

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação



Dissertação

Políticas globais para a educação infantil:
análise da regulamentação e efetividade das políticas para crianças de zero a três
anos no município de Pelotas/RS

Leila Duarte Reis

Pelotas, 2019

Leila Duarte Reis

Políticas globais para a educação infantil:

análise da regulamentação e efetividade das políticas para crianças de zero a três anos no município de Pelotas/RS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pelotas, na linha de Currículo, Profissionalização e Trabalho Docente, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria de Fátima Cossio

Pelotas, 2019

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

R375p Reis, Leila Duarte

Políticas globais para a educação infantil : análise da regulamentação e efetividade das políticas para crianças de zero a três anos no município de Pelotas/RS / Leila Duarte Reis ; Maria de Fátima Cóssio, orientadora. — Pelotas, 2019.

138 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, 2019.

1. Educação infantil. 2. Creche. 3. Políticas públicas educacionais. 4. EC nº 59. I. Cóssio, Maria de Fátima, orient. II. Título.

CDD : 372

Leila Duarte Reis

Políticas globais para a educação infantil: análise da regulamentação e efetividade das políticas para crianças de zero a três anos no município de Pelotas/RS

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade Educação, Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 16 de maio de 2019

Banca examinadora:

.....
Prof.^a Dr.^a Maria de Fátima Cossio (orientadora)

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

.....
Prof.^a Dr.^a Maria Luiza Rodrigues Flores

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

.....
Prof.^a Dr.^a Marta Nörnberg

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

.....
Prof. Dr. Rogério Würdig

Doutor em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Resumo

REIS, Leila Duarte. **Políticas globais para a educação infantil: análise da regulamentação e efetividade das políticas para crianças de zero a três anos no município de Pelotas/RS, 2019.** 138f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019.

A expansão da educação infantil é, sem dúvida, determinante para a concretização de políticas que visam o direito à educação. As conquistas educacionais para as crianças de 0 a 5 anos expandiram sempre em constante debate, confronto e jogos de interesses que, por vezes, se configuraram em avanços, outras vezes, por estagnação. Esta pesquisa busca analisar a efetividade das políticas nacionais para a primeira etapa da educação infantil (0 a 3 anos de idade) no município de Pelotas/RS, considerando as possíveis implicações da Emenda Constitucional nº 59 de 2009 no atendimento a esta população. Faz-se um apanhado das questões históricas, políticas e sociais do contexto da educação infantil, em especial das creches e sobre o direito à educação das crianças pequenas e das suas famílias, principalmente a partir da Constituição Federal nº 1988, da Lei nº 8.069/1990 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Assumiