural, assumindo o Estado um papel supletivo e subsidiário. Entretanto, remete ao ensino pré-vocacional e profissional como prioridade de oferta pelo Estado, destinado às classes menos favorecidas. Por conseguinte, é evidente a omissão com relação às demais modalidades de ensino, e clara a concepção discriminatória da educação pública como aquela destinada aos que não puderem pagar os custos do ensino privado. Embora, a gratuidade não exclua a cobrança, por ocasião da matrícula, de uma contribuição módica e mensal. Neste período, de acordo com Kramer (2011a, p.121), mantinha-se a ênfase no atendimento médico, acrescida de caráter assistencial para as crianças de 0 a 6 anos, de forma a proteger, tutelar, "salvar" uma infância que se considerava abandonada pela família que deveria ser abrigada pelo Estado."

A década de 30 é considerada [...] como limite pelas modificações políticas, econômicas e sociais ocorridas no cenário nacional – em estreita relação com o cenário internacional – e que se refletiriam na configuração das instituições voltadas às questões de educação e saúde, como também na sua política. (KRAMER, 2011a, p.56)

No ano de 1940, surgiu o Departamento Nacional da Criança (DNCr) vinculado ao Ministério da Saúde e destinado a coordenar as atividades nacionais relativas à proteção da infância, da maternidade e da adolescência, bem como de estabelecer normas para o funcionamento das creches, promovendo a publicação de livros e artigos (KRAMER, 2011a, p.62). No ano seguinte foi criado o Serviço de Assistência a Menores, voltado ao atendimento de menores de 18 anos, abandonados e delinquentes, ligado ao Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores.

Na cidade de Porto Alegre ocorreu a criação dos jardins-de-infância na década de 1940, inspirados em Froebel e localizados em praças públicas, para atendimento de crianças de 4 a 6 anos, em meio turno (KUHLMANN, 2000, p.8). E ainda, o Parque Infantil Mario de Andrade criado em 1935 que tinha como característica distinta da

instituição a proposta de receber no mesmo espaço as crianças de 3 ou 4 a 6 anos e as de 7 a 12, fora do horário escolar, expande-se durante esse período para outras localidades do país como o interior do estado de São Paulo<sup>4</sup>, o Distrito Federal, Amazonas, Bahia, Minas Gerais e Recife e Rio Grande do Sul.

A Legião Brasileira de Assistência (LBA) fundada em 1942 foi inspirada por "D. Darcy Vargas e com o apoio da Federação das Associações Comerciais e da Confederação Nacional das Indústrias" (KRAMER, 2011a, p.71). A LBA foi um órgão ligado ao Ministério da Previdência e Assistência Social que fornecia apoio técnico e financeiro às instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais que atendiam às crianças das camadas mais pobres da população. Posteriormente, passa por uma transformação, de forma que sua política assistencial se voltou exclusivamente para o atendimento da maternidade e da infância através da família. Segundo Kramer (2011a, p.71), criaram-se centros de proteção à criança e à mãe, como creches, postos de puericultura, hospitais infantis e maternidades, alguns fundados e operados pela LBA.

O Departamento Nacional da Criança (DNCR) no ano de 1942, segundo Kuhlmann (In LOPES; FARIA; VEIGA, 2003) projetou uma instituição que reuniria todos os estabelecimentos em um só: a Casa da Criança. Consistia em agrupar em um grande prédio a creche, a escola maternal, o jardim-de-infância, a escola primária, o parque infantil, o posto de puericultura e, possivelmente, um abrigo provisório para menores abandonados, além de um clube agrícola para o ensino do uso da terra.

Em janeiro de 1946, após a queda da ditadura do Estado Novo ocorrida no final do ano anterior, o novo presidente eleito assume a regência do governo do Brasil. E promulga em 18 de setembro do mesmo ano a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, orientada por princípios liberais e democráticos.

O período caracteriza-se por reformas educacionais que passariam à história como as Leis Orgânicas do Ensino, destinadas a cada área específica. O tema da educação como direito de todos ressurge, contudo, o sistema educacional brasileiro acentua o dualismo que distingue a educação escolar das elites daquela ofertada para as classes populares. E ainda, em seu texto parece colocar-se a possibilidade do ensino oficial não gratuito, pois a Constituição estabelece que a instrução subsequente à primária seja somente gratuita para aqueles que provarem a falta ou insuficiência financeira.

---

<sup>4</sup> FARIAS, Ana Lúcia Goulart de. A contribuição dos parques infantis de Mário de Andrade para a construção de uma pedagogia da educação infantil. Tese de Doutorado, 1994.

Entre outros dispositivos, retoma a vinculação dos recursos destinados à educação advindos dos impostos arrecadados. Modificando a configuração do percentual mínimo para os entes federados investirem na manutenção e desenvolvimento do ensino, mantendo os nunca menos que 10% da União e os Estados, Municípios e Distrito Federal, minimamente 20% do total recebido.

Durante o desdobramento da Constituição de 1946, dar-se-á início ao ciclo das leis de diretrizes e bases educacionais, que sem dúvida foi a expressão da necessidade história de estruturação do sistema nacional de educação. Continua o próximo parágrafo neste.

Em 20 de dezembro de 1961 é aprovada a Lei n. 4.024 que se remete às Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1961), finalmente sancionada pelo então presidente João Goulart, considerada a primeira Lei geral de educação. O conteúdo desta LDB beneficiou ambas as tendências, atendendo assim às reivindicações feitas tanto pelos católicos quanto pelos liberais do período.

No entanto, foram treze anos de debate até que o texto final fosse concluído e, quase 30 anos após ser prevista pela Constituição de 1934. Organizada em 120 artigos, dedicou dois artigos à Educação, e foi a primeira legislação criada somente para regularizar o sistema de ensino do País tratando de aspectos como regulamentação de conselhos estaduais de educação, formação mínima exigida para professores e ensino religioso facultativo.

O Brasil após vivenciar a experiência da redemocratização, volta a mergulhar segundo Vieira (2007) em uma fase marcada pelo autoritarismo, advindo do período histórico traduzido no golpe militar de 1964. Com o golpe resulta em o fechamento da ordem política, o fortalecimento do Poder Executivo e da autoridade do presidente do país. Para Saviani (1998, p. 78), neste período “o protagonismo no âmbito do planejamento educacional se transfere dos educadores para os tecnocratas, o que em termos organizacionais se expressa na subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento”, assim orientando o processo educacional pelas tendências econômicas impostas pelas diretrizes e normas do plano geral do governo. Sob o ordenamento ditatorial do período é concebida a nova Constituição da República Federativa do Brasil, em janeiro de 1967.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que promoveu, em 1965, a Conferência Latino-Americana sobre a Infância e a Juventude no Desenvolvimento Nacional, já trazia a ideia de simplificar as exigências básicas para uma instituição educacional e implantar um modelo de baixo custo, apoiado na ideologia do desenvolvimento da comunidade, que certamente influenciou a elaboração do Plano do DNCr, de 1967. (KUHLMANN, 2000, p.11)



Os dispositivos da Constituição de 67 não chegam a traduzir uma ruptura com conteúdos de constituições anteriores. Ocorre nesta época reformas no ensino superior, da educação básica e a Lei nº 5.692 foi promulgada fixando as Diretrizes e Bases no dia 11 de agosto de 1971, que regulamentava o ensino de primeiro e segundo graus. Entre outras determinações, ampliou a obrigatoriedade escolar de quatro para oito anos para as crianças e jovens de sete a 14 anos de idade, aglutinando o antigo primário com o ginásial, suprimindo o exame de admissão e criando a escola única profissionalizante. A Lei menciona rapidamente a educação pré-escolar no art. 19, revelando lugar desvalorizado ocupado pela educação da criança menor de 7 anos e do profissional de educação.

Em seu texto, a referida Lei remete que o sistema de ensino deveria zelar para que as crianças menores de sete anos recebessem a educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes. Essa lei também sugere aos sistemas de ensino, segundo Kramer (2011, p.92), que estimulem as empresas que tenham como funcionárias mães de crianças menores de sete anos a organizar e manter, diretamente ou em cooperação, inclusive com o Poder Público, educação que anteceda o ensino de primeiro grau.

Neste período em que o Brasil foi governado por militares, conforme Rosemberg (1999), o Estado formulou uma política de intensa expansão da oferta de vagas, concebendo à educação infantil um perfil de atendimento de massa, principalmente por meio de programas implantados pelos extintos Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) e Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Na visão de Rosemberg (1999, p.15) os programas apoiaram-se

numa concepção de educação compensatória, preparando crianças consideradas carentes para o ingresso no ensino fundamental, esse modelo sofreu, posteriormente, o impacto de novas ideias sobre educação infantil veiculadas pelos movimentos sociais das décadas de setenta e oitenta (o movimento de mulheres e o movimento pelos direitos das crianças e dos adolescentes).

Dessa forma, até início dos anos setenta, a educação infantil foi visada pela compensação de carências, ao submeterem a educação à assistência. E ainda, zonas e regiões do Brasil foram definidas e elencadas por prioridade para intervenção, e o modelo pedagógico implementado foi baseado na redução de investimentos governamentais. (ROSEMBERG, 1999).

Um importante destaque, relatado por Ferreira (2010, p.30) foi que esta Constituição de 67 “considerou o ensino de sete aos catorze anos obrigatório e gratuito nos estabelecimentos de ensino do Estado[...]”. O retrocesso é marcado pela centralização como

marca dominante da gestão pública, e pela desvinculação dos recursos destinados à educação, desaparecendo a obrigação do percentual da arrecadação de impostos pelos entes federados ser investidos em ensino.

A Emenda Constitucional n.1 de 17 de outubro de 1969, para alguns não é considerada uma Constituição, pois foi uma alteração feita pela Junta Governativa Provisória de 1969 na Constituição de 1967. Na concepção de Ferreira (2010) na história constitucional esta é considerada a mais autoritária, refletindo tal autoritarismo nos dispositivos que regularam a constituição o direito à educação, pois exclui “igualdade de oportunidade”. Ao constar as atribuições da União para estabelecer e executar os planos nacionais de educação acrescentou também os planos regionais de desenvolvimento.

Neste contexto, para Kramer (2006, p.799);

nos anos de 1970 as políticas educacionais voltadas à educação de crianças de 0 a 6 anos defendiam a educação compensatória com vistas a compensação de carências culturais, deficiências linguísticas e defasagens afetivas das crianças provenientes das camadas populares. Influenciados por orientações de agências internacionais e por programas desenvolvidos nos Estados Unidos e na Europa, documentos oficiais do MEC e pareceres do então Conselho Federal de Educação defendem a ideia de que a pré-escola poderia por antecipação, salvar a escola dos problemas relativos ao fracasso escolar.

Assim, até meados da década de 70, as instituições de educação infantil;

viveram um lento processo de expansão parte ligada aos sistemas de educação, atendendo crianças de 4 a 6 anos, e parte vinculada aos órgãos de saúde e assistência, com um contato indireto com a área educacional. A legislação trabalhista que desde 1932 previa creches nos estabelecimentos em que trabalhassem 30 ou mais mulheres, foi como letra morta (Kuhlmann, 2000, p.8)

Em 1974, a etapa pré-escolar recebeu atenção do governo federal, evidenciado na criação da Coordenação de Educação Pré-Escolar (MEC/COEPRE), em documentos e pareceres do Conselho Federal de Educação. No entanto, a criação da COEPRE e a ênfase no pré-escolar deram-se num contexto em que o discurso oficial apontava essa etapa educacional como necessidade (KRAMER, 2006, p.801). Porém, o planejamento orçamentário da União continuava sem uma política de dotação de verbas específicas destinadas ao atendimento do público precedente ao Ensino Primário/Ensino Fundamental.

O Projeto Casulo é implantado em 1977 pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), no qual suas unidades visavam prestar assistência ao menor de zero a seis anos de idades, de modo a prevenir a marginalidade, atendendo crianças durante quatro ou oito horas diárias. O

programa introduziu, conforme Vieira (2010, p.824), uma espécie de financiamento público para determinados serviços sociais prestados à população por entidades de direito privado, de caráter filantrópico ou comunitário. Dessa forma, estabeleceu-se uma relação sistemática e continuada, regulada por termo jurídico de convênio, entre governo federal e entidade social.

Em relação aos objetivos educacionais do projeto, sua concretização

se dá através do desenvolvimento de atividades adequadas à faixa etária das crianças de acordo com as duas necessidades e as características específicas de seu momento de vida. Como diretriz geral, o Projeto Casulo não pretende, portanto preparar para uma escolaridade futura: sua tônica se centraliza por um lado, no atendimento às carências nutricionais das crianças e, por outro lado, na realização de atividades de cunho recreativo (KRAMER, 2011, p. 73).

Em relação ao processo de expansão da educação infantil no Brasil, um dos aspectos marcantes, na concepção de Vieira (2010), iniciado no final da década de 1970;

foi a presença da sociedade, por meio de associações comunitárias ou de caráter filantrópico, na oferta de creches e de pré-escolas, e a ação indutora do governo federal, por meio de programas sociais com forte apelo à “participação comunitária”, visando atingir a população pobre. Isso coincidiu com o processo de democratização da sociedade brasileira e com a eclosão da luta por creches nas periferias dos grandes centros urbanos (VIEIRA, 2010, p. 824).

Este modelo de atendimento infantil veio a se constituir, segundo Vieira (2010), nas cidades do interior e nas capitais, na forma de acesso à educação infantil das crianças pequenas que habitavam em bairros populares, favelas, vilas, em pequenos municípios ou no entorno das grandes cidades brasileiras, ou seja, destinada à população socioeconomicamente desfavorecida.

Por intermédio do MOBREAL em 1981 o Ministério da Educação lançou e implantou, conforme Rosemberg (1999), o Programa Nacional de Educação Pré-escolar. O MOBREAL entrou no âmbito da pré-escola adotando, e explicitando, as propostas da UNICEF para esta faixa etária. Desta vez, diferente do que ocorreu anteriormente, os recursos orçamentários e técnicos, proveniente da fundação, e o repasse de verbas por meio de convênios causaram um impacto na expansão de vagas, alterando o modelo de funcionamento da pré-escola.

O Programa Nacional de Educação Pré-Escolar de 1981 trouxe nova visão para a educação de crianças de 0 a 6 anos: a pré-escola com “objetivos em si mesma”. Para Kramer (2006, p. 801);

essa estratégia, usada para expandir a oferta de atendimento à criança nos anos de 1980, não foi recebida com entusiasmo. A insatisfação diante das propostas de baixo custo manifestou-se; universidades, centros de pesquisa e sistemas de ensino e movimentos organizados denunciaram a precariedade de alternativas de baixo custo, exigindo educação das crianças de 0 a 6 anos com qualidade e concretização de seu papel social.

A função preparatória para a etapa subsequente é descartada, a ênfase é dada na possibilidade de superação dos problemas infantis acarretados pelo baixo nível de renda dos seus responsáveis, de forma a gerar efeitos positivos sobre o processo educacional como um todo; a preocupação com o profissional estava voltada para sua prontidão técnica e capacidade de domínio de turma. Assim, evidencia que se deixou de lado a discussão sobre a qualidade dos equipamentos, o número de crianças em sala, a proposta pedagógica e, sobretudo, qual o profissional e que tipo de formação seriam adequados para atuar em creches e pré-escolas.

Aliada a outras áreas estratégicas no alargamento dos direitos sociais, a educação numa perspectiva cidadã, o que situa a compreensão basilar de federalismo, foi sinalizada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Conforme Ferreira “[...] a Constituição deixou de ser um sistema de normas, conforme a visão clássica do positivismo, para transformar-se em um sistema de valores e princípios.”(2010, p.31). Assim, têm como objetivo corrigir desigualdades próprias da sociedade de classes, aproximando grupos ou categorias desfavorecidas socioeconomicamente, estabelecendo como um dos princípios educacionais a igualdade de acesso e permanência na escola.

No art. 6 da referida Constituição, menciona a educação como o primeiro dos direitos sociais, bem como, o ensino fundamental, gratuito e obrigatório, ganha a condição de direito público subjetivo para todos. Neste sentido, a escola é considerada para todos e ao alcance de todos. Nesse cenário, à educação corresponde importante papel na promoção da justiça social, mobilidade social e diminuição das desigualdades.

A partir dos princípios constitucionais que proporcionam os meios de acesso à educação, é dever de todos os entes federados e que sua efetivação deve ser resultante da cooperação e colaboração, mantendo dessa maneira, a competência da União para legislar as diretrizes e bases da educação nacional, bem como prestar assistência técnica e financeira aos Estados, municípios e Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento à escolaridade obrigatória. Aos municípios é reforçada na determinação de sua atuação prioritariamente no ensino fundamental e na Educação Infantil como consta no art. 211, § 2º. E, ao Estado acrescentar a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio, e o acesso aos níveis mais elevados do ensino, pesquisa e da criação artística. E

ainda, deixa clara a corresponsabilidade dos entes federativos que devem organizar seus sistemas de ensino para que a gestão das políticas públicas educacionais aconteça de forma colaborativa.

A atual Constituição Federal de 1988 sinaliza no art. 214 (BRASIL, 1988) a necessidade de lei específica para estabelecer o Plano Nacional de Educação (PNE). Este com duração plurianual, objetivando a integração e o desenvolvimento do ensino em erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, melhorar a qualidade do ensino, formar para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do país. O primeiro PNE foi efetivamente votado e aprovado através da Lei nº 10.172 em 2001, após ser discutido com base nos acontecimentos que o antecederam, como a aprovação da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Continua o próximo parágrafo neste.

Em relação aos recursos destinados à educação, a Constituição fixa o percentual mínimo de aplicação, no art. 212 estabelece que União deve aplicar nunca menos que 18% e Estados, Distrito Federal e Municípios minimamente 25% da receita resultando de impostos.

A constituição de 1988 é a primeira a fazer referência aos direitos específicos das crianças e define como direito da criança de 0 a 6 anos de idade e dever do Estado o “atendimento em creche e pré-escola”. Esse dispositivo não só estende o direito à educação à referida faixa etária como abre a possibilidade de incorporação do ensino infantil ao nível básico de educação e também no sistema de ensino regular. Elaborada em um contexto de redemocratização da sociedade,

essa constituição fundamentava-se em uma concepção de criança cidadã, sujeito de direito, cuja proteção integral deve ser assegurada pela família, pela sociedade e pelo poder público com absoluta prioridade. Considera a infância como uma etapa da vida com características peculiares, essencial ao desenvolvimento do ser humano (ARAUJO; SILVEIRA; COTRIM, 2013, p.146).

Dessa forma, é considerada um marco para a Educação Infantil, e a compreende como uma etapa da Educação Básica. Com isso a concepção de creches e pré-escolas se modificou, passaram a ser entendidas e consideradas como instituições educativas, e não mais de assistência social. A Constituição em seu texto não faz distinção de função entre ambas, mas sim as unifica no conceito de educação infantil.

Essas mudanças trazidas pela atual Constituição Federal foram ratificadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) Lei nº 8.069/1990 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996. O ECA foi aprovado no contexto de uma

nova proposta mundial em que se advoga considerar as crianças e adolescentes como sujeitos de direito.

O Estatuto fundamenta-se, segundo Araujo, Silveira e Cotrim (2013), no preceito de proteção integral e está inserido em um conjunto de instrumentos jurídicos de caráter internacional, do qual a Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989) é o mais significativo, inserindo assim a criança no mundo dos direitos humanos. Apresenta,

Dispositivos importantes para a educação infantil: a definição e os critérios para a aplicação do princípio da prioridade absoluta, os conselhos de direito da criança e do adolescente, o fundo dos direitos da criança e do adolescente, o sistema de garantia de direitos (FILHO; NUNES, 2003, p. 73).

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 direciona a educação nacional com base nos princípios presentes na Constituição Federal de 1988. Apresenta o conceito “educação básica” (Educação Infantil, Ensino Fundamental e o Ensino Médio), sendo um direito e também uma forma de organização do ensino, que atingiu tanto o pacto federativo quanto a organização pedagógica das instituições escolares.

A referida lei estabeleceu a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, devendo integrar-se ao sistema de ensino. Dessa forma, o trabalho pedagógico voltado para essa nova etapa educacional adquiriu reconhecimento e ganhou sua devida dimensão no sistema educacional: atender às especificidades das crianças e contribuir para a construção e o exercício da cidadania (FILHO; NUNES, 2013, p.74). A única distinção entre creche e pré-escola na LDB de 96 consiste na faixa etária das crianças que frequentam essas instituições.

Em 1998, foi elaborado o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI). Esse documento consiste num conjunto de referências e orientações pedagógicas, não se constituindo como base obrigatória para o desenvolvimento da ação docente. Apesar de apresentados como referenciais, expressam a estruturação de um currículo, que pode ser observado tanto pela linguagem adotada como pela organização do material. A proposta apresentada traz a marca da educação formal, visando prioritariamente à aquisição de conteúdos, centrando-se na supervalorização da escrita e dos conteúdos escolares. O RCNEI para Kramer (2006, p.802) "não soube como equacionar tensão entre universalismo e regionalismos, além de ter desconsiderado a especificidade da infância”.

Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil são elaborados em 2006 pelo Ministério da Educação, com o objetivo de propiciar o cumprimento do preceito constitucional da descentralização administrativa e de cumprir a meta do MEC que preconiza

a construção coletiva das políticas públicas para a educação. Este documento foi dividido em dois volumes, contendo referências de qualidade para a Educação Infantil a serem utilizadas pelos sistemas educacionais, por creches, pré-escolas e centros de Educação Infantil, que promovam a igualdade de oportunidades educacionais e que levem em conta diferenças, diversidades e desigualdades de nosso imenso território e das muitas culturas nele presentes.

O documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil busca responder com uma ação efetiva aos anseios da área, da mesma forma que cumpre com a determinação legal do Plano Nacional de Educação, que exige a colaboração da União para atingir o objetivo de “estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de Educação Infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade” (BRASIL, 2001).

Levando-se em consideração esses aspectos, em 2009 foi elaborado sob a coordenação conjunta do Ministério da Educação, por meio da Secretaria da Educação Básica, da Ação Educativa, da Fundação Orsa, da Undime e do Unicef, o documento intitulado “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil”. O objetivo principal é traduzir e detalhar esses parâmetros em indicadores operacionais, no sentido de oferecer às equipes de educadores e às comunidades atendidas pelas instituições de educação infantil um instrumento adicional de apoio ao seu trabalho. Compreendendo seus pontos fortes e fracos, a instituição de educação infantil pode intervir para melhorar sua qualidade, de acordo com suas condições, definindo suas prioridades e traçando um caminho a seguir na construção de um trabalho pedagógico e social significativo. Desse modo, os Indicadores são sinais que revelam aspectos de determinada realidade e que podem qualificar algo.

Dentre os documentos apresentados acima que fazem parte das políticas educacionais e suas legislações para a Educação Infantil, em 2007 é instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril o “Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil” (Proinfância) considerado uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação. O Proinfância visa garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil. O programa atua sobre dois eixos principais, indispensáveis à melhoria da qualidade da educação: construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes; aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros.

A partir da necessidade de um ordenamento legal específico para a educação infantil, o Conselho Nacional de Educação (CNE), de acordo com as atribuições que lhe foram conferidas, aprova as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), com a Resolução CNE/CEB nº 1 de 07 de abril de 1999 (Brasil, 1999). Estas,

constituem a doutrina sobre princípios, fundamentos e procedimentos da educação básica, definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que orientarão as instituições de educação infantil dos sistemas brasileiros de ensino, na organização, na articulação, no desenvolvimento e na avaliação de suas propostas pedagógicas (FILHO; NUNES, 2013, p. 77).

Posteriormente, as DCNEIs são revisadas pela Resolução nº 5 de 17 de dezembro de 2009, tendo como um dos seus objetivos a articulação com as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica e reunir os princípios, fundamentos e procedimentos definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, para orientar as políticas públicas e a elaboração, planejamento, execução e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares de Educação Infantil (BRASIL, 2010).

A emenda constitucional nº 53 de 2006 é considerada no campo educacional como a maior emenda, pois foram alterados 8 artigos do texto constitucional. Os assuntos tratados foram: a alteração do dispositivo da Constituição Federal, direitos e assistência educacional, gratuidade na oferta, educação infantil e creche, valorização do magistério, recursos para financiamento educacional (manutenção e desenvolvimento da educação básica) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

A maior e principal mudança posta na Emenda Constitucional nº 53/06 foi a criação do FUNDEB, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, destinado à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à remuneração conveniente dos trabalhadores da educação, como forma de valorização dos profissionais da educação. Este fundo é regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) que vigorou de 1998 a 2006.

Os recursos deste fundo devem ser empregados exclusivamente em ações de manutenção e de desenvolvimento da educação básica pública, particularmente na valorização do magistério, devendo ser subdivididos para aplicação. É formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculados à educação por força do disposto no Art. 212 da Constituição Federal.



Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

A Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 altera a LDB nº 9394/96, oficializando a mudança feita na Constituição pela Emenda Constitucional n. 59/2009, amplia a etapa da educação básica de nove para quatorze anos de duração. Assim, a obrigatoriedade de frequência escolar passa a ser para crianças de 4 anos de idade, e se estende até aos adolescentes de dezessete anos idade. De acordo com o Art. 6 da referida lei, os pais ou responsáveis passam a ter o dever de efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 anos de idade, e não mais a partir dos seis anos de idade como previa na lei anterior.

Com o reconhecimento da educação infantil, para Avila (2014) o ensino voltado para as crianças de zero a cinco anos de idade vem sofrendo adequações. Articuladas as leis referidas anteriormente, a prática na educação infantil percorreu um longo processo de construção, revisão de concepções, definições de diretrizes, as quais procuram sempre superar as características de uma educação assistencialista que marcou a educação infantil por um longo período. A alteração da LDB com a Lei n. 12.796 de 2013, torna obrigatória a Educação Infantil, para a faixa etária de 4 e 5 anos, correspondente à pré-escola. Para Kramer (2011, p.75),

a obrigatoriedade de frequência das crianças de 4 e 5 anos à escola pode levar à compreensão de que é aí que a educação básica começa, reiterando a antiga cisão entre creches e pré-escolas e trazendo de volta à cena o ideário de preparação para o Ensino Fundamental. Corre-se o risco de desvincular a educação infantil dos princípios formulados para a creche e a pré-escola e não se enfrenta a verticalidade do processo escolar, nem no que se refere à formulação das políticas nem no que diz respeito aos projetos curriculares. Acentua-se a fragmentação da educação básica sem atentar para as transições.

A oferta da Educação Infantil, compreendida como um direito de toda a criança e uma obrigação do Estado,

é vista no Plano em suas diretrizes, considerando a limitação de meios financeiros e técnicos, como proposta de oferta pública direcionada prioritariamente às crianças das famílias de menor renda, ainda que indique a necessidade de atendimento em tempo integral às crianças de idade menor, quando os pais trabalhem fora de casa. (DOURADO, 2011, p.35)

A partir da descentralização de poderes propostas na atual Constituição, a União fica com a incumbência de coordenar a política nacional de Educação, exercendo também funções normativas, supletiva e redistributiva e a de avaliar a educação nacional, nos diferentes níveis e modalidades. Aos estados cabem a oferta do ensino médio e a definição de formas de colaboração com os municípios para a oferta do ensino fundamental. No tocante aos municípios, cabem a estes a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental, prioritariamente, e pela educação infantil, sendo esta uma responsabilidade quase que exclusiva dos municípios, eximindo a União e os estados de contribuírem para o seu desenvolvimento e a sua manutenção. O município também deve mantê-la com seus próprios recursos, ou com aquilo que sobra do investimento obrigatório no ensino fundamental, o que confere um caráter não prioritário a essa modalidade. O quadro 1 abaixo apresenta essa conjuntura de distribuição dos papéis e responsabilidades dos entes federados em relação à Educação.

Quadro 1 – Distribuição de responsabilidades entre os entes federados

(continua)

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Coordenar a Política Nacional de Educação; Exercer função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais; Elaborar Plano Nacional de Educação; Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e dos territórios; Elaborar as diretrizes curriculares para a educação básica; Coletar, analisar e disseminar informação sobre a educação; Avaliar a educação nacional em	Organizar, manter e desenvolver órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; Definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental; Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação; Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;	Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental.

Quadro 1 – Distribuição de responsabilidades entre os entes federados.

(conclusão)

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
todos os níveis; Normatizar os cursos de graduação e pós-graduação; Avaliar as instituições de ensino superior; Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos de ensino.	Baixar normas suplementares para o seu sistema de ensino; Assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.	

Fonte: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394 de 1996.

Na visão de Oliveira e Rosar (2002), a descentralização entre os diferentes órgãos de governo, permite direcionar os gastos públicos a alvos específicos, otimizando os investimentos na melhoria da Educação Básica; aumenta as possibilidades de interação, em nível local, dos recursos públicos, dos não-governamentais e dos privados para o financiamento dos programas sociais e permite responder melhor, e com mais rapidez, às necessidades e demandas dos sujeitos envolvidos, devido à proximidade entre os problemas e a gestão. Podendo ser entendida ainda tanto como o processo de transferência de encargos quanto de poder.

A descentralização educacional foi defendida ao longo dos anos como uma forma de democratizar a educação nacional e de efetivar maior participação da sociedade no processo decisório. Para alguns autores, efetivou-se não uma descentralização, mas aquela cujo poder local apenas executa ações concebidas no poder central, com escassos recursos para a sua execução. Assim, cabe ao governo local apenas executar as ações concebidas pelo governo central, constituindo o município em ator imediato e responsável, junto com as escolas e sua comunidade, pelo enfrentamento dos complexos problemas que afetam os processos de escolarização.

Analisando as constituições brasileiras em relação à educação em seus textos, é possível verificar que ocorreram avanços e retrocessos, dependendo do período histórico em

que foi elaborada, oscilando, principalmente, sobre o tema relacionado ao financiamento, obrigatoriedade do ensino e de sua gratuidade.

No entanto, essa evolução constitucional do direito à educação

Não significa a “legalização da educação”, mas, tão somente, que se passou a reconhecê-la como um direito social e fundamental, possibilitando o desenvolvimento de ações por todos aqueles responsáveis pela sua concretização, ou seja, o Estado, a família, a sociedade e a escola (educadores) (FERREIRA, 2010, p. 37).

Portanto, a Constituição de 1988 extrapolou a relação unilateral da educação, e passou a abordá-la, na visão de Ferreira (2010), em conjunto com outros temas, a exemplo, da questão das crianças e adolescentes. Assim, na evolução constitucional do direito à educação, as normas reguladoras deixaram de possuir um caráter programático para ganhar efetividade como direito público subjetivo. Deixaram de ser meros enunciados contemplativos para se transformarem em diretrizes a serem seguidas pelo Poder Público, sob pena de sua responsabilização (CURY, 2010). O capítulo a seguir apresentará um breve histórico dos Planos Nacionais de Educação, previsto em mais de uma Constituição Brasileira. Os encaminhamentos dados na elaboração de cada PNE, que se tornou com o tempo uma política de Estado, ultrapassando governos na busca da qualidade em educação.

### 3 O ENREDO DA HISTÓRIA: OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

Segundo Dourado (2013), ao refletirmos sobre as políticas educacionais e seus desdobramentos na realidade brasileira, implica em uma necessária compreensão dos complexos processos de organização e gestão. Assim como a regulamentação e a regulação que os demarcam, a relação e o regime de colaboração entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), as questões relativas ao acesso, qualidade, valorização profissional, financiamento e seus desdobramentos nas ações, programas e políticas direcionadas à educação.

Todas essas questões vêm sendo objeto de análises e proposições de diferentes matizes teórico-ideológicas, cuja convergência sinaliza para a importância da efetivação do Plano Nacional de Educação (PNE) como política de Estado e a institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE). Para Saviani (2010, p.381),

se o sistema pode ser definido como a unidade de vários elementos internacionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante, conclui-se que o Sistema Nacional de Educação é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, internacionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país.

Neste sentido, planos e avaliações devem

ser instrumentos, que sustentam aprimoramentos na área de ensino e da aprendizagem, porém ao exagerar tanto no uso destes mecanismos quanto no peso que eles podem ter na mudança educacional ocorre-se o risco de se desacreditar tais ferramentas (GIL, In SOUZA, GOUVEIA, TAVARES, 2012, p.135).

Com a aprovação da Constituição de 1934, os debates acerca da formulação do primeiro Plano Nacional de Educação começaram a surgir. Para elaborá-lo, o ministro Gustavo Capanema na época realizou uma ampla consulta, enviando um questionário composto por duzentos e treze perguntas, denominado de inquérito, aos professores, estudantes, jornalistas, escritores, cientistas, sacerdotes e políticos (SCHWARTZMAN et al., 2000). O objetivo era receber sugestões e ideias para o Plano Nacional de Educação (PNE). Tal questionário tinha como objetivo ouvir diversos setores:

[...] sobre todos os aspectos possíveis do ensino: princípios, finalidade, sentido, organização, administração, burocracia, conteúdo, didática, metodologia, disciplina, engenharia, tudo, enfim, que se fizesse necessário considerar para a definição,

montagem e funcionamento de um sistema educacional (SCHWARTZMAN et al., 2000, s/p).

O anteprojeto deste PNE foi elaborado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), contudo, não chegou a ser aprovado. E ainda, segundo Gil (I,2012), o projeto não chegou nem a ser discutido. Com a instalação do Estado Novo, em 1937, o congresso nacional é fechado e assim sua tramitação paralisada.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, instituída pela lei nº 4.024, determina que compete ao Conselho Federal de Educação a responsabilidade da elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE). Sendo considerado a segunda tentativa de elaboração do PNE, segundo Gil (2012, p. 138),

Em 1962 apresentou-se um documento com metas quantitativas e qualitativas a serem executadas em 8 anos. Uma vez mais no meio do caminho de nossos planos havia uma ditadura e o documento que deveria vigorar até 1970 foi objeto de revisões em 1965 e 1966.

Neste sentido, ele não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, aprovada pelo Conselho Federal de Educação. Em 1965, sofreu uma revisão, quando foram introduzidas normas descentralizadoras e estimuladoras da elaboração de planos estaduais. Em 1966, uma nova revisão, que se chamou Plano Complementar de Educação, introduziu importantes alterações na distribuição dos recursos federais.

Este documento pode ser considerado a segunda tentativa de construção do PNE, que por sua vez, não alcançou o seu objetivo. No entanto, nos percalços de busca de elaboração, aprovação e efetivação de um plano de educação, ocorre a terceira ocasião em que se empreendeu um trabalho relativo ao PNE, tendo início com aprovação da nova Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

Após cinquenta anos da primeira tentativa oficial, ressurgiu a ideia de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. No art. 214 da Constituição de 88 (GIL, 2012, p.139) retrata a elaboração de lei que “estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público [...]”. E passa a ser escrito, pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009, da seguinte forma “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de

colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]” (BRASIL, 1988). Assim, alterou-se a duração do Plano Nacional de Educação, ampliando o tempo de duração no sentido de extrapolar o mandato do governo, podendo ser compreendido como tentativa de estabelecer a educação como Política de Estado.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, em seu art. 87 “é instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei”, e em seu § 1º instituiu que “a União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (BRASIL, 1996).

Pela primeira vez, o Plano Nacional de Educação foi aprovado e instituído por Lei, nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001, que vigorou de 2001 a 2011. O plano aprovado por lei deixa de ser uma mera carta de intenções para ser um rol de obrigações, passando a ser imperativo para o setor público (SILVA, 2001 e 2009). Com isso, responsabilidade jurídica foi gerada e as ações para o alcance das metas passaram a ser exigíveis. Ressalta-se também a obrigatoriedade de Estados, Distrito Federal e municípios de elaborarem seus respectivos planos decenais.

A lei do PNE 2001-2010 foi sancionada e procuravam evitar que se gerassem algumas obrigações jurídicas, principalmente relacionadas à garantia de instrumentos de financiamento. É certo que eles enfraqueceram o plano, entretanto, o que se retirou foram importantes instrumentos, mas não as obrigações e sua validade jurídica. Esse Plano Nacional de Educação, que se refere a todos os níveis e modalidades de ensino, é o primeiro a ser submetido à aprovação do Congresso Nacional, por ser exigência tanto da Constituição Federal de 1988 (art. 214) quanto da LDB/1996 (art. 87, §1º).

O plano vigorou de 2001 a 2010, sendo organizado nos itens: Diagnóstico, Objetivos e Metas. O PNE estabeleceu os seguintes objetivos para a educação nacional: a elevação global do nível de escolaridade da população; melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso à escola pública e à permanência, e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares e equivalentes (Brasil, 2001).

Em relação à educação infantil, notou-se, segundo Abramowicz, Rodrigues e Moruzzi (2012, p.91), a ênfase “especialmente na definição dos objetivos e metas na tentativa de minimização do déficit de atendimento diagnosticado na educação infantil”.

Neste sentido,

o PNE: 2001-2010 a definiu como um direito para o pleno desenvolvimento das crianças. Em seu diagnóstico, afirmava que eram limitadas e insuficientes as condições das famílias de baixa renda para proverem aproximação da escola com as crianças. Nas creches, em dia grande maioria, havia falta de recursos disponíveis para a realização do trabalho proposto, com déficit de matérias pedagógicas, brinquedos e mobiliário (BONAMIGO et al., 2012, p. 7).

O Plano Nacional de Educação (2001-2010) previa a ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil de forma a atender, no período de cinco anos a partir de sua aprovação, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 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. Assim como elaborar padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas; estabelecer um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de educação infantil; assegurar a formulação dos Projetos Pedagógicos das instituições de Educação Infantil; entre outros.

No ano de 2010 foi realizado em Brasília um dos eventos mais importantes para o futuro da educação brasileira: a Conferência Nacional de Educação (CONAE)<sup>5</sup>, ocorrido de 28 de março a 1º de abril do ano vigente, caracterizado como um espaço de discussão sobre os rumos que o país deveria tomar em todos os níveis de ensino, e se estruturou a partir do tema central: “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”. Dessa conferência saíram as diretrizes para nortear o novo Plano Nacional de Educação (PNE) de 2011, documento que organizou prioridades e propôs metas a serem alcançadas nos dez anos seguintes.

A proposta do segundo PNE passou a tramitar na Câmara dos Deputados com o Projeto de Lei nº 8.035/2010 (BRASIL, 2014). O processo legislativo manteve curso normal para matéria da complexidade do PNE, que teve um amplo debate, com participação dos atores sociais, por meio de audiências públicas e seminários, e requereu a construção de consensos. O Projeto de Lei nº 8.035/2010 aprovou o Plano Nacional de Educação para o para

---

5 A Conferência Nacional de Educação (CONAE) é um espaço democrático aberto pelo Poder Público e articulado com a sociedade para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional. (Ministério da Educação). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12422:conae-apresentacao>>



o decênio 2011-2020, composto por vinte metas e respectivas estratégias de ação a partir das dez diretrizes traçadas. As Diretrizes são;

Art. 2º São diretrizes do PNE - 2011/2020:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais;
- IV - melhoria da qualidade do ensino;
- V - formação para o trabalho;
- VI - promoção da sustentabilidade socioambiental;
- VII - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto;
- IX - valorização dos profissionais da educação; e
- X - difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação. (BRASIL, s/d, p.1)

No eixo III denominado “Democratização do acesso, a permanência e do sucesso escolar”, da anteriormente referida Conferência, o foco da atenção é a educação infantil no documento final (SILVA; DRUMOND, in FARIA; AQUINO, 2012). Em seu texto original ressalta;

a consolidação de políticas, diretrizes e ações destinadas à ampliação do acesso à educação infantil, visando à garantia do direito à educação de qualidade às crianças de 0 a 5 anos de idade. Isto porque, considerando a extensão do mecanismo da obrigatoriedade a partir dos quatro anos, o Brasil não pode correr o risco de deixar de priorizar o aumento de matrículas na etapa da creche em favor da expansão das matrículas na pré-escola. A educação infantil não pode ser cindida. Para tanto, será necessária uma coordenação efetiva e atuante dos órgãos da União, estados, Distrito Federal e municípios, com a ampliação, apoio e otimização dos processos de organização, gestão e universalização gradativa dessa etapa da educação básica; a realização do censo da educação infantil, garantindo que todas as instituições de educação infantil, públicas e privadas sejam incluídas no Censo Escolar e em outros levantamentos de informações educacionais; a garantia de que o atendimento das crianças seja feito exclusivamente por profissionais devidamente habilitados/as, conforme a legislação vigente; o debate, o repensar, a revisão e a modificação, de modo integrado, de todo o currículo das primeiras etapas da educação básica, em decorrência do ingresso aos seis anos no ensino fundamental, tornado obrigatório; a discussão e proposição de diretrizes para as políticas de convênios com entidades privadas, de tal forma que o MEC assumira a coordenação dessa discussão; a ampliação da oferta de educação infantil pelo poder público, extinguindo progressivamente o atendimento por meio de instituições conveniadas (BRASIL. CONAE, 2010, p.68).

Neste sentido, a educação infantil é contemplada na meta 1: “Universalizar até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população até três anos” (BRASIL, s/d, p.4).

Na caminhada das Conferências Nacionais de Educação (CONAE), foram sendo apresentadas prioridades no âmbito da nação que encaminharam para o novo texto do Plano Nacional de Educação (PNE). A II Conferência Nacional da Educação (CONAE/2014), apresentou como tema: O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração. Nessa direção, a Conferência teve como propósito contribuir com a política nacional de educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino. Continua o próximo parágrafo neste.

A Conferência de 2014, foi planejada e organizada durante os anos de 2011 e 2012 e realizada na fase municipal/estadual/distrital em 2013. Na fase nacional, em 2014, propiciou à educação brasileira um período especial na construção das políticas públicas do setor, constituindo-se em espaço de deliberação e participação coletiva, envolvendo diferentes segmentos, setores e profissionais interessados na construção de políticas de Estado.

Em junho de 2014 pela Lei nº 13.005 aprova o Plano Nacional de Educação (2014-2024) e impôs um grande desafio aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, apresentando características que o tornam diferente dos planos anteriores. Uma das diferenças é que o plano atual representa, em seu conjunto de vinte metas e respectivas estratégias, a bússola que aponta o rumo a ser tomado pelas políticas públicas para a educação brasileira nos próximos dez anos (decenal), por força constitucional, o que significa que ultrapassa governos, afirmando-se como uma Política de Estado. Desse modo, cada governo ficaria impossibilitado de, a cada nova gestão, construir um novo ou reformular o PNE, ignorando as políticas já em curso.

Para Holanda (2005, p.63) foi um dos grandes marcos legais aprovado, porém:

não se constituiu como o principal marco orientador da política educacional, como era de se esperar, nem tampouco é um instrumento de planejamento da educação nacional, capaz de estabelecer caminhos e orientar as ações do Poder Público. Ao contrário, o PNE limita-se a referendar e a consubstanciar a política educacional já estabelecida e praticada desde o governo FHC.

A Constituição Federal de 1988 e a LDB/1996 não preveem a necessidade dos Estados e municípios também elaborarem seus respectivos planos decenais. Porém, a lei nº 10.172 de 2001 que aprovou o Plano Nacional de Educação, no seu Art. 2, estabelece que “a partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes” (BRASIL, 2001). No

entanto, nem todos os Estados e municípios efetivaram a criação e aprovação de seus planos de educação, por motivos desconhecidos, e possivelmente por impasses políticos. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2014), no entanto, apenas 38% dos estados e 66% dos municípios contavam com planos em 2011. Continua o próximo parágrafo neste.

A criação ou revisão dos Planos Municipais de Educação (PME) consta no atual Plano Nacional de Educação (PNE) que foi aprovado pela Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014). Assim, um terço das cidades brasileiras precisou iniciar em 2014 o processo de construção do seu primeiro PME

O Plano Nacional de Educação é uma lei viva, a ser lida, revisitada e, principalmente, observada. Assim representa, portanto, o ponto culminante de uma longa história, que se reiniciou com a mobilização pública em torno da elaboração da Constituição Federal de 1988, prosseguiu com a discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e teve continuidade através de diferentes iniciativas. Especialmente com o Plano Decenal de Educação Para Todos e a Emenda Constitucional nº 14, que estabeleceu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

O cumprimento do Plano é objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas realizadas pelo Ministério da Educação (MEC), pelas comissões de educação da Câmara e do Senado, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Fórum Nacional de Educação.

Mais que um projeto de Estado, o Plano pressupõe também a ampla participação de todos os agentes educativos: professores, estudantes, dirigentes de estabelecimentos escolares e organizações da sociedade civil. Bem como é importante considerar a colaboração do Conselho Nacional de Educação.

Nessa concepção,

Com o intuito de organizar o debate e de facilitar a participação mais ampla possível dentro das limitações do prazo para a elaboração do Plano, o Ministério da Educação elaborou um documento preliminar com a indicação de problema, diretrizes principais e sugestões de meta a serem estabelecidas de forma a organizar o debate. Além do mais, considerando que metas realistas dependem de informações adequadas sobre a situação atual, o Ministério da Educação preparou um conjunto de informações estatísticas (BRASIL, 1998, p.15)

A primeira meta do anual PNE (2014-2024) trata especificamente do direito à educação infantil. E podemos comparar com o texto do Plano de Educação anterior no Quadro 2.

Quadro 2 – Redação da meta de atendimento na educação infantil dos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014

PNE 2001-2011	PNE 2014-2024
Objetivos e Metas [...] 1.3.1. 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.	Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Fonte de dados: Lei 10.172/2001 e Lei 13.005/2014.

Como pode ser verificado, essa meta acabou por repetir quase que integralmente o texto do PNE 2001–2010. Assim,

a principal diferença refere-se ao atendimento da população de 4 e 5 anos. Enquanto o PNE anterior projetava alcançar 80% de atendimento nessa faixa etária, o novo PNE se propõe a universalizá-lo até 2016, de forma a atender o previsto na Emenda Constitucional 59/2009, que ampliou a faixa de obrigatoriedade do ensino para a população com idade entre 4 e 17 anos, a ser implementada progressivamente até aquele ano. Nesse sentido, a meta não inova, apenas reafirma o que já havia sido estabelecido na Constituição. Como veremos, nesse ponto a inovação do PNE aparece nas estratégias a serem adotadas para alcançar a universalização pretendida. (XIMENES; GRINKRAUT, 2014, p.84).

No ano de 2013, o atendimento da educação infantil no Brasil abrangia 81,4% das crianças de 4 e 5 anos (Pré-escola) e 23,2% das crianças de 0 a 3 anos (Creche) (INEP, 2015, p. 25;30). A partir deste dado, considera-se que faltava apenas 18,6% de vagas para alcançar a universalização da pré-escola, que é proposta posteriormente pela Lei nº 13.005 que aprovou o PNE 2014/2024.

Pode-se considerar que as interações, em momentos aparentemente conflitivas, entre o direito e o planejamento educacional e entre a participação popular ampliada e os objetivos de articulação e integração nacional, continuarão se manifestando nas agendas de regulamentação do PNE. E que futuramente, se consolidem de forma a resultar no alcance da desejada qualidade da educação pública, de acesso e permanência.

As ações relacionadas à estruturação do PNE configuram-se, na concepção de Dourado, "como fruto da ação política desencadeada pela sociedade civil organizada, em fazer valer as disposições legais contidas" (DOURADO, 2011, p.29) na Constituição Federal de 1988 e nas disposições transitórias da LDB.

### 3.1 EM FOCO A QUESTÃO DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Primeiramente, ao referir-se ao conceito de Qualidade há inúmeros princípios. As autoras Campos e Cruz (2011, p.15) remetem ao debate sobre qualidade da educação, nos seguintes termos:

A qualidade é um conceito socialmente construído, sujeito a constantes negociações; depende do contexto, baseia-se em direitos, necessidades, demanda, conhecimentos e possibilidades, a definição de critérios de qualidade está constantemente tensionada por essas diferentes perspectivas (CAMPOS; CRUZ, 2011, p.15).

A partir da década de 1970, vem ocorrendo a ampliação do acesso de crianças menores de seis anos a creches e pré-escolas, perante a influência de processos sociais como a urbanização, o crescimento econômico, as lutas sociais, a mudança do papel da mulher na sociedade e também como resultado de políticas públicas educacionais, bem-estar social, saúde e trabalho (CAMPOS et al., 2011, p.22). Portanto,

os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma Educação de Qualidade alteram-se no tempo e espaço, especialmente se considerarmos as transformações mais prementes da sociedade contemporânea, dado as novas demandas e exigências sociais, decorrentes das alterações que embasam a reestruturação produtiva em curso, principalmente nos países membros da Cúpula das Américas (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.7).

A Constituição de 1988 e a reafirmação na LDB em 1996 dispuseram sobre a expansão do acesso à educação ocorrido paralelamente à ampliação dos direitos. Na educação básica, a incorporação da educação infantil ao sistema educacional é um aspecto importante dessa ampliação de direitos (CAMPOS, 2008).

Na visão de Campos et al. (2011) as diferentes trajetórias da educação infantil levaram a concepções de qualidade mais focalizadas nos direitos das crianças. Especialmente no caso da creche,

os movimentos sociais que lutaram pelos direitos da mulher acabaram por reconhecer que os ganhos de qualidade só seriam obtidos na medida em que o atendimento tivesse como foco principal as necessidades de desenvolvimento da

criança pequena. Essa preocupação levou a diversas iniciativas de difusão de concepções de educação infantil que procuravam distanciar-se tanto do modelo assistencial e custodial, como do modelo escolar (CAMPOS et al., 2011, p.25).

Por conseguinte, no final da década de 1970 a creche foi defendida primeiramente como um direito das mulheres trabalhadoras. Posteriormente, as organizações sociais constituídas a partir da volta da democracia passaram a se preocupar com a qualidade dos serviços prestados ao público infantil, trazendo a criança para o primeiro plano (CAMPOS, 2013).

Na concepção de Possebon (2016) surge no cenário brasileiro a partir de 1990 a discussão sobre a qualidade da educação infantil, tendo como assunto centralizado um debate a respeito do direito das crianças à educação e na natureza deste atendimento. O documento intitulado “Critérios para o atendimento em creches que respeitem os direitos fundamentais da criança” (BRASIL, 1995), lançado pelo Ministério da Educação, tinha por objetivo estabelecer parâmetros de qualidade na educação infantil elencando como referências às identidades culturais, religiosas e raciais; ao ambiente das escolas; ao afeto; à adaptação das crianças; à alimentação; à higiene; à saúde; ao desenvolvimento da curiosidade e etc.

A partir da ação de movimentos que lutavam pelos direitos da criança e do adolescente, garantiram com a Constituição Federal de 1988 a inclusão da educação infantil no sistema educacional. Em 1996 foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que manteve a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica e introduziu a formação de professores no nível superior também para creches e pré-escolas. Portanto,

trazer esse atendimento para a área de educação, incluí-lo na primeira etapa da educação básica e estender à sua profissional as mesmas exigências definidas para professores da pré-escola e das primeiras séries do ensino fundamental, representou uma enorme mudança, ainda não plenamente traduzida para a prática (CAMPOS, 2008, p.123).

Visto que,

O acesso às creches e pré-escolas, concebidas como instituições educacionais, não está dissociado de uma oferta de qualidade, em espaços institucionais não domésticos, com infraestrutura adequada e com profissional qualificado, sustentando-se numa concepção de criança como sujeito de direitos e produtora de cultura (VIEIRA, 2011, p.248).

Um profissional formado para atuar na educação pressupõe-se uma melhoria na qualidade do atendimento educacional das crianças de zero a cinco anos e onze meses de idade. A LDB, ao remeter como formação inicial dos professores o ensino superior, significou uma grande mudança nesse campo, pois, anteriormente, essa exigência só era feita aos professores que ministram disciplinas específicas nos anos finais do ensino fundamental.

Historicamente as “professoras” que atuavam no ensino de crianças menores de 6 anos geralmente eram leigas, pois não contavam com nenhuma qualificação, a maior parte das creches era tradicionalmente vinculada à área de assistência social, não adotando nenhuma exigência de escolaridade para atuar nesta etapa. Para os professores em exercício a lei fixou um período para que estes adquirissem a formação em nível superior, ocorrendo assim a motivação de diversos sistemas de ensino a organizarem programas de formação para os docentes de suas redes, utilizando modalidades de educação à distância e realizando parcerias com universidades públicas. (CAMPOS, 2008).

A ampliação de vagas na educação infantil vem sendo vista, segundo Campos (2008), como uma iniciativa para contribuir com a melhoria dos indicadores negativos de desempenho nos primeiros anos do ensino fundamental, constatados pelas avaliações em larga escala, como o SAEB e o Prova Brasil. Entretanto, “graves problemas de qualidade também são registrados na educação infantil e o papel que a formação do professor pode desempenhar na superação dessas deficiências é cada vez mais enfatizado” (CAMPOS, 2008, p.123). E ainda, a oferta de creches e pré-escola faz parte de políticas de superação das desigualdades de gênero.

Os problemas existentes nas demais etapas da educação básica, como:

precariedade da infraestrutura, formação profissional deficiente, dificuldades no processo de aprendizagem somam-se outros específicos à educação infantil, nessa fase longa e difícil de adaptação a um quadro legal ainda em consolidação, a partir das conquistas obtidas em 1988, com a Constituição, e em 1996, com a LDB. (CAMPOS, 2008, p.128)

Neste sentido, a questão do financiamento da educação está intrinsecamente ligada à questão de qualidade. A Lei nº 11.494 de 2007 regulamenta a implantação do FUNDEB, apresenta elementos definidores em relação à distribuição dos recursos entre o governo estadual e os municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública (VIEIRA, 2011). Ainda hoje, muitos espaços em que as crianças da rede pública de educação são atendidas são precários ou inadequados para atender

o número de alunos, resultando na dificuldade de fazer uma atividade ou um trabalho diferenciado com alunos por falta de estrutura física e material.

A autora Rosemberg (1999) fez uma análise em relação à expansão da educação infantil no Brasil e deparou-se com dois processos discriminatórios simultâneos. O primeiro, que é importante salientar, foi pelo expressivo número de crianças negras retidas na EI ao invés de frequentarem o ensino fundamental; o outro processo seria sobre o aumento significativo de professoras leigas arcando com a expansão das matrículas. Sobre esse segundo processo discriminatório, atualmente na maioria das redes municipais é exigida como formação mínima o ensino superior, no entanto na rede privada não é descartada a possibilidade de ainda existir professoras sem formação em nível superior. Assim,

a expansão da educação infantil brasileira, apoiada no argumento da igualdade de oportunidades para crianças das classes populares no ensino fundamental, baseou-se na ideologia das aptidões naturais femininas para o exercício da função docente, que levou a um novo processo de exclusão de crianças pobres e negras, além de discriminação de mulheres adultas das classes populares (ROSEMBERG, 1999, p.11).

No contexto histórico, a expansão com baixo investimento e a permanência de modelos institucionais diversificados (público e conveniado), possibilitam o oferecimento de serviços com qualidade desigual. É a “desigualdade no custo/qualidade que penaliza crianças pobres e negras de diferentes formas”, ao qual a Rosemberg (1999, p.31) denominou como “morte educacional anunciada”.

Os padrões de exclusão social e racial foram criados e reforçados pelo processo de expansão da educação infantil, de forma que crianças pobres e negras frequentavam estabelecimentos de pior qualidade. Assim, Rosemberg (1999) define esses estabelecimentos como os piores lugares para a educação e cuidado das crianças, bem como, os piores locais de trabalho para os adultos. Por conseguinte,

a oferta de educação infantil no Brasil vem sendo marcada por disparidades de acesso em relação à faixa etária, à etnia/cor, à localização (urbano/rural), à renda familiar e à escolaridade dos pais/responsáveis, sobretudo da mãe. As crianças mais novas, as mais pobres e as não brancas têm sido as mais penalizadas (VIEIRA, 2011, p.250).

Aos poucos, as lutas voltadas para a educação infantil foram ganhando visibilidade e chamando a atenção dos elaboradores de políticas públicas. Ao levar em conta que o aprendizado geral para a vida se inicia no nascimento, e não, posteriormente, ao ingressar na



escola de após os 6 anos de idade; assim a primeira infância é “uma fase primordial para o desenvolvimento de importantes mecanismos e atitudes em relação à aprendizagem” (OECD *apud* MOSS, 2011, p.145). Logo, para Moss (2011) não se trata mais para a criança de uma transição da casa para a escola, mas de transição de uma instituição para outra. Em outras palavras, “a educação é essencialmente uma prática social presente em diferentes espaços e momentos da produção da vida social” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.7).

A frequência escolar tornou-se compulsória com a aprovação da EC nº 59, de novembro de 2009 pelo Congresso Nacional para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos de idade. Por consequência, a emenda foi considerada um marco na educação no Brasil, na medida em que propiciou a universalização e a democratização do acesso à pré-escola e ao ensino médio.

Ao introduzir um novo inciso ao art. 4º da LDB, a Lei nº 11.700 de 2008 especificou que passa a ser dever do Estado a garantia de “vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.” (BRASIL, 2008).

Nesse contexto, a expansão da oferta pública no âmbito dos sistemas de ensino foi seguida de intenso processo de regulamentação, no qual se observam tensões, obstáculos e, também, importantes avanços. Atualmente, algumas políticas para a infância no Brasil remetem ao acesso e a qualidade no atendimento como eixos centrais. No ano de 2006 o Ministério da Educação apresentou o documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (Volume 1 e 2), tendo como objetivo principal

propiciar o cumprimento do preceito constitucional da descentralização administrativa e de cumprir a meta do MEC que preconiza a construção coletiva das políticas públicas para a educação, este documento foi elaborado com a contribuição efetiva e competente de secretários, conselheiros, técnicos, especialistas, professores e outros profissionais (BRASIL, 2006, p.3).

Em síntese, o documento contém referências de qualidade para a Educação Infantil a serem utilizadas pelos sistemas educacionais, promovendo assim a igualdade de oportunidades educacionais e que levem em conta diferenças, diversidades e desigualdades de nosso imenso território e das muitas culturas nele presentes. Este documento estabelece que a qualidade: 1. É um conceito socialmente construído, sujeito a constantes negociações; 2. Depende do contexto; 3. Baseia-se em direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades; 4. A definição de critérios de qualidade está constantemente tensionada por essas diferentes perspectivas (Brasil, 2006, p.24).

O Plano Nacional de Educação (2014), enfatiza a utilização dos parâmetros, em duas das estratégias da meta 1, ao remeter em seu texto:

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;

E ainda,

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;

O documento intitulado “Indicadores<sup>6</sup> da Qualidade na Educação Infantil” foi elaborado pelo Ministério da Educação e apresentado em 2009, com o objetivo de “contribuir com as instituições de educação infantil no sentido de que encontrem seu próprio caminho na direção de práticas educativas que respeitem os direitos fundamentais das crianças e ajudem a construir uma sociedade mais democrática.” (BRASIL, 2009b). Assim, considerado um documento flexível, que pode ser usado de acordo com a experiência de cada instituição, definindo-se como um instrumento para uso na auto avaliação das escolas de Educação Infantil.

Foram estabelecidos cinco aspectos importantes no documento dos Indicadores para a realização de um diagnóstico sobre a qualidade de uma instituição de Educação Infantil. São eles: os direitos humanos; o reconhecimento e a valorização das diferenças de gênero, étnico-racial, religiosa, cultural e relativas a pessoas com deficiência; fundamentação da concepção de qualidade na educação; a legislação educacional brasileira nos âmbitos federal, estadual e municipal; e os conhecimentos científicos sobre o desenvolvimento infantil, a cultura da infância, as maneiras de cuidar e educar a criança pequena em ambientes coletivos e a formação dos profissionais de educação infantil (BRASIL, 2009b).

Ao procurar definir o que é qualidade na Educação Infantil, os Indicadores de Qualidade na Educação Infantil, estabelecem que:

---

<sup>6</sup> Indicadores são sinais que revelam aspectos de determinada realidade e que podem qualificar algo.(BRASIL, 2009b, p.15)

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

Assim, para Campos (2013, p.41)

Se, por um lado, a qualidade é um conceito relativo que deve surgir de um debate democrático e ser constantemente revisto, por outro lado, as crianças têm direito a um atendimento que respeite suas necessidades e seu protagonismo, e os aspectos mencionados devem fazer parte desse debate.

Uma das Diretrizes do Plano Nacional de Educação (2011-2020), aprovado pelo Projeto de Lei nº 8.035/2010, era a “IV - melhoria da qualidade do ensino”, que foi mantida no PNE 2014-2024. Como estratégias que carregam ou remetem ao termo “qualidade”, ligadas a meta 1 do PNE (2014, s/p), destaco:

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; 1.5) 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;

Os avanços acontecem, em suma, com o predomínio da oferta pública de ensino, sob a responsabilidade das políticas educacionais dos municípios; com a regulação dos convênios sob a coordenação da educação; com a adoção de parâmetros de qualidade da educação infantil; com a presença crescente de professores com formação em nível de ensino superior atuando na educação infantil; e com a inserção da educação infantil nas metas de expansão e melhoria da educação básica brasileira (VIEIRA, 2011).

A universalização da pré-escola deve atingir as crianças dos meios populares, incluindo as indígenas e quilombolas. Para tanto,

a obrigatoriedade escolar estendida à pré-escola deve significar, mais que uma imposição às famílias, um meio de propiciar uma universalização que oportunize experiências enriquecedoras e emancipadoras no percurso escolar de todas as crianças pequenas brasileiras (VIEIRA, 2011, p.257).

O próximo capítulo apresenta os procedimentos metodológicos para a realização e encaminhamento da pesquisa, bem como do contexto de pesquisa, evidenciando dados importantes em relação ao município de Santa Maria/RS e o sistema municipal de Educação.



#### 4 A ESTRUTURA E O CENÁRIO DA HISTÓRIA

A pesquisa em educação, em virtude de suas diversas peculiaridades, enfrenta constante desafio na busca de procedimentos e concepções que auxiliem o pesquisador a interagir com a realidade que pretende conhecer, compreender e até transformar. Tem-se confrontado com a necessária tarefa de superação dos conceitos de linearidade, de previsibilidade, de controle. (FRANCO; GHEDIN, 2011)

Na concepção de Gatti (2012) por um longo tempo, a pesquisa em educação, de certa forma, deixou de lado os estudos quantitativos. Conforme o problema pode-se necessitar, para a sua compreensão, de vários tipos de aproximação, quando combinamos vários procedimentos de busca para conseguir elementos relevantes ao estudo.

É preciso ponderar que nossas opções para a busca de dados, de elementos para melhor responder aos problemas na área de educação que nos propomos a investigar, podem ser variadas, mas dependem da natureza das questões, da forma como as colocamos e da perspectiva que temos quanto ao seu sentido (GATTI, 2012, p. 29).

Neste sentido, os princípios norteadores da pesquisa e do planejamento da pesquisa são utilizados com as seguintes finalidades: isolar claramente causas e efeitos, operacionalizar adequadamente relações teóricas, medir e quantificar fenômenos, desenvolver planos de pesquisa que permitam a generalização das descobertas e formular leis gerais. A pesquisa quantitativa só tem sentido quando há um problema definido e há informação e teoria a respeito do objeto de conhecimento, entendido aqui como o foco da pesquisa e/ou aquilo que se quer estudar.

Existem diversas formas de se obter quantificações, dependendo da natureza do objeto, dos objetivos do investigador e do instrumento de coleta. Podemos, a grosso modo, distinguir três tipos de dados: categóricos, ordenados e métricos. Para cada um deles há possibilidades de tratamentos específicos (GATTI, 2004).

Ao tentarmos definir a pesquisa qualitativa, segundo Triviños (2010), nos deparamos com duas dificuldades. Uma delas diz respeito à abrangência do conceito, à especificidade de sua ação, aos limites deste campo de investigação. A segunda dificuldade que surge na busca de uma concepção precisa da ideia de pesquisa qualitativa é muito mais complexa e emerge dos suportes teóricos fundamentais que a alimentam.

Atualmente, a pesquisa qualitativa ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas relações

sociais, estabelecidas em diversos ambientes. Ambos os tipos de pesquisa qualitativa partem do fenômeno social e, ainda de forma muito geral, segue-se uma rota para realizar a investigação. Sendo assim, existe uma escolha de um assunto ou problema, uma coleta e análise das informações e por fim uma conclusão ou resposta à essa investigação. Para tanto, segundo Godoy (1995, p.21);

O pesquisador vai a campo buscando “captar” o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno.

A pesquisa qualitativa pode ser desenvolvida em conjunto com a pesquisa quantitativa, por meio de um processo geralmente chamado de “triangulação” relacionando assim os documentos pesquisados, gestores das políticas educacionais e gestores da aplicação da política no município, numa espécie de combinação entre elas. Portanto, a divisão “quali-quantitativa” não implica exclusão, embora tenham identidades próprias. Existem problemas educacionais que para sua contextualização e compreensão necessitam ser qualificados através de dados quantitativos, para evidenciar a dimensão de total de pessoas atendidas pelo sistema educacional, por exemplo. Assim, para Flick (2009) os métodos qualitativos e os quantitativos podem ser associados de diversas maneiras no planejamento de um estudo.

Em relação à definição do tipo de pesquisa optou-se pelo Estudo de caso que diferente do que ocorre em outros delineamentos de pesquisa, as etapas não se dão em uma sequência rígida. E ainda, Yin (2015) considera que o estudo de caso não é apenas uma forma de pesquisa qualitativa, mesmo que possa ser reconhecida entre a variedade de opções da pesquisa qualitativa;

o uso de uma mistura de evidências quantitativas e qualitativas, juntamente com a necessidade de definir um “caso”, são apenas duas das formas nas quais a pesquisa do estudo de caso vai além de um tipo de pesquisa qualitativa (YIN, 2015, p.20).

Para Gil (2010) o planejamento deste tipo de pesquisa tende a ser mais flexível e com frequência o que foi desenvolvido em uma etapa determina alterações na seguinte. O estudo de caso trata-se de uma abordagem metodológica de investigação especialmente adequada quando procuramos compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão simultaneamente envolvidos diversos fatores.

Um estudo de caso pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou

uma unidade social. Visa conhecer em profundidade o como e o porquê de uma determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico. O pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revela-lo tal como ele percebe. O estudo de caso pode decorrer como de acordo com uma perspectiva interpretativa, que procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, ou uma perspectiva global, tanto quanto possível completa e coerente, do objeto de estudo do ponto de vista do investigador (FONSECA, 2002, p. 33).

Os estudos de caso enfatizam a "interpretação em contexto". Um princípio básico desse tipo de estudo é que, para uma apreensão mais completa do objeto, é preciso levar em conta o contexto em que ele se situa. Assim, para compreender melhor a manifestação geral de um problema, as ações, as percepções, os comportamentos e as interações das pessoas devem ser relacionadas à situação específica onde ocorrem ou à problemática determinadas a que estão ligadas.

O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o "caso") em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente equivalentes (YIN, 2015, p.17).

Podemos considerar que esta abordagem se adapta à investigação em educação quando o investigador é confrontado com situações complexas, de tal forma que dificulta a identificação das variáveis consideradas importantes, quando o investigador procura respostas para o "como?" e o "porquê?", quando o investigador procura encontrar interações entre fatores relevantes próprios dessa entidade, quando o objetivo é descrever ou analisar o fenômeno, a que se acede diretamente, de uma forma global, e quando o investigador pretende apreender a dinâmica do fenômeno, do programa ou do processo. E assim, define-se como unidade-caso o Município de Santa Maria, do Estado do Rio Grande do Sul, frente a estratégias e organização para a universalização da educação infantil na pré-escola (4 e 5 anos) no ano de 2016.

Em relação aos instrumentos de coletas de dados, utilizou-se a análise documental e a entrevista semiestruturada. A pesquisa documental apresenta muitos pontos de semelhança com a pesquisa bibliográfica, devido ao fato de que as duas modalidades utilizam-se de dados já existentes. A principal diferença, segundo Gil (2010), está na natureza das fontes, a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais elaborados com finalidades diversas. A pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com

os objetos da pesquisa. Para a pesquisa de estudo de caso, o uso dos documentos é importante para corroborar e aumentar evidências de outras fontes. (YIN, 2015, p.111)

A análise documental para Caulley (apud LÜDKE e ANDRE, 1986, p.38) busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões e hipóteses de interesse. Além disso, é o momento de reunir todas as partes, elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto, conceitos. O pesquisador poderá, assim, fornecer uma interpretação coerente, tendo em conta a temática ou o questionamento inicial.

A entrevista é o procedimento frequentemente utilizado no trabalho de campo. Através dela, o pesquisador busca obter informações contidas na fala dos atores sociais. Ela não significa uma conversa despreziosa e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeitos-objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada. Nesse sentido, a entrevista, um termo bastante genérico, está sendo por nós entendida como uma conversa a dois com propósitos bem definidos (MINAYO, 2001).

Como instrumento de coleta de dados, as entrevistas semiestruturadas combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. Esse tipo de entrevista é muito utilizado quando se deseja delimitar o volume das informações, obtendo assim um direcionamento maior para o tema, intervindo a fim de que os objetivos sejam alcançados. Desta maneira, Triviños coloca esse modelo de entrevista que:

[...] parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante (TRIVIÑOS, 2010, p.146).

Os sujeitos da pesquisa são: a professora que atuou como secretaria de Educação e a Coordenadora Pedagógica da Educação Infantil durante a gestão de 2014 - 2016 na Secretaria de Município da Educação; três gestoras que atuam em Escolas Municipais de Educação Infantil de diferentes regiões de Santa Maria e o atual Conselheiro Municipal de Educação.

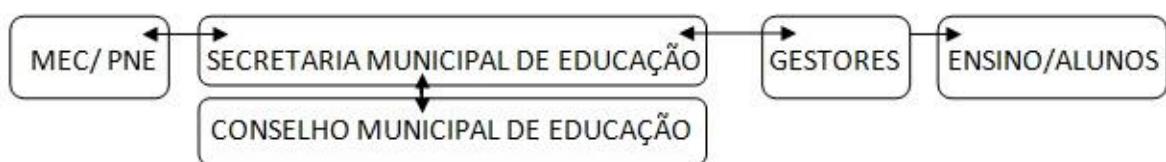
Optou-se pela escolha de gestores que atuam na educação infantil em diferentes regiões da cidade, levando em conta o número de crianças atendidas pelas instituições. A primeira escola situa-se na região centro, atendendo 386 crianças na faixa etária de 1 a 5 anos



e 11 meses de idade, sendo destes o total de 224 crianças nas turmas de pré-escola. A segunda escola está localizada na região oeste da cidade, atendendo 302 crianças na faixa etária de 2 a 5 anos e 11 meses, os quais 183 crianças estão na etapa da pré-escola. E a terceira escola, localiza-se na região norte, onde são atendidas 411 crianças com idades entre 1 e 5 anos e 11 meses, dentre estes 180 crianças fazem parte da pré-escola. Percebe-se que o número de alunos nestas instituições é significativo, atendendo as duas etapas que compõe a educação infantil (creche e pré-escola).

Os sujeitos de pesquisa são importantes para a análise do processo de consolidação das políticas públicas educacionais no município, especificamente da meta 1 do Plano Nacional de Educação, evidenciando assim as estratégias e dificuldades encontradas para a universalização da pré-escola (4 e 5 anos), bem como o que é necessário para efetivação do atendimento educacional para essa etapa da educação. Abaixo, o organograma, brevemente demonstra essa relação entre as políticas públicas educacionais elaboradas/reelaboradas a partir de iniciativas do Ministério da Educação, com participação da população. O compromisso das secretárias de educação em consonância com o Conselho Municipal de Educação e dos gestores escolares na efetivação das mesmas, até chegar ao ensino em sala de aula, com o objetivo de melhorar a qualidade da educação no Brasil.

Figura 1 – Relação entre os construtores das políticas públicas educacionais



Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4.1 ESTADO DA ARTE: RELACIONANDO A TEMÁTICA COM PESQUISAS PUBLICADAS

A lista com os descritores de assuntos que melhor se relacionaram com a temática de implementação das metas do plano nacional de educação e a educação infantil, foi elaborada após uma consulta no banco de dados de teses e dissertações dos sites da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e da Biblioteca Digital Brasileira de

Teses e Dissertações (BDTD). Assim, optou-se por apenas esses dois campos de busca para manter maior confiabilidade dos documentos produzidos nos últimos 6 anos (2012-2017).

Quadro 3 – Quantidade de Dissertações e Teses relacionados com a temática do trabalho

Descritores	Dissertações	Teses	Site
Plano Nacional de Educação	14	5	BDTD
	46	15	CAPES
Obrigatoriedade da Educação Infantil	3	1	BDTD
	2	1	CAPES
Políticas Educacionais no Brasil	7	8	BDTD
	49	13	CAPES
Total de trabalhos	418	43	

Fonte: Elaborado pela autora.

O Banco de Dados foi estruturado a partir da utilização quatro trabalhos, sendo três dissertações e uma tese, no qual o assunto se aproximava mais com a temática do presente trabalho. Utilizaram-se campos relativos ao título do trabalho, ao nome e sobrenome do autor do trabalho, ao ano de defesa/publicação, nome da instituição de origem, as palavras-chave do trabalho, objetivo e resumo.

Quadro 4 – Banco de dados das dissertações e teses

(continua)

<b>Título</b>	Educação infantil, do direito à obrigação: caminho para a Qualidade?
<b>Autor</b>	Emanuele Froner
<b>Ano</b>	2014
<b>Instituição</b>	Universidade Regional Integrada Do Alto Uruguai E Das Missões
<b>Palavras-chave</b>	Educação Infantil. Obrigatoriedade. Políticas Públicas
<b>Objetivo</b>	Analisar de que maneira a obrigatoriedade legal de ampliação de escolarização está impactando na oferta qualitativa e quantitativa na educação infantil de 4 e 5 anos.

Quadro 4 – Banco de dados das dissertações e teses

(continuação)

<b>Resumo</b>	A pesquisa intitulada “Educação Infantil, do direito à obrigação: caminho para a qualidade?” teve o intuito de analisar os impactos da obrigatoriedade legal da escolarização a partir dos 4 anos, na oferta e qualidade educacional na faixa etária de 4 e 5 anos no município de Frederico Westphalen. Tendo em vista a aprovação da Lei nº 12.796 de 2013, que estabelece o prazo até 2016 para a progressiva implementação dessa obrigatoriedade nas redes de ensino, fez-se necessário investigar junto à realidade, como essa Lei está impactando na oferta de Educação Infantil no Município foco da pesquisa e em que medida essa oferta tem correspondência com a qualidade na educação. [...]
<b>Título</b>	Plano nacional de educação - PNE 2014/2024: evidências da conciliação política
<b>Autor</b>	Carmen Luiza da silva
<b>Ano</b>	2014
<b>Instituição</b>	Universidade Tuiuti do Paraná
<b>Palavra-chave</b>	Conciliação política. Política Educacional. Participação. Conflito de interesses. PNE.
<b>Objetivo</b>	Analisar como a conciliação política efetivou-se no processo de construção do PNE
<b>Resumo</b>	Esta tese versa sobre as evidências da conciliação política no processo de construção do Plano Nacional de Educação PNE 2014/2014. O conceito de conciliação política adotado neste trabalho fundamenta-se na obra de Michel Debrun (1983) que a define como um arquétipo político-ideológico que se caracteriza como um meio de reforçar o poder daqueles que o detém apoiando-se no hiato existente entre grupos dominantes e camadas subalternas seja no seu aspecto econômico, cultural, social ou político. A pergunta central da pesquisa resume-se em identificar se a conciliação política constituiu-se na principal característica que tem prevalecido na elaboração de políticas educacionais evidenciando-se como uma estratégia. [...]
<b>Título</b>	O plano nacional de educação e o papel dos municípios na universalização da educação básica no Brasil.
<b>Autor</b>	Lizeu Mazzioni
<b>Ano</b>	2016
<b>Instituição</b>	Universidade Federal Da Fronteira Sul
<b>Palavras-chave</b>	Política Educacional; Estado Capitalista; Federalismo; Municipalização; Plano Nacional de Educação.

Quadro 4 – Banco de dados das dissertações e teses

(conclusão)

<b>Objetivo</b>	Delinear os desafios que o PNE estabelece aos municípios brasileiros no contexto do Estado capitalista, do federalismo e da universalização da educação básica enquanto direito social
<b>Resumo</b>	A presente dissertação apresenta os resultados de uma pesquisa sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) e o papel dos municípios na universalização da educação básica no Brasil. O estudo teve como objetivo geral, delinear os desafios que o PNE estabelece aos municípios brasileiros no contexto do Estado capitalista, do federalismo e da universalização da educação básica enquanto direito social. Trata-se de uma pesquisa descritiva e qualitativa, que utilizou abordagens qualitativas e quantitativas, desenvolvida a partir do referencial teórico da pesquisa bibliográfica e da análise dos dados da pesquisa documental.[...]
<b>Título</b>	Matrícula obrigatória na educação infantil: impactos no município de Santa Maria – RS
<b>Autor</b>	Camila Moresco Possebon
<b>Ano</b>	2016
<b>Instituição</b>	Universidade Federal de Santa Maria
<b>Palavras-chave</b>	Educação Infantil. Políticas públicas. Gestão Educacional
<b>Objetivo</b>	Analisar o processo de expansão da oferta de educação infantil na Rede Pública Municipal de Ensino de Santa Maria – RS, considerando a matrícula obrigatória a partir dos 4 anos de idade, no período de 2009 a 2016.
<b>Resumo</b>	Esta dissertação apresenta os resultados da pesquisa realizada no Curso de Mestrado em Educação, vinculada à Linha de Pesquisa LP2: Práticas Escolares e Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). O estudo apresenta como tema as políticas de educação infantil do município de Santa Maria, Rio Grande do Sul (RS), a partir da Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009a), que alterou o Art. 208 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) ampliando a escolaridade obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade. O objetivo geral da pesquisa é analisar o processo de expansão da oferta de educação infantil na Rede Pública

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, o catálogo elaborado cria condições para estabelecer um primeiro contato, possibilitando a circulação e intercâmbio entre as produções construídas e aquela a construir através de uma consulta em ordem alfabética por assuntos, por título, por ano, por objetivo, etc.

Em ambos os trabalhos constam um breve resgate histórico do direito à educação, das Constituições Brasileiras, principalmente a CF de 1988, em relação à educação. Salientam leis como: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, a Emenda Constitucional 59/09, os Planos Nacionais de Educação e seu contexto de elaboração, RCNEI (1998) e DCNEI (2009). As políticas públicas para a educação infantil que refletem sobre a qualidade no atendimento, com a ampliação do acesso em relação à obrigatoriedade.

O financiamento da educação que depende das políticas educacionais, pode ser considerado um fator de grande importância para alcançar a efetivação da qualidade na Educação Infantil. Para Silva (2014) as políticas públicas integram os instrumentos utilizados pelas instituições governamentais, como o Congresso, a Presidência, Estados e Municípios, para promover e influenciar a atuação da sociedade civil.

Na sequência será apresentado o contexto de pesquisa do Município de Santa Maria/RS, principalmente em relação ao atendimento e oferta da Educação infantil.

#### 4.2 O CENÁRIO DA HISTÓRIA: CONHECENDO O MUNICÍPIO EM QUESTÃO

O Município de Santa Maria localiza-se no Estado do Rio Grande do Sul (Figura 2), na região Sul do Brasil, fundada em novembro de 1797, e sua emancipação política ocorreu no dia 17 de maio de 1858. Santa Maria é considerada cidade universitária, graças à Universidade Federal de Santa Maria, criada por José Mariano da Rocha Filho em 14 de dezembro de 1960. Os primeiros habitantes conhecidos da região foram os índios Minuanos e Tapes. A cidade foi criada a partir de acampamentos de uma comissão demarcadora de limites entre terras de domínio espanhol e português que passavam pela região.

Figura 2 – Localização de Santa Maria no Rio Grande do Sul



Fonte: Abreu (2016). Disponível em: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:RioGrandedoSul\\_MesoMicroMunicip](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:RioGrandedoSul_MesoMicroMunicip).

Santa Maria está dividida em 10 distritos que, com exceção do 1º Distrito (Sede) — dividido em 41 bairros —, não tem subdivisões, ou seja, os distritos possuem um único bairro, homônimo ao distrito a que pertence. Na figura 3 podemos observar essa divisão por distritos.

Figura 3 – Divisão do município de Santa Maria por Distritos



Fonte: Wikipedia (2016), disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Santa\\_Maria\\_\(Rio\\_Grande\\_do\\_Sul\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Santa_Maria_(Rio_Grande_do_Sul))>.

Com 278.445 habitantes, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2017, é considerada uma cidade de médio porte e de influência na região central do estado. É a 5ª cidade mais populosa do Rio Grande do Sul e, isoladamente, a maior de sua região. Em relação à característica funcional, o município destaca-se como polo regional no setor comercial e prestação de serviços, de acordo com o site mantido pela Agência de Desenvolvimento de Santa Maria (ADESM).

Os dados educacionais apresentados no relatório do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) de 2015 demonstram que Santa Maria possuía 14.601 estudantes matriculados na Educação Básica distribuídos conforme gráfico a seguir em que, também, verifica-se o quantitativo das diferentes redes de ensino e respectivas etapas e uma modalidade da Educação Básica, com especial destaque à rede municipal.

Figura 4 – Número de matrículas na Educação Básica no Município de Santa Maria

Município	Dependência Administrativa	Tipo de Mediação Didático-Pedagógica	Ensino Regular				Ensino Médio <sup>2</sup>
			Ed. Infantil		Ensino Fundamental <sup>1</sup>		
			Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	
Santa Maria	Federal	Educação a Distância - EAD	0	0	0	0	0
		Presencial	59	67	0	368	489
		Total	59	67	0	368	489
	Estadual	Presencial	0	88	5327	5007	6768
		Semipresencial	0	0	0	0	0
		Total	0	88	5327	5007	6768
	Municipal	Presencial	1526	2768	6670	4826	0
		Total	1526	2768	6670	4826	0
	Privada	Educação a Distância - EAD	0	0	0	0	0
		Presencial	1964	2199	4286	2514	1819
		Semipresencial	0	0	0	0	0
		Total	1964	2199	4286	2514	1819
	<b>Total</b>		<b>3549</b>	<b>5122</b>	<b>16283</b>	<b>12715</b>	<b>9076</b>

Fonte: Censo 2015 (INEP).

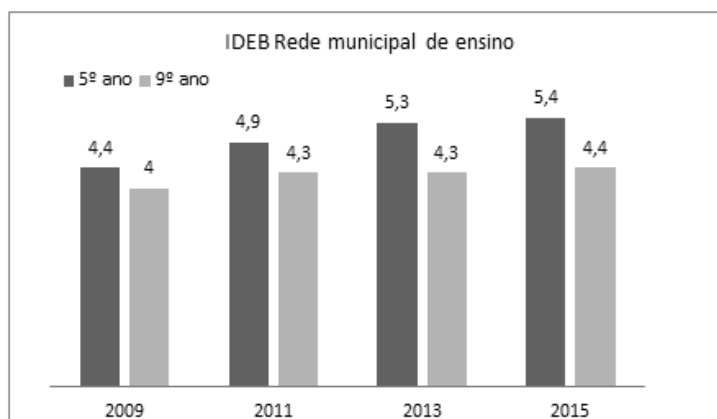
A partir do quadro, é possível observar a distribuição das matrículas, por níveis (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), nas esferas da Rede Municipal e da Rede Estadual de Ensino, presentes no município.

Um importante instrumento de avaliação da educação é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>7</sup>, ao qual geralmente se estabelece uma meta a ser alcançada pelo sistema nacional de ensino. No gráfico a seguir, consta as notas obtidas pela Rede Municipal no IDEB nos diferentes anos em que ocorreu essa avaliação. Os dados foram retirados do site

<sup>7</sup> O IDEB foi criado pelo Inep em 2007, em uma escala de zero a dez. Sintetiza dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a Prova Brasil.

do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e o município de Santa Maria – RS apresenta os seguintes indicadores:

Gráfico 1 – IDEB Município de Santa Maria – RS



Fonte: Dados do Censo Escolar, disponível no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

Observa-se no gráfico, um aumento nas notas obtidas com o passar dos anos, mesmo que de certa forma não sejam tão expressivas. É preciso levar em consideração que no contexto escolar existem diversos fatores que influenciam na aprendizagem dos estudantes e no desenvolvimento do trabalho dos professores e gestores. E ainda, que este método de avaliação utilizado é padronizado, não levando em consideração o contexto do município, e da comunidade escolar onde estão estabelecidas as instituições públicas de ensino.

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

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

A referida Lei determina ao sistema criado a responsabilidade pelo planejamento, organização e implementação de políticas públicas educacionais em colaboração com os Sistemas Estadual e Nacional de Educação.

No âmbito da legislação municipal, é importante salientar a relevância da Resolução nº 30/2011 que define as Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação Infantil no sistema municipal de ensino. De acordo com as diretrizes nesta etapa



Art. 9º – A abordagem metodológica na educação infantil deve basear-se na oferta de situações desafiadoras, ativas, estimulantes, lúdicas e significativas, as quais propiciem à criança a descoberta do mundo, do outro e de si mesma, através das quais os conteúdos das diversas áreas, valores e regras de convivência sejam aprendidos. Parágrafo único – Na educação infantil, a metodologia deve basear-se na postura lúdica, no acesso às formas diferenciadas de comunicação, na riqueza de estímulos nos aspectos físicos, emocionais, cognitivos, psicomotores e sociais e a convivência com as diferenças, primando pela afetividade nas relações interpessoais, pelo respeito e a valorização da criança (SANTA MARIA, 2011)

A primeira Escola Municipal de Educação Infantil de Santa Maria/RS foi fundada em 1967, nomeada Darcy Vargas. O objetivo era atender crianças de 6 meses a 6 anos de idade, oriundas de famílias em situação desfavorecidas socioeconomicamente da região norte do município. A segunda EMEI a ser criada foi no ano de 1979, atualmente conhecida como Centro de Educação Infantil Casa da Criança. A instituição fazia parte da Unidade Sanitária Centro Social Urbano Irmão Estanislau (WINTERHALTER, 2014) e após a LDB/96 integrou-se ao sistema municipal de ensino. Atualmente são 23 Escolas Municipais de Educação Infantil em Santa Maria conforme o quadro abaixo, atendendo crianças na faixa etária de 0 a 5 anos e 11 meses de idade.

Quadro 5 – Nome das Escolas Municipais de Educação Infantil de Santa Maria/RS

Escolas Municipais de Educação Infantil	Número total de Crianças Matriculadas
Ady Schneider Beck	115
Aracy Trindade Cáurio	84
Angela Tomazetti	84
Boca Do Monte	59
Borges De Medeiros	178
Casa Da Criança	386
Darcy Vargas	320
Eufrázia P Lorensi	162
Ida Berteotti	122
Ida Fiori Druck	120
João Franciscatto	129
Luiza Ungaretti	107
Luizinho De Grandi	191
Montanha Russa	127
Nossa Sra Da Conceição	36
Nosso Lar	193
Núcleo Infantil Caic	411
Santa Rita	103
Sinos de Belém	302
Vila Jardim	100
Vila Vitória	90
Zahie Bered Farret	93
Zulânia Salamoni	354

Fonte: Elaborado pela autora com dados cedidos pela SMED (2017).

Segundo informações do Documento-base do Plano Municipal de Educação de 2015, estava prevista a construção de doze escolas de Educação Infantil por meio do convênio com o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância)<sup>8</sup> que visa ampliar o acesso à Educação Infantil na rede pública municipal.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE) é um órgão fiscalizador e controlador do uso do dinheiro público e da administração orçamentária e financeira do Estado do Rio Grande do Sul, responsável por analisar as questões jurídicas sobre as despesas públicas e de julgamento das contas relativas. O TCE realizou em 2015 um estudo, e apresentou uma Radiografia da Educação Infantil por municípios do Estado, contendo dados referentes ao exercício do ano de 2015. A partir destes dados podemos observar o número de escolas, turmas e docentes na creche e na pré-escola, nas diferentes esferas administrativas no município de Santa Maria/RS, conforme apresenta o quadro abaixo:

Quadro 6 – Número de escolas, turmas e docentes na *creche*, das diferentes esferas administrativas, Santa Maria, 2015

Creche/Rede	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Escola	1	-	26	37	64
Turma	2	-	78	161	241
Docente	6	-	91	167	261

Fonte: Radiografia da Educação Infantil, TCE - RS, 2015.

Quadro 7 – Número de escolas, turmas e docentes na *pré-escola*, das diferentes esferas administrativas, Santa Maria, 2015

Pré-escola/Rede	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Escola	1	4	52	40	97
Turma	6	10	142	141	298
Docente	18	9	129	159	312

Fonte: Radiografia da Educação Infantil, TCE - RS, 2015.

Com os dados apresentados nos quadros 6 e 7, é possível observar que a rede municipal de ensino possuía vinte e seis escolas que atendiam a Creche (0 a 3 anos) e

<sup>8</sup> O PROINFÂNCIA visa garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil.

cinquenta e duas escolas que ofereciam a pré-escola (4 e 5 anos). É importante salientar que algumas escolas municipais de Ensino Fundamental oferecem apenas a pré-escola (4 e 5 anos), não ofertando vagas na etapa creche (0 a 3 anos).

O total de setenta e sete escolas na rede privada, que atendiam a Educação Infantil, é um dado significativo no município. Cabe salientar que, considerando dados do Conselho Municipal de Educação de 2014, 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 destas na Educação Infantil não está contabilizado nos percentuais do Município. Na rede Estadual<sup>9</sup> de ensino apenas quatro escolas ofereciam a Pré-escola, no total de 10 turmas e apenas 9 docentes. É um número consideravelmente pequeno na esfera Estadual, porém não é prioridade o atendimento da Educação Infantil.

A evolução no número de matrículas em creche e pré-escola, entre os anos de 2010 e 2015 por dependência administrativa em Santa Maria/RS, conforme o estudo apresentado pelo TCE-RS pode ser observada no quadro a seguir:

Quadro 8 – Evolução no número de matrículas em creche e pré-escola, por dependência administrativa, no município de Santa Maria 2010-2015

ANO	Creche					Pré-Escola				
	Total	Federal	Municipal	Estadual	Privada	Total	Federal	Municipal	Estadual	Privada
2010	1.769		1.163		606	3.847		2.067	244	1.536
2011	1.996	83	1.169		744	4.070	100	2.355	122	1.493
2012	2.234	75	1.282		877	3.995	74	2.381	86	1.454
2013	2.676	75	1.455		1.146	4.157	32	2.502	64	1.559
2014	3.283	42	1.658		1.583	4.759	85	2.498	92	2.084
2015	3.582	63	1.548		1.971	5.195	70	2.812	94	2.219

Fonte: Radiografia da Educação Infantil, TCE - RS, 2015.

Conforme os dados, houve um crescimento no número total de matrículas, tanto na Creche como na Pré-Escola. Na rede pública de ensino no ano de 2015, estavam matriculados 4.587 crianças (0 a 5 anos e 11 meses), considerando as dependências administrativa federal, municipal e federal que atendiam a Educação infantil (creche e pré-escola) conforme demonstra o quadro acima. Destas, 2.976 crianças de 4 e 5 anos estavam matriculadas na pré-

<sup>9</sup> Conforme a Lei de Diretrizes e Bases, lei n. 9.394/96, compete a Rede Estadual de Ensino assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio.

escola, e 1.611 crianças de 0 a 3 anos matriculadas na etapa creche da rede pública de ensino no referido ano.

Quadro 9 – Matrículas na rede municipal de ensino entre 2015 e 2017

Faixa etária das crianças matriculadas	2015	2016	2017
4 e 5 anos	2.812	2.920 + 370 (compra de vagas) = 3.290	3.214 + 319 (compra de vagas) = 3.533

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do TCE/RS 2015 e da SMED de Santa Maria, 2018.

A partir do quadro 9 podemos visualizar o crescente número de vagas na pré-escola na rede municipal de ensino. De 2015 para o ano de 2016, foram 478 novas matrículas, no entanto o crescimento de 2016 para 2017 foi um pouco menor, de 243 matrículas na pré-escola. Como os dados de 2015 são os apresentados pelo TCE/RS não consta se levaram em consideração a compra de vagas para atender as crianças de 4 e 5 anos no município de Santa Maria/RS.

No seguinte quadro, podemos visualizar o que há um pequeno aumento de matrículas nas dependências administrativas Estadual e uma oscilação na rede Federal de ensino que atendem a Pré-escola nos anos de 2015 a 2017, mesmo que por lei não seja obrigatório a contemplação da educação infantil.

Quadro 10 – Matrícula inicial da etapa pré-escola (4 e 5 anos) na rede Estadual e Federal de ensino em Santa Maria/RS

	ESTADUAL	FEDERAL
2015	78	70
2016	87	69
2017	93	83

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados estatísticos da educação disponíveis no site da Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul, 2018.

É importante salientar que, a oferta da educação infantil em instituições públicas de ensino, é incumbência da esfera municipal. Conforme o texto da LBD 9.394/96 no art.11, inciso V: "oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino

fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1996). No entanto, deve haver um regime de colaboração na organização dos sistemas de ensino entre os poderes federais, estaduais, municipais e o Distrito Federal de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 2009a). Contudo, a discussão sobre o regime de colaboração ficou bastante vaga para Gomes (2009), e a falta de especificação de como cada ente federado entraria com o “apoio técnico e financeiro” aos municípios e a perspectiva burocrática habitual das políticas públicas no Brasil, resulta em uma significativa dificuldade de entrosamento entre todos.

O quadro abaixo (Quadro 11), demonstra dados importantes, como por exemplo, o número da população em cada faixa etária, o número de alunos atendidos em 2015, bem como uma estimativa do número necessário de vagas a criar na Educação Infantil para alcançar a meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) segundo o TCE/RS.

Quadro 11 – Taxas de atendimento por idade, por etapa e vagas a criar na Educação Infantil, 2015, Santa Maria/RS

Faixa de idade dos alunos 2015	Alunos 2015	População	Taxa por idade	Vagas a criar: Meta 1 do Plano Nacional de Educação			Etapa	Taxa Bruta	Taxa Líquida
				00 a 3 anos	4 4 a 5 anos	0 0 a 5 anos			
0 a 3 anos	3.859	12.351	31,24%	2.317			Creche	29,00%	28,71%
4 e 5 anos	5.069	6.091	83,22%		1.022		Pré-Escola	85,29%	79,82%
0 a 5 anos	3.134	18.442	48,41%			3.339	Ed.Infantil	47,59%	45,59%

Fonte: Radiografia da Educação Infantil, TCE - RS, 2015.

O total da população na faixa etária de 0 a 5 anos em 2015 era de 18.442 crianças, no entanto eram atendidas apenas 47,59% do total, se o prognóstico é de criar mais 3.339 vagas, ainda assim não estaria contemplando o atendimento para toda a população desta faixa etária de 0 a 5 anos. No entanto, considerando os dados apresentados no quadro 11 e a estimativa de criar 1.022 vagas na pré-escola, alcançaria a universalização da Educação Infantil para a população de 4 e 5 anos de idade considerando o número de alunos em 2015 e a população desta faixa etária.

No entanto, parece haver uma convergência dos dados do TCE (2015), nos quadros 8 e 11 quanto ao número total de crianças de 4 e 5 anos de idade no ano de 2015. É possível que o estudo tenha considerado o número total de crianças nas diferentes dependências administrativas (estadual, municipal, federal e particular) para fechar com os 5.069 crianças de 4 e 5 anos de idade.

A partir dos dados obtidos na Secretaria de Município da Educação de Santa Maria/RS, o total de vinte e três escolas municipais ofertam vagas para a etapa da Educação Infantil (0 a 5 anos) no ano de 2017. O número total de alunos atendidos nesta etapa da educação era de 5.763 no mês de Junho de 2017. No entanto, a pré-escola também é oferecida em Escolas Municipais de Ensino Fundamental. É importante salientar que, o número total de alunos pode alterar-se durante o ano, tanto para mais quanto para menos, principalmente na fase de 0 a 3 anos (Creche), no qual a frequência não é obrigatória.

Quadro 12 – Número de alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino na Educação Infantil

2016		JUNHO 2017	
CRECHE	PRÉ-ESCOLA	CRECHE	PRÉ-ESCOLA
1.548	3.092	1.972	3.651
TOTAL: 4.640 + 1.238 (Conveniadas) = 5.878		TOTAL: 5763 + 759 (Compra de Vagas) = 6.522	

Fonte: Dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação de Santa Maria-RS, Junho de 2017.

A partir do quadro 14, observa-se um crescimento de 2016 até o mês de Junho de 2017, de 1.123 matrículas na Educação Infantil, sem levar em conta as vagas em escolas conveniadas e a compra de vagas, no qual o total refere-se as etapas da Creche (0 a 3 anos) e Pré-escola (4 e 5 anos). Assim aumento do número de matrículas é de 559 crianças na pré-escola no períodos referenciado acima. Outro elemento visível, é o número significativo de Compra de Vagas em 4 meses letivos no ano de 2017, no total de 759 matrículas. A compra de vagas visa atender à demanda excedente de alunos inscritos pela Central de Matrículas, como podemos visualizar no quadro 13 esse aumento, durante o período de 2012 à 2016.

Quadro 13 – Número de vagas compradas em escolas privadas

(continua)

ANO	VAGAS COMPRADAS
2012	180

Quadro 13 – Número de vagas compradas em escolas privadas

(conclusão)

ANO	VAGAS COMPRADAS
2013	370
2014	440
2015	699
2016	759
TOTAL	2.448

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

Como é possível observar, houve gradativamente um aumento no número de compra de vagas na educação infantil. Acredito que toda a verba pública investida com essa demanda de matrículas poderia ser aproveitada para melhorar a qualidade da estrutura física, por exemplo, da rede municipal de educação se políticas como o Proinfância fossem efetivadas. Contudo, sabemos que muitos dos contratos firmados entre prefeituras e construtoras em todo o país não foram cumpridos e passaram para a competência do Poder Judiciário resolver as pendências.

Quadro 14 – Percentual de crescimento no atendimento de crianças de 0 a 3 anos pela rede pública municipal de ensino

2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
6%	21,7%	14,7%	3%	17,7%	24%	26%
Crescimento total de 2009 a 2016						

Fonte: Dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação de Santa Maria-RS, Junho de 2017

O quadro acima demonstra o percentual de crescimento no atendimento de crianças de 0 a 3 anos pela rede pública municipal de ensino. Observa-se que entre os anos de 2015 e 2016 foi de 26% o aumento de matrículas nesta etapa. Um importante fator é que o Plano Municipal de Educação (2015-2025), em consonância com o Plano Nacional de Educação (2014-2024) e o Projeto de Lei do Plano Estadual de Educação, prevê em sua meta 1 “ampliar a oferta de Educação Infantil em creches para as crianças de até 3 anos, de modo a contribuir para o alcance da meta nacional de 50% (cinquenta por cento) até o final da vigência do

PME”, assim segundo os dados apresentados, o município está em processo de concretização do alcance do percentual de 50% até o ano de 2025 de matrículas na etapa Creche.

Na sequência, o capítulo 5 apresenta a análise dos dados levantados a partir da realização das entrevistas com os sujeitos envolvidos na presente pesquisa, bem como dos documentos apresentados relacionados ao número da matrículas no atendimento de 4 e 5 anos de idade na rede municipal de ensino de Santa Maria/RS. A partir do levantamento de pesquisa de campo, é possível analisar a visão dos entrevistados a respeito da meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), bem como do que foi feito durante o ano de 2016, entre outros possíveis dados que surgem no decorrer da pesquisa e nas falas dos entrevistados. Realizando assim um estudo do atendimento da demanda da pré-escola (4 e 5 anos) e a efetivação da Meta 1 do PNE e do PME no Município de Santa Maria/RS, proporcionando uma visão aos envolvidos no contexto de ensino municipal da concretização das Políticas Públicas voltadas para a Educação Infantil.



## **5 A HORA DO CONTO: A UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS**

Ao dar início a este capítulo, é importante salientar que foram realizadas entrevistas com os pretendidos sujeitos de pesquisa. Para tanto, foram elaborados quatro questionários, visando contemplar os diferentes sujeitos de pesquisa, que desempenham/desempenharam diferentes funções no sistema de ensino no município de Santa Maria/RS. No entanto, foi formulada uma mesma questão para ambos os participantes da pesquisa, a respeito da visão pessoal sobre os critérios para a oferta de uma educação infantil pública de qualidade.

Ao referenciar os sujeitos, utilizo letras para diferenciá-las. As gestoras seguem a ordem A, B e C: a ex-secretária de educação é referenciada como professora D. Para a coordenadora pedagógica da Educação Infantil na SMED utilizou-se o termo que nomeia seu cargo. E por fim, no Conselho Municipal de Educação, utilizo o nome da vice-presidente, que disponibilizou os dados obtidos pelo CMESM.

Durante a realização da primeira entrevista com uma gestora, surgiu a necessidade de modificar a questão número dois do questionário para as demais gestoras, visto que a visão pessoal como professora era diferente do que de fato acontecia nas ações da gestão escolar, em relação ao número máximo de crianças estabelecidos para cada turma. É a gestão da escola que define o número de crianças que é possível atenderem em cada sala de aula que a escola possui.

Segundo Possobon (2016), em relação à informação da população sobre as leis que remetem a obrigatoriedade da pré-escola, a SMED promoveu uma campanha de conscientização da população através da distribuição de materiais informativos nas comunidades, visando a divulgação do direito das crianças dos 4 aos 17 anos de idade à educação.

Na concepção de Rosemberg (1999, p.11), a expansão da educação infantil apoia-se no argumento de igualdade de oportunidades para as crianças das classes populares. Desse modo,

é possível considerar a expansão da oferta de vagas na educação infantil como uma dimensão quantitativa da qualidade educacional, pois, primeiramente, é preciso efetivar uma oferta universal para posteriormente discutir sobre ela (POSSEBON, 2016, p.44).

Outrossim,

a democratização da educação infantil no Brasil não pode ser analisada somente sob a ótica de sua expansão mas também das diferenciações internas decorrentes dessas expansões (ROSEMBERG, 1999, p.20).

## 5.1 AS AÇÕES DA SECRETARIA DE MUNICÍPIO DA EDUCAÇÃO SEGUNDO A EX SECRETÁRIA

Os secretários que ocupam as vagas no poder executivo municipal são profissionais escolhidos pelo mandato do próprio prefeito e, geralmente, vinculam-se aos partidos que apoiaram a candidatura durante as eleições. Tais profissionais desempenham/desempenharam as funções cabíveis à secretaria, durante a gestão de quatro anos. São, portanto, os secretários municipais que executam boa parte das ações requeridas pela prefeitura, ações essas que devem sempre estar sob a coordenação do próprio prefeito.

A Lei Municipal nº 5189, de 30 de Abril de 2009 dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal. Em seu art. 41 consta que “A Secretaria de Município da Educação tem como finalidade o planejamento, proposição, articulação, coordenação, execução e avaliação das políticas educacionais do Sistema Municipal de Ensino, em sintonia com órgãos Federais, Estaduais e com o Conselho Municipal da Educação” (SANTA MARIA, 2009, p.31).

Ao realizar a entrevista com a professora que atuou como secretária da educação, a conversa foi direcionada a partir de nove questões relacionadas ao processo de recebimento do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e os encaminhamentos para a universalização do atendimento da etapa da pré-escola (4 e 5 anos) no município de Santa Maria/RS.

As discussões a respeito da reestruturação do ensino, principalmente, da etapa da pré-escola se iniciou no município a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que instituiu a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica a partir dos 4 anos de idade. Neste sentido, conforme a professora D, o município foi delineando as medidas para o atendimento da faixa etária de 4 e 5 anos, que resultou em até 2016 a sua universalização conforme a meta 1 do PNE (2014-2024).

A Central de Matrículas de Santa Maria/RS, desde 2003, tem desempenhado um papel de democratização no gerenciamento das vagas da Rede Pública de Ensino. A central gerencia as matrículas públicas, tanto do sistema municipal quanto do sistema estadual de ensino. Então, no ano de 2014 começaram a realizar um levantamento da demanda das crianças de 4 e 5 anos, em outubro começaram a fazer uma pré-inscrição, no final deste ano eles apresentaram para a secretária de educação a demanda que Santa Maria teria que atender e a

partir desta demanda concomitante com o estudo da rede a SMED começou a montar as estratégias.

A primeira atitude da Secretaria de Município da Educação, após recebimento do Plano Nacional de Educação (2014-2024), foi realizar um estudo da capacidade da rede municipal de ensino. Ao iniciarem o diagnóstico da rede, procuraram observar qual era a capacidade do sistema de ensino em relação às possibilidades de ampliação do atendimento das crianças. Conversaram com os diretores e, então começaram a perceber que poderiam ser implementadas turmas na educação infantil nas escolas de Ensino Fundamental e também era possível uma ampliação, de acordo com a capacidade turmas nas escolas municipais de educação infantil.

Além de ampliar turmas que, segundo a ex-secretária de educação, na época foram mais de 31 novas turmas de pré-escola no sistema de ensino municipal, também começaram a buscar as parcerias, o município começou a estudar a possibilidade da compra de vagas na rede privada, previstas em lei nas escolas confessionais ou de cunho filantrópico. A partir dessas duas situações, iniciou-se o esboço de uma nova proposta de atendimento das crianças de 4 e 5 anos, ampliando o atendimento nas escolas de educação infantil da rede pública municipal, abrindo a possibilidade de atendimento nas escolas de ensino fundamental e também com a compra de vagas que se efetuou em diferentes instituições de Santa Maria/RS.

Conforme a professora D esse processo iniciou-se no ano de 2014 que se efetivou em 2015 o atendimento de todas as crianças que estavam inscritas na central de matrículas, e assim foram contempladas com vagas públicas, ou nas escolas da rede de ensino municipal e em uma escola estadual de ensino que mantém a etapa da pré-escola. Iniciou então, a compra de vagas no final do referido ano deu mais de 300 vagas na rede privada, através dos convênios realizados.

No período de três anos que a professora permaneceu na Secretaria de Educação, segundo ela, foi possível atender a todas as crianças de 4 e 5 anos, no entanto, não conseguiram atender de 0 a 3, o que ainda não se conseguiu alcançar até hoje. E contava também com a promotoria Regional de educação, que além da busca de atendimento, fazia um acompanhamento da oferta do sistema de ensino municipal de vagas para atender essas crianças.

*Então não tínhamos nenhuma criança fora da escola, e mesmo que nós tivéssemos o próprio ministério público vinha e cobrava que nós tínhamos que ter a vaga, por isso que nós tínhamos compra de vagas na escola. Primeiro, porque nós dávamos a importância devida à política pública que foi implementada pelo Plano, então esta*

*era a primeira, eu diria o primeiro princípio de implementar mesmo em Santa Maria, por acreditar que a criança entrando mais cedo pra escola era uma criança que tinha mais condições[...]. E segundo, porque nós tínhamos a obrigação o comprometimento de fazer cumprir o Plano Nacional de Educação com consonância com o Plano Municipal de Educação. Mas eu vou te dizer, não foi fácil. Não foi fácil, porque a gente sempre vai esbarrar na questão financeira (Professora D).*

Ao elencar as principais barreiras encontradas para a efetivação de políticas públicas e implementação do PNE (2014-2024) e PME (2015-2025) em relação à educação infantil, a entrevistada coloca que depende de diferentes fatores. Que

*eu diria antes da falta de investimento, vem à consciência do gestor, o gestor dar a devida importância para aquela implementação daquela política pública, hoje se nós pensarmos porque que a educação está assim no país talvez não seja por falta de investimento, mas por falta deste comprometimento do gestor de quem está lá na ponta fazendo a lei né e que depois não faz cumprir essa lei, por exemplo, para que uma política pública ela tenha resultados positivos ela vai implicar sempre na questão da qualificação e valorização do profissional (Professora D).*

Assim, no ponto de vista da professora D falta de valorização e a qualificação daquele que faz a educação acontecer, o professor. Para Kramer (2005, p.24) “a formação é necessária, não apenas para aprimorar a ação profissional ou melhorar a prática pedagógica. A formação é direito de todos os professores, é conquista e direito da população, por uma escola pública de qualidade”.

Neste sentido,

*[...] esse é um ponto chave que eu considero, no meu ponto de vista, é ter esse profissional realmente valorizado e qualificado, depois vem todas as outras questões, a questão do investimento, a questão da infraestrutura das escolas. Então a questão de recursos para que esse professor ele consiga desempenhar de uma maneira que atenda a essas crianças, que hoje estão as crianças do Século XIX, não cabe mais na vida delas uma sala de aula, uma cadeira, um quadro e um giz e um professor falando (Professora D).*

Conclui-se assim, que as crianças têm diferentes aprendizados fora do ambiente escolar, e ir para a escola e ficar olhando o professor falar resulta um choque, em um conflito entre o que se tem lá fora e o que se tem dentro da escola. Portanto, a escola precisa evoluir também, e para que isso ocorra ela precisa ter investimento suficiente para conseguir mudanças positivas junto com a sociedade.

As primeiras atitudes em relação à pré-escola realizadas pela SMED após a aprovação do PME (2015-2025) foi um investimento, a compra de vagas para atender a demanda apresentada pela Central de matrículas, onde 400 novos professores foram nomeados em um

concurso no começo de 2016, o qual foi resultado da necessidade da demanda que se apresentou e das novas turmas que se constituíram. Ocorreu a formação de professores em diferentes modalidades, houve a ampliação de recursos, a partir da apresentação do que havia de panorama da rede, começaram a ampliar as possibilidades de recursos para as escolas. Assim, as escolas receberam televisões, projetores, equipamentos de som, microfone, equipamentos esportivos, uniformes, e houve uma revitalização das escolas. Para a professora D foi,

*[...] dado uma nova identidade, parecia que você estava dando um nova identidade para a rede, [...] como fosse dado uma injeção de ânimo nas escolas para desenvolver um projeto diferenciado de educação em que o professor tivesse também recursos para que ele conseguisse ampliar a prática dele (Professora D).*

O Plano Estratégico de ampliação da oferta na educação foi elaborado em 2016 no município, a partir de todas as ações relatadas anteriormente. No entanto, há questões que não se consegue atender de uma forma tão exitosa, porque junto com essa questão do atendimento da meta do PNE e conseqüentemente atendimento da meta do Plano Municipal de Educação, há outras questões que interferem. Como por exemplo, o que a entrevistada colocou sobre o aumento da demanda das crianças com alguma necessidade educacional especial, ou seja, o município além de ter o desafio de atender todas as crianças 4 e 5 anos, apresentou esse outro público que aumentou significativamente nos últimos anos até 2016. Então acrescenta que, a questão do transporte para essas crianças, do atendimento educacional especializado precisavam integrar nessas escolas para fazer esses atendimentos, “junto com isso veio outras demandas extremamente significativas, foi um grande desafio” (Professora D)

Historicamente, as escolas de educação infantil da rede municipal são espaços que foram adaptados, não possuem estrutura pensada para atender a demanda de crianças. Essas escolas pertenciam à secretaria de Desenvolvimento Social e tinham cunho assistencial que com o tempo passaram a ter o cunho educativo. Por conseguinte, foram constituídas não para serem centros de educação, mas para serem centros assistenciais e assim com uma proposta de apenas cuidar das crianças.

*[...] Nós não tínhamos a capacidade de ampliar essas escolas, de, vamos supor, construir salas novas para atender essa demanda. O que a gente fez, na verdade, foi analisar os espaços da escola. Muitas vezes, a própria escola que tinha um espaço ocioso acabou transformando numa sala de aula, mas se nós formos, por exemplo, pensar no que temos em nosso ponto de vista de, do que precisa para atender uma criança nos mesmos considerávamos que aqueles espaços não eram adequados (Professora D).*

Nesse caso, a secretaria de município da educação fez um levantamento nas escolas de ensino fundamental sobre o número de alunos de cada turma de 1º ao 9º ano, rediscutindo a oferta das escolas, buscando viabilizar a diminuição de turmas, ajustando o ensino fundamental para possibilitar o aumento o atendimento da pré-escola nas escolas.

*Tanto é que hoje tem escolas que elas estão com a tendência mais de atender a educação infantil do que os próprios anos iniciais, e o que a gente fazia muito era solicitar que os diretores olhassem para o seu contexto, no sentido de que eles pudessem atender a demanda que se apresentava naquele contexto. Muitas vezes historicamente as escolas vem atendendo do primeiro ao nono ano, e naquela região, naquele território, não era exatamente aquela demanda que se apresentava para atender. [...] Então a gente atendeu a lei, atendeu o plano, mas atendeu também a comunidade onde as escolas estavam inseridas (Professora D).*

Nas Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria, aprovada pela Resolução CMESM Nº 30, de 21 de novembro de 2011, em seu art. 22 remete que “os parâmetros para a organização de grupos de crianças deverão levar em consideração o Projeto Político Pedagógico e o espaço físico, bem como observar a relação denominação/idade, criança/adulto e criança/professor” (SANTA MARIA, fl.7, 2011). Desse modo, estabelece o número de alunos por etapa, idade e relação criança/adulto ou criança/professor. A partir disso, a ex-secretária comentou que não foi em todas as escolas que obedeceram a Diretriz, havia escolas que ultrapassaram o número de alunos por turma, no entanto em contraponto a SMED oferecia um estagiário como apoio à escola, às turmas, aos professores. “Então nós também tivemos esse cuidado, assim como aumento o número de alunos nas escolas também [...] de disponibilizar monitores para que auxiliassem os professores” (Professora D). Contudo, consta no referido artigo sobre a disponibilização deste adulto no § 2º ressalta que “Quando a relação criança/adulto exceder aquela expressa na tabela acima (grifo do relator), o professor deve ter suas ações compartilhadas com o auxiliar ou monitor de educação infantil” (SANTA MARIA, fl.7, 2011). Desse modo, não era uma ação da gestão que atuou na Secretaria de Município da Educação, mas uma garantia assegurada na Resolução nº 30 de 2011.

Assim sendo, na visão da professora D, a oferta de uma educação pública de qualidade parte do princípio de dispor de profissionais valorizados e qualificados, “quanto mais qualificação tu tem mais condições tu tem de enfrentar as diversidades que tu encontrar em sala de aula” (Professora D). Além disso, coloca que precisamos conhecer a realidade que estamos atendendo, conhecer quem são estes estudantes que a escola atende, às fragilidades

que essas crianças e adolescentes apresentam, os conhecimentos já adquiridos, ou seja, a bagagem que compõe esse ser humano.

*[...]Esse é um ponto assim que eu diria crucial, e outro ponto crucial que eu penso hoje, estando aqui nessa escola<sup>10</sup> que nós temos que acreditar que as nossas crianças possuem grandes potencialidades, que elas são capazes, que é possível fazer com que elas aprendam, que nós temos que acreditar nisso”. Conclui que, “parto do princípio que um professor valorizado, qualificado, tem muito mais condições de oferecer um ensino de qualidade, e nós teremos mais capacidade de ter uma educação de qualidade. E junto com isso investimentos nas escolas, o cuidado nessa primeira infância, e não só educação, mas nos setores da Saúde junto com a educação e Desenvolvimento Social junto com a educação, teria que ter na verdade um planejamento estratégico com diferentes setores da sociedade, da gestão pública junto com a educação para que a gente consiga mudança (Professora D).*

## 5.2 A PERCEPÇÃO DA COORDENADORA PEDAGÓGICA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA SMED

O cargo de coordenador (a) pedagógico (a) é ressaltado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) de 1996, caracterizando-se assim como um grande avanço, pois no seu art. 64 garante um modelo de gestão pedagógica ao criar os critérios básicos para a função:

A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica será feita em cursos de graduação de Pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional (LDB, 1996).

A partir do recebimento do Plano Nacional de Educação 2014-2024 a primeira atitude da SMED, segundo a coordenadora, em relação ao documento foi se apropriar do plano. Neste sentido, conhecendo melhor o PNE (2014-2024), passaram a entrar “com a proposta do nosso plano municipal em cima das metas, das estratégias que era do plano nacional Santa Maria fez o seu, o plano municipal” (Coordenadora). O prazo para a construção ou reelaboração dos Planos Municipais de Educação, estava previsto no PNE (2014-2024) que deveria ser apresentado até o ano de 2015, e o município de Santa Maria/RS conseguiu concretizar a elaboração do seu PME (2015-2025) dentro do prazo estabelecido.

Em relação à Meta 1 do PNE de 2014-2024, em acordo com a meta 1 do PME de 2015-2025, foi possível realizar, primeiramente, segundo a coordenadora pedagógica “o que

---

<sup>10</sup> Atualmente a professora D atua como diretora em uma escola municipal de ensino fundamental da Zona Leste de Santa Maria/RS. Assumiu em 2017 a gestão escolar da instituição educacional.

foi mais rápido de fazer foi o levantamento da demanda dessas crianças. Foi feito um trabalho junto com a secretaria de saúde, foi feita uma reunião com o Programa Saúde na Escola (PSE), com os conselhos tutelares pra ver demanda parada” (Coordenadora), assim com o objetivo de criar estratégias para a realização da busca ativa das crianças na faixa etária entre 4 e 5 anos. E assim, a professora destaca que “a nossa diferença é que Santa Maria tem uma central de matrículas, ela é responsável por essa demanda, de levantamento dessa demanda” (Coordenadora), (Professora e acrescenta em sua colocação que não há demanda em julho de 2018, período em que foi aplicado o questionário para a coordenadora pedagógica da EI na SMED. No período em que foi apresentado o PNE, a rede municipal de ensino já estava atendendo mais de 90% das crianças de 4 e 5 anos, e assim a na visão da professora não foi difícil alcançar os 100% de atendimento nessa faixa etária.

Como colocado anteriormente pela professora que atuou como secretária de educação e confirmado pela coordenadora pedagógica da educação infantil, foi realizado um diagnóstico da demanda de matrículas na pré-escola, visando a universalização. E havia demanda de matrículas para a etapa da pré-escola no município no ano de 2016.

Na visão da professora, as principais barreiras encontradas para a efetivação de políticas públicas e implementação do PNE e PME, em relação à educação infantil, foi que:

*o atendimento do turno integral é um desafio muito grande, o atendimento de 0 a 3, porque eles queiram ou não, acabaram sendo prejudicados. A gente teve que priorizar os 4 e 5, e o 0 a 3 teve, eu acho que ele teve uma perda nesse sentido (Coordenadora).*

Neste sentido, um dos pontos que afetou o atendimento de 0 a 3 anos foi o fim do turno integral, no qual muitas EMEIs atualmente atendem em torno de apenas duas turmas em turno integral nessa faixa etária.

O fim do turno integral possibilitou a ampliação do número de crianças e de turmas nas EMEIs, que passaram a ser atendidas em turno parcial de no mínimo 4 horas diárias. Conforme Viera (2011, p.251) “verificamos que é cada vez mais generalizado o acesso à pré-escola para crianças a partir de quatro anos de idade. Ao lado disso, verificamos taxas persistentemente baixas para o segmento das crianças menores de três anos de idade”.

Outra barreira relatada foi a não construção das creches nos moldes do PROINFÂNCIA, na qual segunda a professora coordenadora da EI, estavam previstas a construção de 10 escolas no município de Santa Maria/RS. Assim,



*eu acho que isso nos prejudicou muito, e fez com que a gente tivesse que abrir esse espaço para a compra de vagas, para poder fazer esse atendimento maior (Coordenadora).*

Portanto, houve muita compra de vagas para suprir essa ampliação que seria contemplada com a construção das escolas de educação infantil.

Neste sentido, a professora coloca sobre a construção das unidades do PROINFÂNCIA que;

*teve uma que eu acompanhei mais de perto que era lá do Monte Bello em Camobi que é uma das regiões mais carentes de vagas, material de segunda, no meio da obra parou tudo, levantaram o acampamento deles, os escritórios e foram embora. Aquele material se perdeu, deteriorou. Na frente da Sinos lá no alto da Boa vista, uma região extremamente carente de vagas, perdemos tudo e botaram fogo inclusive. Teve o problema com incêndio. Eu achei uma tristeza de ver, o teu dinheiro indo fora e tu sabendo da necessidade que tu tinha né de vaga. Mas o que era passado era a questão das firmas que haviam falido e que não honraram com os seus compromissos (Coordenadora).*

Assim, entra a questão do não cumprimento dos contratos firmados entre a Prefeitura e as Construtoras, bem como a indignação ou vandalismo da população em relação ao descaso com as estruturas que já haviam sido construídas e com os materiais das obras.

Para o segundo semestre do ano de 2018 está previsto a entrega de duas escolas de educação infantil, construídas através do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Uma localizada no Cipriano da Rocha, na região Oeste e a outra na Vila Brenner, na região Norte da cidade.

Após a aprovação do PME (2015-2025), as primeiras atitudes em relação à Educação Infantil realizadas pela SMED, contemplando a pré-escola, foi a “abertura de turmas novas, a compra de vagas aumentou, a demanda aumentou. Mas eu não enxergo 4 e 5 como problema, minha preocupação maior é os menores” (Coordenadora).

Atualmente, segundo a coordenadora da educação infantil no Município não existe demanda de matrículas na etapa da pré-escola (4 e 5 anos). Conforme seu relato “porque a gente pega toda semana a demanda parada e tinham quatro crianças, duas de A e duas de B na região da Maringá que querem uma escola específica” (Coordenadora). No entanto, a Central de Matrículas trabalha por região, há disponibilidade de vagas e não necessariamente a família irá conseguir na escola solicitada, porém oferece a vaga em outra escola da região em que a criança reside.

Assim, a família tem a opção de aceitar ou não matricular a criança na escola em que há a vaga.

*Então essa demanda, na realidade não existe, por que essas 4 crianças, foi oferecido outras, e as famílias não quiseram levar. Daí o que a gente tem que fazer, tem que passar essas informações para o ministério público [...] que daí eles tomam as medidas.[...] Eu não tenho nenhum problema em te dizer que a gente não tem demanda parada, não existe de 4 e 5, e isso de acordo com a demanda levanta via Central (Coordenadora).*

Contudo, para Carbonari (2014) a obrigatoriedade da frequência à educação infantil para todas as crianças de 4 e 5 anos exige uma ação integrada por parte dos órgãos públicos. Exige a necessidade de uma parceria com as áreas da Educação, Assistência Social e da Saúde, apoiadas pelo Sistema de Justiça, na busca das crianças dessa faixa etária que não estiverem matriculadas nas pré-escolas.

Por fim, em relação à qualidade na educação infantil, um dos critérios colocados pela professora para essa efetivação;

*é o comprometimento do poder público, é o uso, usar essas políticas públicas pro bem dessa faixa etária. Que eu acho que a gente já sofreu tanto. Já lutou tanto, e continua cada vez mais lutando por espaço, pedindo espaço pra essa faixa etária. Mas eu te diria que eu tenho uma visão meio negativa em relação a isso. Que já estão falando da assistência voltar, pegar crianças de 0 a 3, nos deixar só com 4 e 5. Então eu, às vezes eu me preocupo muito com isso né. A gente lutou tanto pra sair da assistência, quando entrou na educação em 2000, e agora tu vê que existe já um desenho de isso retroceder, e voltar à assistência social a comandar essa faixa etária (Coordenadora).*

Dessa forma, conforme Rosemberg (1999, p.34) “enquanto a creche valer menos que a pré-escola, que vale menos que o ensino fundamental, outras alternativas de exclusão serão criadas ou recriadas”.

A concepção assistencialista iniciou-se com a preocupação em atender as crianças menores de 6 anos. Entretanto, a preocupação não era precisamente com a criança, mas com a liberação da mãe para o trabalho, pois as creches se caracterizavam como um serviço de atendimento às classes populares desfavorecidas socioeconomicamente. Como nos relata Vasconcellos (2005, p. 63), “com a criação da creche: a mãe já não encontra dificuldade em empregar-se e pode então tranquila dedicar-se ao trabalho que lhe há de trazer os meios de manter-se”. Através deste discurso, é possível perceber porque até hoje ainda temos essa visão tão enraizada, no atendimento à criança, de um cuidado assistencial. (FULY; VEIGA, 2012)

### 5.3 A VISÃO DAS GESTORAS DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

Em um primeiro momento, é importante salientar o papel do gestor no contexto escolar, a sua função no espaço escolar, forma de escolha deste para atuar na gestão escolar e a autonomia das instituições públicas de ensino. Neste sentido, entra a autonomia escolar, pois a LDB 9.394/96 deixa claro no sentido de afirmar a existência de “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira” (LDB, Art. 15), a serem também definidas pelos sistemas de ensino (VIEIRA, 2007a).

Na visão de Libâneo, Oliveira e Toschi (2007), ao termo gestão estão agrupadas as tarefas de direção e coordenação da escola. Assim, a gestão

refere-se a todas as atividades de coordenação e de acompanhamento do trabalho das pessoas, envolvendo o cumprimento das atribuições de cada membro da equipe, a realização do trabalho em equipe, a manutenção do clima de trabalho, a avaliação do desempenho (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2007, p.349).

Portanto, o dirigir e coordenar o trabalho desenvolvido no ambiente escolar o gestor assume a responsabilidade por fazer a escola funcionar mediante o trabalho em conjunto. Mais do que um administrador que organiza os orçamentos, calendários, vagas e materiais, quem direciona a escola precisa ser um educador. E isso significa estar ligado ao cotidiano da sala de aula, conhecer alunos, professores, pais e o contexto da comunidade a qual a escola está inserida. Portanto, função primordial do gestor é prezar pela qualidade do fazer pedagógico da instituição que gesta, não sendo apenas um provedor e organizador de recursos. No cotidiano escolar, faz-se necessário,

conhecer como se dão as práticas e as relações no dia-a-dia da escola constitui-se em condição fundamental para promover o que ela precisa e deve ser para constituir-se em um ambiente educacional capaz de promover a aprendizagem e formação que os alunos precisam ter para poderem desenvolver as competências pessoais necessárias para enfrentar os desafios de vida com qualidade na sociedade globalizada da informação e do conhecimento (LUCK, 2009, p.128).

O diretor mantém contato direto com a secretaria municipal de educação, no planejamento e infraestrutura pedagógica, e ainda é responsável por administrar o espaço escolar dentro das diretrizes dos órgãos responsáveis pela educação. “Parte da dificuldade da gestão diz respeito ao fato de ela se situar na esfera das coisas que têm que ser feitas, o que nem sempre agrada a todos”. A gestão escolar direciona-se para assegurar aquilo que é próprio de sua finalidade (promover o ensino e a aprendizagem), viabilizando a educação

como um direito de todos, conforme determinam a Constituição e Lei de Diretrizes e Bases. (VIEIRA, 2009, p.25). Neste sentido, a gestão

pode representar a frente de liderança que é capaz de constituir um elo entre os sujeitos da comunidade escolar. É demasiadamente importante que a gestão da escola tenha como proposta que valorize os espaços de reflexão e problematização das ações pedagógicas e das concepções que as perpassam, de modo que se construa uma atmosfera favorável ao desenvolvimento de planejamentos pautados em práticas pedagógicas reflexivas e com intencionalidades consistentes (POSSEBON, 2016, p.46).

Para Oliveira (2002, p.133) a mudança em relação às formas de escolha do diretor de escola passou a ocorrer após a aprovação da Constituição de 1988. Remete em seu texto o art. 206, inciso VI, que a gestão democrática do ensino público é “O processo de escolha do diretor escolar via eleições diretas veio a somar-se às novas funções administrativas da escola”. Todos os professores com mais de dois anos de serviço na escola, podem se candidatar a diretor, alterando-se assim o perfil desse profissional.

Em decorrência das alterações na concepção de administração escolar e descentralização entre os diferentes órgãos de governo, a gestão da escola da rede pública que passa a ter uma autonomia financeira, administrativa e pedagógica ao (re) significar as diretrizes oficiais do governo no seu exercício. (MARTINS, 2002). Portanto, a escola passa a contar com maiores possibilidades de decidir e resolver suas questões cotidianas com mais agilidade, bem como a buscar complementação orçamentária através de ações junto à comunidade escolar.

Participaram da pesquisa uma gestora de escola de educação infantil da região Centro-Oeste, outra da região Oeste e por último uma da região Sul do município de Santa Maria/RS. Os contextos em que as EMEIs estão inseridas possuem peculiaridades diferentes. Na escola em que a professora A atua há treze anos na gestão escolar e atendiam 386 crianças no começo de 2017; atendendo 302 crianças no começo do referido ano, a professora B atua há oito anos como diretora da escola municipal de educação infantil; e na região Sul a professora C atendia 411 crianças no início de 2017 e está há 22 anos na gestão da EMEI.

Em primeiro lugar, a professora A entende que o processo para a efetivação da universalização do atendimento de 4 e 5 anos até o ano de 2016 se iniciou a partir Emenda Constitucional nº 59/2009, na qual torna obrigatório e gratuito o atendimento na educação básica a partir dos 4 anos de idade. Então, infere que o processo foi tranquilo,

*não entendo que teve uma alteração de mudança nesta escola. Cada escola tem um processo e um tipo de gestão, para nós foi muito tranquilo ela foi acontecendo. [...] Em nenhum momento priorizamos no sentido de abrir só turmas de pré-escola [...] a escola trabalhou para estar recebendo sempre a demanda maior de 4 e 5 anos, mas não que fosse uma coisa que viesse determinado da secretária. (Professora A)*

Dentro desse processo, situa-se a alteração no sistema municipal de educação quanto ao atendimento das crianças, que há 10 anos havia atendimento em turno integral nas escolas de educação infantil. E, para se adequar a lei as EMEIs, foram autorizadas a passar a atender em jornada parcial, de no mínimo 4 horas diárias. Assim, professora A destaca esse como um dos pontos importantes para a ampliação de vagas na educação infantil no município. Portanto, ao acabar com o turno integral, principalmente, para as turmas de pré-escola, níveis A e B (4 e 5 anos), possibilitou a ampliação da capacidade de atendimento da rede municipal de ensino.

A escola municipal de educação infantil da zona centro-oeste possui uma equipe de 21 professores, que atende os alunos de 1 ano à 5 anos de idade no primeiro semestre de 2018. Contando com nove turmas de pré-escola, nas quais estavam matriculadas crianças de 4 e 5 anos. Por fim, os espaços que a escola possui foram sendo adequados, para realizar essa demanda de atendimento, não havendo grandes ampliações na estrutura física.

Em relação à oferta de uma educação pública de qualidade, a professora A enfatiza pontos importante para efetivar essa qualidade no ambiente escolar. Em primeiro lugar, coloca que a equipe gestora deve compreender o que é qualidade na educação, “ela tem que ter uma formação e querer uma escola com qualidade” (Professora A). Por conseguinte, “com certeza, muito básica, é a formação desse professor, então nós temos sorte hoje eu tenho todos os professores com nível superior e pós-graduação” (Professora A). E conclui, que na sua visão como de diretora, um dos profissionais que diferencia a qualidade no contexto escolar, é o coordenador pedagógico, que trabalha junto com os professores acompanhando as atividades e projetos desenvolvidos na escola.

Diante disso, define que o atendimento da escola em que atua é bom, ou melhor, que de uma escola particular. Que não precisa imitar o funcionamento da escola privada, “mas em nenhum momento ficamos abaixo dela”. E acrescenta que, “[...] Tanto que nossa escola aqui tem um perfil bem diferenciado, nós não temos crianças de zoneamento aqui, muito pouco” (Professora A). A escola recebe crianças de diferentes lugares da cidade, que possuem um nível socioeconômico heterogêneo. Conforme professora A é uma característica da escola o atendimento de um grande número de crianças com necessidades educacionais especiais, “é uma das escolas que tem o maior número do município de inclusão” (Professora A). Por fim,

a preocupação central da escola é a criança, um trabalho focado na criança. De forma, que não importa para a família das crianças se o professor está insatisfeito economicamente ou politicamente, “mas o trabalho aqui tem que ser bem feito” (Professora A).

Atuando na direção da EMEI da zona oeste há oito anos, a professora B relata que a gestão tem buscado ampliar o número de vagas, contudo esbarra na questão dos espaços físicos que a escola dispõe. Assim, procuram reorganizar os espaços para que possam atender mais turmas sem perder a qualidade no ensino, “no entanto esse investimento é feito assim com os recursos da comunidade e algumas das verbas que a gente recebe” (Professora B). Então o número de alunos na escola aumentou, mas o espaço físico ainda é o mesmo.

Contemplou no primeiro semestre de 2018 o atendimento de 315 crianças, distribuídas nos dois níveis da educação infantil (creche e pré-escola). Contando com cinco turmas de pré-escola nível A, uma turma mista de níveis A e B, e três turmas do nível B, totalizando nove turmas de pré-escola (4 e 5 anos). A EMEI tem apenas uma turma de maternal em turno integral. Segundo a gestora B “quando eu vim pra cá, a gente tinha em torno de 50 crianças, pra ti ver o que cresceu. Mas assim, a gente vai ampliando os espaços vai fechando” (Professora B). Neste sentido, observa-se que a gestão trabalhou e organizou a escola para poder ampliar a oferta de vagas na educação infantil.

Uma realidade que impede que a gestão faça alterações no espaço físico é em relação ao prédio em que a escola funciona, pois não pertence ao Poder Público Municipal, é um prédio cedido. Então,

*é um prédio assim que a gente não pode construir muita coisa nele, porque ele não é do poder público municipal. A gente vai reformando, vai ajeitando daqui dali, mas não tem investimento, nem a prefeitura pode vim aqui e construir amplia.*  
(Professora B)

Para atender o novo grupo de crianças de 4 e 5 anos, e assim ampliar o atendimento a gestão tem

*reformado salas, nós ampliamos o espaço que a gente tinha lá embaixo que estava assim, não era utilizado, a gente transformou em sala de aula. Para atender uma turma, não é um espaço grande, então ali a gente pode atender só 18 crianças. A gente coloca o número de crianças conforme o espaço físico né* (Professora B).

Atualmente, a escola não disponibiliza de um espaço para fazer reuniões com toda a comunidade escolar ao mesmo tempo, por isso realiza por turnos, devido ao pequeno espaço físico que não comporta todos os pais e alunos da escola. E acrescenta que “até para uma festa

eu tenho agora que sair para outro espaço. Na verdade, a gente ampliou muito com sala de aulas, para tentar colocar o maior número possível de crianças na escola” (Professora B).

Estava previsto a construção de uma escola de educação infantil através do PROINFÂNCIA na comunidade, quase em frente da EMEI na Zona Oeste. A obra teve início, no entanto parou e ficou toda a estrutura que já havia sido feita acabou no chão, destruída pelo tempo. E a professora B relata que;

*a orientação que a gente tinha recebido é que ali funcionaria a creche para 0 a 3 anos de idade, o dia todo para 250 crianças. Então isso aliviaria aqui o número, a pressão em cima de nós para atender todas as crianças da região. No entanto, a obra ficou ali no chão, dinheiro público desperdiçado e nós continuamos aqui tentando atender o máximo que a gente pode, porque não tem, é muita criança e não tem onde colocar, realmente não tem (Professora B)*

No final do ano, segundo a professora B, é feito uma previsão de quantos alunos continuam na escola e quantas vagas terão para ofertar em cada nível, e após manda para a SMED que disponibiliza para a Central de Vagas de Santa Maria. São em torno de 60 novas vagas ofertadas para a pré-escola. Assim sendo,

*conforme essa disponibilidade que eu tenho de vagas a central vai me mandando criança. No momento em que fecha meu número de vagas eles não me mandam mais, no entanto eles estão sempre me perguntando se eu tenho vagas”. Coloca que atualmente “aqui na escola não tem mais vagas, a gente tem que ter um limite, porque não tem como o professor trabalhar com número tão grande de crianças pequenas em sala. E eu só coloco esse número ainda porque eu tenho uma estagiária para auxiliar na pré-escola (Professora B).*

A escola atende no máximo 25 crianças por turma para a etapa de pré-escola, nos níveis A e B. Na concepção da professora B,

*sim, aqui tem uma demanda, lá na lista de espera né, que a gente não consegue atender. Agora semana passada mesmo eles precisavam de 6 vagas de pré-escolar A, só que as minhas turmas estão com 25 alunos não tem mais como ampliar esse número (Professora B)*

Particularmente vejo que há uma procura devido à quantidade da população que reside na região, pois muitas vezes há vagas no sistema municipal de ensino para a etapa da pré-escola, no entanto nem sempre é na região ou perto da localidade em que a criança e sua família moram. Isso se evidencia através da fala da diretora B, que relata: “diariamente sabe, as pessoas vêm se informar querendo, eles acham ainda que eles vão conseguir a vaga vindo aqui na escola” (Professora B).

Na mesma região, perto da EMEI há uma escola de cunho filantrópico que atende as crianças da comunidade desde a pré-escola, nível B (5 anos de idade) ao ensino fundamental. E ainda há projetos ofertados para os alunos no Centro Social. A escola e o Centro social são duas unidades distintas, no entanto pertencentes a mesma rede particular de ensino. As famílias tentam vaga nessa escola “porque ele é criança vai ficar até o final do Ensino Fundamental lá e tem toda uma estrutura de Atendimento à criança” (Professora B).

Uma característica da comunidade escolar da EMEI é que

*o pessoal não gosta de vaga de manhã. De manhã nós temos problemas para que eles tragam as crianças na escola. Então à tarde é o que mais procuram e às vezes nem abre vaga à tarde para alunos novos, os alunos novos vem todos para o turno da manhã. E aí os que já são nossos, que vem vindo do maternal então fazem a opção, e aí geralmente ficam todos à tarde”. Portanto, “nós temos tentado mudar esse caráter assim da educação infantil de assistencialismo, sabe, eles ainda têm. Tem muitos que tem isso de achar que a vai lá pra creche pra escolinha, vai quando a mãe precisa fazer uma faxina, vai quando a mãe tem que ir no centro, sem aquele compromisso com a escola, com a educação da criança. Então no início do ano a gente sempre faz reunião com os pais e já coloca pra eles então, a questão da obrigatoriedade. (Professora B).*

Ainda é comum, principalmente na educação infantil a cultura do cuidar, pois os estudos sobre a educação infantil atentam para o entrelaçamento do cuidar e do educar, que deve existir nas creches e pré-escolas. Portanto, a esse caráter educativo,

*Podemos atribuir diversas funções, desde o desenvolvimento humano dos indivíduos, mediante as relações sociais, até de formação, ética e moral dos mesmos, para aquisição de conhecimento e saberes essenciais para a vida em sociedade. Todavia, o trabalho educativo deve estar orientado para a formação de indivíduos de maneira integral, que vise o desenvolvimento dos aspectos cognitivos, afetivos, físicos e sociais (NASCIMENTO; MELO, 2016, p.3)*

Desse modo, na Resolução n.5 de 2009 que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, remete no inciso I do § 1º do art. 8, que “a educação em sua integralidade, entendendo o cuidado como algo indissociável ao processo educativo” (BRASIL, 2009).

A frequência dos alunos, principalmente no turno da manhã é constantemente cobrada pela equipe diretiva. Neste sentido,

*uma coisa que a gente tá assim, batendo sempre que 4 e 5 anos não pode ficar em casa, tem que estar na escola. A gente tem um caderno de justificativas, [...] a gente pede então que se eles tiverem que faltar que venham até a escola e justifiquem porque se não eles perdem a vaga”. Então as famílias estão começando a levar a sério assim a questão de justificar para nós né. Porque a gente tinha períodos, e*



*sempre as crianças se ausentavam mais de 15 dias sem dar nenhuma satisfação né, e agora a gente com esse monte de criança precisando de vaga né, tá com espaço ocioso [...], não sabendo que a criança vem se não vem (Professora B)*

Assim, a escola além de se preocupar com toda a questão de ampliação de vagas, de reestruturação dos espaços, dos números de alunos por sala, entre outras funções da equipe diretiva, procura conscientizar a família da importância dessa obrigatoriedade e permanência da criança na pré-escola.

Uma das ações nas escolas, de qualquer nível educacional é a utilização da ficha FICAI (Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente). A FICAI visa garantir a permanência da criança e do adolescente na sala de aula através de parceria entre a escola, o Conselho Tutelar e o Ministério Público. Os parceiros atuam no combate à infrequência, que é o primeiro passo para o abandono e a evasão escolar. Assim sendo, a escola tenta a comunicação com os pais dos alunos infrequentes e constantemente lembra-os da obrigatoriedade da frequência da criança, e em ultimo caso preenche a ficha FICAI e envia para o Conselho Tutelar. Portanto, segundo a professora B “quando os pais são comunicados que irá, tem que tá indo atrás, tem que tá pressionando que tem a ficha FICAI e que vai mandar para o conselho tutelar, aí rapidinho ele se organiza” (Professora B). E assim essa ação reforça a conscientização dos familiares em relação ao seu compromisso quanto adulto, em relação às crianças pelas quais são responsáveis.

Os critérios para a oferta de uma educação pública de qualidade na visão da professora B parte do principio de ampliação dos recursos pedagógicos e a formação dos professores. Pois,

*como é bom agora a gente recebeu professores habilitados novos, assim dá uma outra dinâmica para escola para proposta da escola. Pessoal que tá ingressando agora no Magistério Público Municipal, não que não tenham experiência, já tem experiência mas eles vem com vem assim a somar o trabalho mesmo. Recebemos assim boas, pessoas dedicadas com uma boa formação que estão interessadas em fazer cursos se aprimorar. Então acho que isso é importante porque quando a pessoa não tem essa vontade de crescer, crescer enquanto pessoa, estudar e desenvolver, auxiliar escola fica difícil da gente fazer um trabalho né de qualidade. E assim o grupo é, nosso grupo agora tá um grupo muito bom (Professora B).*

Atualmente, as professoras da pré-escola da rede municipal de ensino foram convidadas a participar do PNAIC (Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa) que passou a contemplar a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil, professores alfabetizadores e a um coordenador pedagógico por Unidade Escolar. Assim, na

EMEI da zona oeste para incentivar as professoras a realizar as atividades propostas no PNAIC,

*essa semana estamos fazendo assim tá dando um dia para cada uma, e hoje então a minha supervisora tá na sala dela e a semana toda vai ser assim né. Então para a gente conseguir incentivar que as gurias estudem, valorizar esse esforço que estão fazendo de ir à noite fazer o curso, fazer atividades todas e ao mesmo tempo conseguir que a escola não seja prejudicada com tudo isso (Professora B).*

As professoras da EMEI não possuem o horário de planejamento, em função de não ter que as substitua em sala de aula, conforme a Diretora B “faz oito anos que eu estou aqui, a gente está pedindo assim horário de planejamento para os professores que até hoje a gente não conseguiu” (Professora B). Evidencia-se assim, que além da formação inicial, a formação continuada na percepção da diretora B também contribui para uma educação de qualidade.

Em relação à meta 1 do PNE (2014-2024) a professora C, que desempenha as funções de diretora em uma EMEI da Zona Sul relata que por parte da SMED “foi nos colocado a questão dessa obrigatoriedade da pré-escola né, que nós teremos que fazer o possível para atender todas as demandas, toda a demanda de nessa faixa etária de 4 e 5 anos” (Professora C). Assim, coloca que a oferta de turno integral na etapa creche (0 a 3 anos) foi findando para que a escola tivesse espaços físicos para atender a demanda de pré-escola. Por consequência, em turno parcial de 4 horas diárias, ocorreu à ampliação do atendimento dessa faixa etária, como a professora C havia referido em seu discurso.

Uma das ações da gestão da EMEI localizada na Zona Sul de Santa Maria, em relação ao espaço físico, segundo professora C foi à alteração do local que utilizavam para as refeições das crianças,

*[...] tirando nosso refeitório, daí o nosso refeitório foi transformado em sala de aula, onde a gente pode atender mais 80 crianças. E nós temos um pátio coberto, onde foi transformado em refeitório. Então a gente teve condições de atender e priorizar esse atendimento conforme as solicitações da secretaria (Professora C).*

Partindo da necessidade de ampliação do atendimento de 4 e 5 anos, realizaram na escola essa adequação dos espaços para receber essa nova demanda que se apresentava. No entanto, a decisão de realizar as adaptações surgiu da gestão da escola em parceria com o Conselho Escolar e da Associação de Pais e Mestres da escola.

Em um primeiro momento, a proposta para não perder o refeitório, seria transferir todas as turmas de pré-escola (4 e 5 anos) e levar para a EMEF, sob outra gestão, outra administração, e ficar só com o atendimento da etapa Creche (0 a 3 anos). No entanto, como a

gestora tem uma relação com a comunidade de mais de 20 anos, o pessoal não aceitou, e ofereceu ajuda para construir sala. Se propuseram a fazer qualquer coisa para que continuasse as turmas de pré-escola na EMEI, a APM correu atrás para que permanecesse junto no mesmo espaço.

Atualmente, pelo que é de conhecimento da professora C não há demanda parada de solicitações de vagas para a pré-escola da Central de Vagas. A EMEI em que atua como gestora atende 420 crianças, 10 turmas de pré-escola e as demais fecham 22 turmas no primeiro semestre de 2018. Percebe-se que o público de crianças atendidas pela escola é grande.

Em relação ao número de crianças por espaço, professora C relata que:

*Geralmente nós determinamos na escola isso, devido ao espaço de cada turma né. Nós temos salas que é impossível tu colocar 20 crianças e tem outras que tu pode colocar até 25 né. Então a gente vai procurando assim atender o que diz a legislação né, o número de alunos por turma conforme a faixa etária de cada um (Professora C).*

E exemplifica “exemplo as minhas salas de pré-escola acomodam 25 crianças, mas também de acordo com o plano Municipal a gente tem 20, 20 na sala e ficamos naqueles 20 e atendemos a toda a demanda” (Professora C). Neste sentido, a gestão procura atender o que está estabelecido nas Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria/RS. Particularmente, penso que é muito importante para a qualidade do ensino obedecer ao limite de crianças por professor, estabelecidos pela Resolução CMESM nº30<sup>11</sup>. Pois, mesmo que o espaço comporte uma criança a mais faz diferença na questão da contemplação das suas especificidades e o acompanhamento do desenvolvimento global de cada criança no contexto escolar.

Para a professora C uma educação pública de qualidade é importante contar com,

*professores especialistas, qualificados e comprometidos com a educação infantil. Eu acho que o trabalho começa por aí, porque no momento que tu tem um grupo engajado na proposta pedagógica da escola, e também não podemos deixar de lado essa questão do amor do carinho que se tem pela educação infantil, tu não consegue fazer um trabalho perfeito (Professora C).*

---

<sup>11</sup> Pré-escola A (Pré A) de quatro e cinco anos, de 15 a 20 crianças por adulto. No máximo 20 crianças por professor.

Pré-escola B (Pré B) de cinco anos a cinco anos e onze meses (5 – 5a 11m), 20 crianças por adulto. No máximo 20 crianças por professor (SANTA MARIA, 2011)

Observa-se que em mais uma fala remete a qualidade à qualificação dos profissionais que atuam na escola, principalmente em sala de aula, evidenciando na sua colocação a formação continuada.

Outro ponto importante para a diretora C é a questão do estagiário/monitor<sup>12</sup>, que auxilia os professores em sala da aula no desenvolvimento das atividades pedagógicas e rotineiras. Relata que “a gente precisa do trabalho deles é um trabalho. Assim, que o sem o estagiário as escolas educação infantil não funcionam né, e é que elas são assim muito rotativo o quadro dos estagiários, elas só podem ficar dois anos na escola a cada 6 meses renova contrato”.

Os estagiários que atuam na educação infantil geralmente são alunos da EJA ou do turno noturno do ensino médio, que no período diurno auxiliam nas atividades escolares das EMEIs. Assim, a professora C coloca que: “as meninas são um pouco imaturas, muitos jovens né, a gente nós como equipe diretiva a gente procura assim promover a formação delas aqui na escola. Então nós temos as reuniões pedagógicas que elas participam juntos com os professores, tem momentos que a gente também realiza com elas a gente traz pessoas para fazer palestra”. Essa formação cuida aspectos como:

*a questão da postura delas da maneira como elas falam, da maneira como se vestem, porque a maioria das meninas são aqui da comunidade. Então a gente tem que preparar elas num todo, e tem algumas do ensino superior né, só que é muito difícil de conseguir o pessoal do ensino superior, porque a universidade é muito longe daqui (Professora C).*

Neste sentido, conclui que “a realidade das crianças é uma realidade assim bastante pesada, dura né. Em casos assim bem complicados e que se a pessoa não está bem preparada para receber aquela criança fica difícil né” (Professora C). Observa-se nessas colocações que há uma preocupação da gestão quanto a atuação desses estagiários no ambiente escolar da educação infantil, de uma formação para compreender alguns aspectos relacionados à educação e postura neste espaço educacional.

#### 5.4 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A EDUCAÇÃO INFANTIL

O Conselho Municipal de Educação de Santa Maria (CMESM) foi instituído pela Lei Municipal nº 3168, de 14 de novembro de 1989, é o órgão consultivo, deliberativo, de

---

<sup>12</sup> Os auxiliares ou monitores na educação infantil são adolescente/adultos que estejam matriculados no ensino médio, em turno inverso ao de estágio. Bem como, alunos da Educação Superior de Psicologia, Pedagogia ou Educação Especial. São pessoas contratadas e remuneradas para exercer as funções específicas dentro das escolas municipais de educação infantil.

controle social, propositivo, normativo e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino. Para a elaboração de seus pronunciamentos (resoluções, pareceres e indicações) o Conselho estabelece diálogo com a sociedade local por intermédio dos representantes das entidades que o compõem e da participação nos diversos fóruns que discutem Educação no Município, propondo o conhecimento da realidade e a reflexão sobre esse conhecimento numa perspectiva de construção de novos cenários para a educação em Santa Maria.

A existência dos Conselhos Municipais de Educação, conforme Gadotti (2000, p.169),

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

Na pesquisa de mestrado de Possebon (2016, p.76) intitulada “Matrícula obrigatória na educação infantil: impactos no município de Santa Maria-RS”, a autora coloca que é,

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

Dessa forma, cada segmento desenvolve as suas competências e seus assuntos de maneira muito particular e restrita sem uma continuidade ou proximidade, resultando assim em um trabalho fragmentado com menor qualidade do que se fosse um trabalho realizado em conjunto com mais cooperação e integração.

Na disponibilização dos dados e participação na pesquisa contamos com a colaboração da conselheira Jane, que atualmente é vice-presidente do Conselho Municipal de Educação. Para responder as questões houve autorização do Presidente do CME Cláudio Pereira de Oliveira, que presidiu até o mês de Julho de 2018. Após foi realizada uma eleição, e eleita a professora Luciane Maffini Schlottfeldt para completar o mandato até o final do ano referido acima. A conselheira vice-presidente atua há 17 anos na rede municipal de ensino, é especialista em matemática, bacharel em Direito, advogada e pós-graduada em Direito Constitucional.

Sendo atribuição do Conselho Municipal de Educação fiscalizar o sistema municipal de educação. Em relação à Meta 1 do PNE em acordo com a Meta 1 do PME, o CME vem realizando pesquisa junto às escolas de educação infantil públicas e privadas, para levantar o

número de matrículas efetivadas na educação infantil nas faixas etárias de 0 a 3 e de 4 a 5 anos.

Verificou-se que nas escolas públicas a oferta de vagas para a faixa etária de 0 a 3 anos é ainda muito pequena, enquanto que a oferta de vagas na pré-escola (4 a 5) anos vem crescendo, sinalizando que o município vem tentando acolher a demanda. Esse crescimento pode ser observado nos quadros abaixo, cujos números foram fornecidos pela SMED ao CME.

Quadro 15 – Crescimento da oferta de vagas na educação infantil na rede municipal

	2015	2016	2017
CRECHE (0-3)	1.548	1.748	1.821
PRÉ-ESCOLA	2.799	3.092	3.439
EDUCAÇÃO INFANTIL (TOTAL)	4.347	4.640	5.360

Fonte: Educacenso.

O quadro acima apresenta um crescimento de 1.013 matrículas na educação infantil de 2015 para 2017. E de 640 novas vagas na pré-escola (4 e 5 anos), segundo dados do Educacenso, apresentados pelo CME no primeiro semestre de 2018.

O CME realizou pesquisa junto às escolas de Educação Infantil públicas e privadas para atualizar esses números até junho do ano de 2018, como demonstra no quadro abaixo.

Quadro 16 – Número de matriculas nas escolas públicas municipais de educação infantil de Santa Maria/RS

ETAPA	Nº DE ALUNOS	%
B I	56	1,01
B II	266	4,81
MAT I	605	10,93
MAT II	1.035	18,70
PRE A	1.812	32,75
PRE B	1.760	31,80
TOTAL	5.534	100

Fonte: Conselho Municipal de Educação de Santa Maria – CMESM. 2018.

Quadro 17 – Número de matrículas nas escolas privadas de educação infantil em Santa Maria/RS

ETAPA	Nº DE ALUNOS	%
BI	197	4,9
B II	454	11,3
ETAPA	Nº DE ALUNOS	%
MAT I	804	20
MAT II	841	20,9
PRE A	816	20,3
PRE B	908	22,6
TOTAL	4.020	100

Fonte: Conselho Municipal de Educação de Santa Maria – CMESM. 2018.

Neste sentido, conforme a Resolução CMESM nº 30 de 2011 em seu art.19, § 1º, consta que “Integram o Sistema Municipal de Ensino as Instituições que oferecem educação infantil mantidas e administradas pelo Poder Público Municipal e/ou pela iniciativa privada” (SANTA MARIA, 2011, fl.6)

Na visão do CMESM, frente à efetivação do PNE em relação à Educação Infantil, a demanda para a educação infantil é crescente, inclusive com muitas crianças fora da escola aguardando vagas. “O Fórum Municipal somente este ano iniciou encontros para acompanhar e monitorar a efetivação das metas do Plano Municipal de Educação” (Conselheira). Nesse contexto, as metas do PNE estão bem distantes de serem alcançadas.

Em relação às escolas particulares, a grande maioria não consegue se adaptar à exigência legal de manter o professor pedagogo durante toda a carga horária que a criança estiver na escola. Além disso, evidencia-se a falta de documentação para obter a autorização de funcionamento deste CME. (Conselheira)

Para a conselheira, o maior problema enfrentado para a oferta de uma educação pública de qualidade diz respeito aos recursos humanos. “É preciso que o profissional da educação seja valorizado e que as escolas tenham o quadro de professores completo com o número suficiente para atender a demanda nos moldes e exigências legais”. (Conselheira)

Outra questão é a estrutura física e o aparelhamento das escolas,

É necessário investir em recursos materiais, tecnológicos, científicos, afim de modernizar as escolas para que ofereçam ambiente escolar atrativo e possibilite diferentes formas de aprendizagem e desenvolvimento das múltiplas capacidades e potencialidades das crianças, jovens e adultos. (Conselheira)

Os espaços físicos na visão da conselheira ainda são precários, e evidencia-se a insuficiência de espaços, de materiais e de recursos. O investimento na educação deve ser meta principal do governo.

Por fim, a falta de professores na educação infantil gera desobediência à exigência legal de agrupar as crianças nas diferentes faixas etárias, surgindo turmas mistas, o que não se compactua com dispositivos legais.

Neste capítulo foi possível observar a visão de profissionais que atuam no sistema municipal de educação, suas colocações e visões a respeito da educação infantil em Santa Maria/RS, principalmente na etapa da pré-escola (4 e 5 anos) frente a universalização do atendimento, conforme a meta 1 do PNE (2014-2024).



## 6 DESFECHO DA HISTÓRIA

Observa-se, no decorrer do trabalho, os caminhos percorridos historicamente, entre avanços e recuos, dos movimentos na busca da efetivação do direito à educação pública de qualidade. Do fortalecimento das discussões sobre a qualidade da educação pública voltadas “para crianças de zero a seis anos a partir da década de 90, acompanhando as mudanças políticas e legais trazidas com a redemocratização do país” (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006, p.88). Para Dourado (2007, p.9) a educação perpassa “pelos limites e possibilidades da dinâmica econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade”.

Os autores Bell e Stevenson (BALL; MAINARDES, 2011) colocam que a análise de políticas pode tomar uma série de formas, tais como o desenvolvimento de modelos analíticos mais amplos por meio dos quais as políticas podem ser compreendidas e interpretadas; a análise de uma série de aspectos relacionados à política (formulação, implementação, avaliação, etc.) ou a análise crítica de políticas específicas.

No decorrer dos anos a conquista da ampla participação de diferentes segmentos sociais na construção de políticas públicas educacionais como o Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação. Assim,

a participação social agora presente demonstrou que a mobilização de atores sociais, fortalecida pelo processo democrático, não apenas influenciou como também determinou o contexto para a prática da conciliação política, tendo em vista a sua heterogeneidade (SILVA, 2014, p.103).

Refletir sobre a educação pública e gratuita é pensar em um modelo que está em construção, entre progressos e retrocessos, e que tenta ampliar o acesso e a permanência de crianças e adolescentes, bem como atender as modalidades de ensino nas instituições de educacionais através de políticas públicas que assegurem a sua concretização.

Desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) a educação afirma-se como um direito social de caráter obrigatório e gratuito. Atualmente configura-se um direito universal que deve ser assegurado a todos com igualdade de acesso e permanência nas instituições educacionais públicas, bem como um ensino de qualidade.

A incorporação da educação infantil ao sistema educacional para Campos (2008) é um aspecto importante de ampliação de direitos. Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996, estabelecida pela lei nº 9.394/96, em conjunto com a CF de 1988, determinaram que a

responsabilidade pela oferta da educação infantil passaria a ser do Poder Público Municipal. Assim,

os municípios assumem cada vez mais um importante papel no papel social do Estado brasileiro pelas responsabilidades que tem na oferta das políticas públicas garantidoras dos direitos sociais. A proximidade dos municípios e os cidadãos tem sido favorável para a ampliação da cidadania ativa da população. Muitas das atribuições que os municípios estão assumindo decorrem da cobrança que a população organizada exerce sobre o governo e o parlamento local (MAZZIONI, 2016, p.284).

Com a Emenda Constitucional nº 59 de 2009, e posteriormente a lei nº 12.796/2013 que ajusta a Lei nº 9.394/96 (LDB), tornam obrigatória a oferta gratuita da educação básica a partir dos 4 anos de idade, representando “a extensão dos direitos à educação para a população menor de sete anos e a conseqüente ampliação do mercado de trabalho para os profissionais da educação” (CAMPOS, 2008, p.122). Neste sentido, “a mudança constitucional colocou o Brasil no patamar dos países que possuem maior tempo de obrigatoriedade escolar”, pois essas leis podem ser consideradas marcos na educação brasileira, na medida em que incentivaram a universalização e a democratização do acesso à pré-escola. (VIEIRA, 2011, p.247)

Caso o poder público não ofereça ou ofereça de forma irregular o atendimento educacional, a lei nº 12.796/2013 que altera a lei nº 9.394/96, vem assegurar em seu art. 5º que:

o acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo” (BRASIL, 2013).

E acrescenta em seu § 4º, que “Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade” (BRASIL, 1996).

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

As reformas educacionais ocorridas das últimas décadas, conforme Campos (2008, p.121) “trouxeram novas demandas às escolas e aos professores, às quais se somaram os

reflexos das mudanças sociais e culturais sobre as expectativas e motivações das crianças, adolescentes e jovens atendidos pelos sistemas escolares”. Assim, esses períodos de expansão do acesso à educação caracterizam-se por ocorrer sem garantias de condições às escolas para receber a nova população.

Como foi possível observar no relato das gestoras, não há ampliação dos espaços físicos, mas sim uma adequação dos já existentes para receber o novo público de crianças na faixa etária dos 4 e 5 anos. Desse modo, as ações realizadas pela secretaria municipal de educação de Santa Maria visaram à ampliação da oferta de vagas na pré-escola sem a utilização de recursos financeiros, no entanto ainda há a necessidade compra de vagas para atender a necessidade da população desta faixa etária, resultando assim em um gasto de verbas públicas.

O grande desafio quantitativo para Carbonari (2014) deve ser acrescida a necessidade de definir um padrão nacional de qualidade, que torne o atendimento a todas as crianças brasileiras mais equitativo. Para Campos, Fullgraf e Wiggers (2006, p.93) “uma concepção democrática de qualidade não pode se esquivar de considerar o tipo de acesso que a população tem às creches e pré-escolas”.

Neste sentido, não basta construir novas escolas infantis se não existirem recursos para mantê-las, nem um padrão de qualidade nacional definido que chegue a todos os municípios e todas as crianças do país.

a obrigatoriedade escolar estendida à pré-escola deve significar, mais que uma imposição às famílias, um meio de propiciar uma universalização que oportunize experiências enriquecedoras e emancipadoras no percurso escolar de todas as crianças pequenas brasileiras (VIEIRA, 2011, p.257).

Para Campos, Fullgraf e Wiggers (2006), internacionalmente, um dos principais critérios para avaliar a qualidade de escolas, é o tipo de formação dos professores ou educadores que trabalham diretamente com os alunos. Historicamente, como o atendimento as crianças menores de seis anos eram realizados pela área de bem estar social, não havia uma preocupação com exigências como o nível mínimo de escolaridade ou formação prévia em cursos profissionais de nível médio (Curso Normal) dos adultos que atendiam as crianças menores. Atualmente, no município de Santa Maria/RS os professores passam a fazer parte do sistema municipal de ensino através de concurso público, tendo como requisito mínimo possuir formação em nível superior.

A pré-escola, ao alcançar o patamar de obrigatória tornou-se prioridade no atendimento, enquanto que a creche, por não ser obrigatória, parece perder em muito sua relevância na oferta de vagas. E diferente do ensino fundamental, a pré-escola deve ser:

espaço de ampliação da experiência cultural da criança e de elaboração de conhecimento sobre o vivido, em relações cotidianas ricas e diversificadas; de intenso processo de desenvolvimento da linguagem, da imaginação e de formas culturais de percepção e de memória; de tornar a escrita e a aritmética relevantes à vida; de brincar e se relacionar (CRUZ, 2017, p.271).

Contudo, o vínculo, o afeto e o cuidado continuam sendo importantes no contexto escolar para que essas crianças sintam-se seguras fora do ambiente familiar. O art. 7 da Resolução n.30 de 2011, que estabelece as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria, remete em seu texto que:

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

Como podemos observar nas colocações das gestoras das EMEIs, para atender o maior número de crianças na pré-escola foi necessário reduzir o horário de atendimento, retirando o turno integral, resultando assim em uma economia na expansão da rede. Ao invés de construir mais escolas de educação infantil, é utilizada a lógica da otimização dos espaços, menos tempo de permanência, mais crianças se revezando no uso do mesmo espaço. No entanto, o cuidado da gestão escolar em determinar o número de crianças por espaço físico, retrata um avanço na concepção de que o espaço da educação infantil não é um depósito de crianças para serem apenas cuidadas, retrocedendo a visão assistencialista. O número de crianças interfere diretamente na qualidade do trabalho desenvolvido pelos professores em sala de aula.

O objetivo principal do presente trabalho era conhecer e analisar o processo, as estratégias e as fragilidades de implementação da meta 1 em relação a obrigatoriedade da oferta da pré-escola (4 e 5 anos) no Plano Nacional de Educação no Município de Santa Maria/RS. Como é possível observar no decorrer dos capítulos 4 e 5, a questão do financiamento da educação para ampliação dos espaços físicos nas EMEIs e da não efetivação na construção de 10 escolas de educação infantil pelo PROINFÂNCIA, resulta em um impasse para a ampliação da oferta de vagas na pré-escola e na creche, podendo assim ser

considerado como uma fragilidade no processo de universalização da pré-escola no município de Santa Maria/RS e em outros municípios do Brasil.

A Secretaria de Município da Educação dentro das suas atribuições, segundo as colocações da professora D, iniciou um delineamento de medidas após a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, visando o atendimento da faixa etária de 4 e 5 anos na rede pública de ensino e o PNE (2014-2024) veio reafirmar a efetivação do atendimento para essa faixa etária na educação básica. Através das falas das gestoras, bem como da Coordenadora pedagógica da EI na SMED, uma dessas possíveis ações tenha sido acabar com o turno integral na rede municipal, ampliando o número de turmas a utilizarem o mesmo espaço em diferentes turnos.

A primeira providência realizada em 2014 pela SMED foi o levantamento da demanda de matrículas através da Central de Matrículas, que no final do referido ano foi apresentada à SMED que começou a montar estratégias. Podemos citar o estudo da capacidade da rede municipal de ensino, da ampliação de turmas de pré-escola e compra de vagas, como os procedimentos realizados em busca da universalização e ampliação de vagas para a faixa etária dos 4 e 5 anos.

A ampliação de turmas foi possível através da análise da SMED e reorganização da oferta do ensino fundamental nas escolas municipais, partindo do princípio da demanda e número de alunos que se apresentava nas turmas das instituições públicas de ensino. Foram criadas mais de 30 novas turmas para atender a pré-escola (4 e 5 anos), visando atender a demanda apontada pela Central de Matrículas no final do ano de 2014. Possivelmente, essa ampliação beneficiou mais de 600 crianças entre 4 e 5 anos, se levarmos em conta o número máximo de crianças por turma, que segundo a Resolução n.30/2011 é de 20 crianças por professor. Ao compararmos essas mais de 600 novas vagas, com a compra de 759 vagas no ano de 2016 apresentadas no Quadro 13 da página 85, percebe-se que há diferença que supera o número de novas vagas criadas na rede pública de ensino para a etapa pré-escola.

O Plano Nacional de Educação que vigorou de 2001 a 2010 estabeleceu a meta de 30% de matrículas em creches até 2005, e 50% até 2010. Mais uma vez, o novo Plano Nacional estabeleceu a meta de 50% de atendimento das crianças de 0 a 3 anos, dessa vez até 2024. Atualmente, há nas escolas poucas turmas de 0 a 3 anos, sendo atendidas em turno integral na rede municipal de ensino, pois como referido anteriormente uma medida para ampliação de vagas foi acabar com o turno integral. Assim, essa necessidade resultou em uma grande perda para as crianças de 0 a 3 anos em relação ao atendimento.

Em relação à visão dos critérios para a oferta de uma educação pública de qualidade a maioria dos entrevistados remeteu a qualificação, valorização e comprometimento dos professores que atuam na rede pública de ensino municipal. E ainda, recursos humanos e pedagógicos, bem como o comprometimento do Poder Público, através da concretização das políticas públicas para a Educação Infantil.

Ao considerar as colocações dos entrevistados que fazem parte do sistema educacional municipal em Santa Maria/RS, o município conseguiu alcançar a universalização da pré-escola partindo do pressuposto de que não há demanda parada na Central de Matrículas. Se há procura, a vaga é oferecida na região em que a criança reside, no entanto há a possibilidade da família da criança aceitar ou não a vaga, e com isso conscientemente irá responder ao Ministério Público o porquê a criança não está na escola, visto que é obrigatória a frequência no espaço escolar a partir dos 4 anos de idade.

No entanto, se considerarmos a projeção realizadas pelo TCE/RS em 2015 de 1.022 novas vagas na pré-escola (4 e 5 anos), com os dados cedidos pela SMED, não ocorreu a efetivação do total dessas novas vagas no ano de 2016. Contudo, atenderam a demanda apresentada na Central de Matrículas de Santa Maria/RS no referido ano.

O atendimento da Meta 1 do PNE resulta em uma expansão do atendimento, no entanto entra em cena a questão da quantidade versus a qualidade desse atendimento. Visto que, muitos espaços não foram ampliados, apenas adequados para o recebimento deste aumento de crianças na faixa etária de 4 e 5 anos.

Um ponto importante a ser evidenciado, é o tempo de atuação frente à gestão escolar. A partir década de 80, conforme Luck (2012) teve início o processo de eleição para diretores, como mecanismo diferenciado de provimento do cargo de gestor escolar, passando a ser uma alternativa para colocar fim aos mecanismos tradicionais de indicação e diretores por políticos. A Lei n. 4.751, de 7 de Fevereiro de 2012, remete em seu capítulo I, intitulado “Das finalidades e dos Princípios da Gestão Democrática”, sobre a eleição de diretor e vice-diretor da unidade escolar. A autora Gomes (2015) considera a gestão escolar como um dos fatores determinantes para a qualidade do ensino. No entanto, há de se observar o tempo de permanência da mesma pessoa frente à gestão escolar.

A contemplar no município de Santa Maria/RS a lei nº 4.740, DE 24 de dezembro de 2003, que institui a gestão escolar democrática, e refere-se em seu art. 7º A autonomia da gestão administrativa dos estabelecimentos de ensino será assegurada: I - pela eleição do Diretor e Vice-diretor. Todavia, não referencia sobre o tempo máximo de reeleição do diretor.

O produto do presente trabalho é um diagnóstico da implementação da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) no município de Santa Maria/RS, referente a universalização do atendimento da educação infantil na etapa pré-escola para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade, prevista no plano para que se efetivasse até o ano de 2016, que será entregue na Secretária Municipal de Educação.

Conclui-se esse trabalho busca promover o acompanhamento e discussão de políticas públicas educacionais como o Plano Nacional de Educação (2014-2024) na melhoria da qualidade em educação, principalmente voltadas para a Educação Infantil, que ainda possui uma carência de atenção do Poder Público. Para os professores da rede pública de ensino conhecer as leis que garantem o limite de crianças por sala de aula e que, muitas vezes, a gestão escolar é responsável pela delimitação desse número é um aspecto importante. Acredita-se que a sala de aula não é um depósito de crianças, mas um espaço de trocas de experiências entre as crianças, e o número de usuários deste espaço interfere na qualidade do acompanhamento pedagógico realizado pelos professores, bem como no desenvolvimento das atividades pedagógicas junto às crianças.





## REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, Anete; RODRIGUES, Tatiane Cosentino; MORUZZI, Andrea Braga. O Plano Nacional de Educação e a normatização da infância. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart de; AQUINO, Ligia Maria Leão (Org.). **Educação infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2012. p. 83-102.

ARAUJO, Denise Silva; SILVEIRA, Jennifer Martins; COTRIM, Nevione. Políticas públicas para a educação infantil: novos tempos, outros olhares. In: TARTUCI, Dulcéria; FLORES, Maria Marta Lopes. (org.). **Práticas educativas e política de educação básica**. 1. ed. , 2013. 235p.

AVILA, Maéle Cardoso. **Educação Infantil e Legislação: Um convite ao diálogo**. ANPED SUL, Florianópolis, out. 2014.

BALL, STEPHEN J.; MAINARDES, JEFFERSON (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011

BOBBIO, Norberto, 1909. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; Apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 7ª reimpressão.

BONAMIGO, Carlos Antonio. Et al. **História da educação básica brasileira: uma avaliação do Plano nacional de educação pne 2001-2010** .Disponível: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/436/35>> . Acesso em: 10 de abril de 2017.

BOTO, Carlota. **A educação escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos**. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 777-798, Especial - Out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a04.pdf>>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

BOTO, Carlota. O desencantamento da criança: entre a Renascença e o século das Luzes. In FREITAS, Marcos Cezar de. KUHLMANN JR, Moysés. (Org.). **Os intelectuais na história da infância**. São Paulo: Cortez, 2002.

BRASIL, CEB. **Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil**. Resolução nº01, aprovado em 07\04\1999.

BRASIL, CONAE 2010. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias. Documento Final. Brasília, MEC, 2010a. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)> Acesso em: 06 de maio de 2017.

BRASIL, Lei nº 10.172, 9 de Janeiro de 2001. **Plano Nacional de Educação**. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acesso em: 11 de dezembro de 2017.

BRASIL, Lei nº 11.700, de 13 de junho de 2008. Acrescenta inciso X ao caput do art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação

infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jun. 2008.

BRASIL, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. - Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998.

BRASIL, Ministério da Educação. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil.** Secretaria da Educação Básica – Brasília: MEC/SEB, 2009b.

BRASIL, Presidência da República. **Emenda Constitucional n.59** de 11 de Novembro, 2009a.

BRASIL, s/d. Plano Nacional de Educação. **Projeto de lei n. 8.035/2010.** Disponível em: <<https://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>> Acesso em: 06 de maio de 2017.

BRASIL. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil.** Luiz Fernandes Dourado [et. al.]. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006a.

BRASIL. Lei nº 10.172 de 09/01/2001. **Plano Nacional de Educação 2001-2010.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2001.

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

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB.** Brasília, DF, 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm)>. Acesso em: 10 abril de 2017.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

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

BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 5, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2009. **Fixa as Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil** / Secretaria de Educação Básica. – Brasília: MEC, SEB, 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category\\_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192)> Acesso em: 10 Jan. 2017.

CAMPOS, Maria Malta. **Educar crianças pequenas em busca de um novo perfil de professor.** Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 2, n. 2-3, p. 121-131, jan./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 10 de Fevereiro de 2018.

CAMPOS, Maria Malta. **Entre as Políticas de Qualidade e a Qualidade das Práticas**. Cadernos de Pesquisa v.43 n.148 p.22-43 jan./abr. 2013. (<http://www.scielo.br/pdf/cp/v43n148/03.pdf> ) Acesso em: 10 Fevereiro, 2018.

CAMPOS, Maria Malta. ESPOSITO, Yara Lúcia. BHERING, Eliana. GIMENES, Nelson. ABUCHAIM, Beatriz. **A qualidade da educação infantil**: um estudo em seis capitais brasileiras. Cadernos de pesquisa, V.41 N.142 JAN./ABR. 2011.

CAMPOS, Maria Malta. FÜLLGRAF, Jodete. WIGGERS, Verena. **A qualidade da educação infantil brasileira**: alguns resultados de pesquisa. Cadernos de Pesquisa, v. 36, n. 127, jan./abr. 2006.

CAMPOS, Maria. Malta; CRUZ, Silvia. Helena. Vieira. **Consulta sobre qualidade da educação infantil**: o que pensam e querem os sujeitos deste direito. São Paulo: Cortez, 2011.

CANAVIEIRA, Fabiana Oliveira. Por uma política para educação da pequena infância que garanta a interação entre elas: a relação criança-criança nos indicadores de Qualidade na Educação Infantil. In FARIA, Ana Lúcia Goulart de; AQUINO, Ligia Maria Leão de. (Org.). **Educação Infantil e PNE**: questões e tensões para o século XXI. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

CARBONARI, Francisco. **Os desafios da universalização da pré-escola até 2016**. 2014. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/1-educacao-infantil/analises/os-desafios-da-universalizacao-da-pre-escola-ate-2016>>. Acesso em: 20 Junho de 2018.

CRUZ, Maria Nazaré da. **Educação infantil e ampliação da obrigatoriedade escolar**: implicações para o desenvolvimento cultural da criança. Cad. Cedes, Campinas, v. 37, n. 102, p. 259-276, maio-ago, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v37n102/1678-7110-ccedes-37-102-00259.pdf> > Acesso em: 28 de julho de 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O Plano Nacional de Educação**: duas formulações. Caderno de Pesquisa. n.104. p.162-180. Julho de 1998. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/165.pdf>. Acesso em: 10 dezembro de 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Obrigatoriedade da Educação das Crianças e Adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? In: **Nuances**: estudos sobre Educação. Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez. 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Sistema Nacional de Educação**: desafio para uma educação igualitária e federativa. Revista Educação e Sociedade. Campinas, vol. 29, n.105, p. 1187 – 1209, set./dez. 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica**. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013.

DOURADO, Luiz Fernando (Coord.). OLIVEIRA, João Ferreira de. SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

- DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. (Org.) **Políticas Públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Liber Livro Editora, 2011.
- FARIA, Ana Lúcia Goulart de. AQUINO, Ligia Maria Leão (Org.). **Educação Infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.
- FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Professor: reflexos na sua formação e atuação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- FILHO, Aristeo Gonçalves Leite. NUNES, Maria Fernanda. Direitos da Criança à Educação Infantil: reflexões sobre a história e a política. In: KRAMER, Sonia. NUNES, Maria Fernanda. CARVALHO, Maria Cristina (Org.). **Educação Infantil: Formação e responsabilidade**. Campinas, SP: Papirus, 2013.
- FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. tradução Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.
- FRANCO, Maria Amélia Santoro. GHEDIN, Evandro. **Questões de método na construção da pesquisa em educação**. Cortez. Cortez, 2011.
- FULY, Viviane Moretto da Silva. VEIGA, Georgea Suppo Prado Veiga. **Educação Infantil: da visão assistencialista à educacional**. Interfaces da Educ., Paranaíba, v.2, n.6, p.86-94, 2012.
- GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre, RS: Artmed, 2000.
- GATTI, Bernadete A. **A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios**. RBPAE - v. 28, n. 1, p. 13- 34, jan/abr. 2012.
- GATTI, Bernadete A. **Estudos quantitativos em educação**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.30, n.1, p. 11-30, jan./abr. 2004.
- GIL, Juca. Planos educacionais: entre a prioridade e a descrença. In SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréa Barbosa. TAVARES, Taís Moura. (Org.). **Políticas educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2012.
- GODOY, Arlinda Schmidt. **Pesquisa qualitativa tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.35, n.3, p, 20-29 Mai./Jun. 1995.
- GOMES, Ana Valeska Amaral. **Gestão democrática no Plano Nacional de Educação 2014-2024**. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema11/gestao-democratica-no-pne-ana-valeska>. Acesso em: 9 de Setembro de 2018.
- GOMES, Cândido Alberto. A educação infantil no fogo cruzado das relações inter e intragovernamentais. In: BRASIL. MEC. SEB. **Política de Educação Infantil no Brasil: Relatório de avaliação**. Brasília: MEC, SEB, *Unesco*, 2009.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, n° 55, novembro/2001.

HOLANDA, Lourival Júnior Alves de. **O pne e as políticas educacionais no debate atual**. Inter-Ação: Rev. Fac. Educ. UFG, 30 (1): 57-74, jan./jun.2005.

INEP. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: Linha de Base. Brasília, 2015.  
Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1362>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

KRAMER, Sonia (Org.). **Profissionais de educação infantil**: gestão e formação. São Paulo: Ática, 2005.

KRAMER, Sonia. **A política da pré-escola no Brasil**: a arte do disfarce. 9. Ed. São Paulo: Cortez, 2011a.

KRAMER, Sonia. **Infância e crianças de 6 anos**: desafios das transições na educação infantil e no ensino fundamental. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.37, n.1, 220 p. 69-85, jan./abr. 2011.

KRAMER, Sonia. **As Crianças de 0 A 6 anos nas Políticas Educacionais no Brasil**: Educação Infantil E/É Fundamental. Educ. Soc. , Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 797-818, out. 2006. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 maio de 2017

KUHLMANN Jr, Moysés. Educando a infância brasileira. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes de; VEIGA, Cynthia Greive. (Org.) **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autentica, 2003.

KUHLMANN Jr, Moysés. **Histórias da educação infantil brasileira**. Revista Brasileira de Educação. Mai/Jun/Jul/Ago N° 14, p.5-18, 2000.

LEITE, Miriam Lifchitz Moreira. O óbvio e o contraditório da roda. In: DEL PRIORE, Mary. (Org.) **História da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Scabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2007.

LUCK, Heloísa. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

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

MARTINS, Angela Maria. Autonomia e gestão da escola pública: aportes para uma discussão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

MAZZIONI, Lizeu. **O plano nacional de educação e o papel dos municípios na universalização da educação básica no Brasil**. Dissertação Universidade Federal da Fronteira Sul. Chapecó, 2016.

MOSS, Peter. **Qual o futuro da relação entre educação infantil e ensino obrigatório?**. Tradução: Tina Amado. Cadernos de pesquisa v.41 n.142 jan./abr. 2011.

NASCIMENTO, Kely-Anee de Oliveira. MELO, Patrícia Sara Lopes. **O pedagogo enquanto gestor escolar: um estudo bibliográfico sobre as atribuições profissionais**. 2016. Disponível em:

<[http://editorarealize.com.br/revistas/fiped/trabalhos/Trabalho Comunicacao oral idinscrito\\_1674\\_cd5dae471679c264d54354995b53ee7e.pdf](http://editorarealize.com.br/revistas/fiped/trabalhos/Trabalho_Comunicacao_oral_idinscrito_1674_cd5dae471679c264d54354995b53ee7e.pdf)> . Acesso em: 10 julho de 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Zilma Ramos de. **Educação Infantil: fundamentos e métodos**. 2ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PINHO, Vilma Aparecida de. TOMAZETTI, Cleonice Maria. **Infâncias, saberes e diversidade: um diálogo com a Educação Infantil**. Revista da Educação Pública. Cuiabá, v. 26, n. 62/2, p. 617-638, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/5504/3626>> . Acesso em: 10 de fevereiro de 2018.

POSSEBON, Camila Moresco. **Matrícula Obrigatória Na Educação Infantil: Impactos No Município De Santa Maria – RS**. Dissertação. Universidade Federal de Santa Maria, 2016.

PRIORE, May Del. (Org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000.

RIBEIRO, Paulo Rennes Marçal. **História da educação escolar no Brasil: notas para um**. 1993 Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-863X1993000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1993000100003) . Acesso em: 03 de jan. 2017.

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

ROSEMBER, Fúlvia. **Expansão da educação infantil e processos de exclusão**. Cadernos de pesquisa, n.107, p.7-40, julho/1999.

SANTA MARIA, lei municipal nº 5189, de 30 de abril de 2009. Disponível em: <[https://www.santamaria.rs.gov.br/docs/sic/lei\\_5189\\_estrutura\\_organizacional.pdf](https://www.santamaria.rs.gov.br/docs/sic/lei_5189_estrutura_organizacional.pdf)> Acesso em: 02 maio de 2018.

SANTA MARIA, Lei Nº 4.123 de 22 de dezembro de 1997. Santa Maria, RS, 22 de dezembro de 1997. Disponível em: <camara-municipal-da-santamaria.jusbrasil.com.br/legislacao/540184/lei-4123-97>. Acesso em: 10 Jan. 2017.

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

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. 5.ed. Autores Associados (Coleção Educação Contemporânea) Campinas - SP, 1998.

SAVIANI, Demerval. **Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação**. Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 44 maio/ago, 2010.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena M. B.; COSTA, Vanda M. R. **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. Paz e Terra, 2000.

SILVA, Carmen Luiza da. **Plano nacional de educação - PNE 2014/2024**: evidências da conciliação política. Dissertação da Universidade Tuiuti Do Paraná, 2014.

SOUSA, Rainer Gonçalves. Constituição de 1967: a nova carta que consolidou a perspectiva autoritária do regime militar. Disponível em: <<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiadobrasil/constituicao-1967.htm> >. Acesso em: 23 de Abril de 2017.

SOUZA, Donaldo Bello de. **Avaliações finais sobre o pne 2001-2010 e preliminares do pne 2014-2024**. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1942/1942.pdf>>. Acesso em 20 de Janeiro de 2018.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução á pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2010.

VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de (Org.). **Educação da infância**: história e política. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. **A educação infantil e o plano nacional de educação: as propostas da CONAE 2010**. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul.-set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/09.pdf>. Acesso em: 10 maio de 2017.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. **Obrigatoriedade escolar na educação infantil**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 5, n. 9, p. 245-262, jul./dez. 2011.

VIEIRA, Sofia Lerche. **A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007. Disponível em: < <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/viewFile/749/725> > . Acesso em: Dezembro de 2016.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política(s) e Gestão da Educação Básica**: revisitando conceitos simples. RBPAAE – v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007<sup>a</sup>.

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

XIMENES, Salomão. SALOMÃO, Ananda. **Acesso à educação infantil no novo PNE**: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. cadernos Cenpec. São Paulo. v.4. n.1. p.78-101. jun. 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução: Cristhian Matheus Herrera. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.



## APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO PARA EX-SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO  
EDUCACIONAL

- 1) A partir do recebimento do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Qual foi a primeira atitude da SMED em relação ao documento?
- 2) Em relação a Meta 1 do PNE de 2014, em acordo com a meta 1 do PME de 2015, o que foi possível realizar?
- 3) Foi realizado um diagnóstico da demanda de matrículas na Pré-escola, visando a universalização?
- 4) Havia demanda de matrículas para a etapa da pré-escola no município em 2016?
- 5) Na sua visão como gestora e ex-secretária de educação, qual a principal (is) barreiras encontradas, para a efetivação de políticas públicas e implementação do PNE e PME em relação a Educação Infantil?
- 6) Após a aprovação do PME, qual foram as primeiras atitudes em relação a Educação Infantil realizadas pela SMED, contemplando a pré-escola?
- 7) Foi possível elaborar em 2016 o Plano Estratégico de ampliação da oferta na Educação Infantil? Se não, quais as barreiras enfrentadas que não possibilitaram essa concretização?
- 8) A SMED faz um levantamento/observação dos espaços da Educação Infantil para atender o número de alunos matriculados?
- 9) Na sua visão, quais os critérios para a oferta de uma educação pública de qualidade?



**APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO PARA AS GESTORAS DAS EMEIs**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO  
EDUCACIONAL

- 1) A partir da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, e em acordo com a meta 1 do PME. Houve algum encaminhamento/ mudança nas escolas a pedido da SMED?
- 2) A central de matrículas manda um número X de alunos, como máximo, obedecendo ao Parecer 20/2009 elaborado pelo CNE, ou excede o número de crianças matriculadas permitido por professor?
- 3) Os espaços físicos que atendem aos alunos sofreram ampliação para atender o novo grupo de crianças de 4 e 5 anos?
- 4) Na sua visão, quais os critérios para a oferta de uma educação pública de qualidade?



## **APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO PARA O CONSELHEIRO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO  
EDUCACIONAL

- 1) Sendo atribuição do Conselho Municipal de Educação fiscalizar o sistema municipal de educação. Em relação a Meta 1 do PNE em acordo com a Meta 1 do PME, este conselho realizou algum diagnóstico ou monitoramento para a efetivação do PME no município?
- 2) Qual a visão do CME, frente à efetivação do PNE em relação à Educação Infantil?
- 3) Na sua visão, quais os critérios para a oferta de uma educação pública de qualidade?



**APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO PARA A PROFESSORA RESPONSÁVEL PELA EDUCAÇÃO INFANTIL NA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO  
EDUCACIONAL

- 1) A partir do recebimento do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Qual foi a primeira atitude da SMED em relação ao documento?
- 2) Em relação a Meta 1 do PNE de 2014, em acordo com a meta 1 do PME de 2015, o que foi possível realizar?
- 3) Foi realizado um diagnóstico da demanda de matrículas na Pré-escola, visando a universalização?
- 4) Havia demanda de matrículas para a etapa da pré-escola no município em 2016?
- 5) Na sua visão qual a(s) principal(ais) barreiras encontradas para a efetivação de políticas públicas e implementação do PNE e PME em relação a educação infantil?
- 6) Após a aprovação do PME, qual foram as primeiras atitudes em relação a Educação Infantil realizadas pela SMED, contemplando a pré-escola?
- 7) Foi possível elaborar em 2016 o Plano Estratégico de ampliação da oferta na Educação Infantil? Como ocorreu a elaboração desse plano?
- 8) Em relação ao PROINFÂNCIA instituído em 2007 há escolas construídas? Qual era o número de escolas planejadas para o município? Qual as principais barreiras para a efetivação desta política pública?
- 9) Atualmente, existe demanda de matrículas na etapa da pré-escola (4 e 5 anos) no município?
- 10) Na sua visão, quais os critérios para a oferta de uma educação de educação infantil pública de qualidade?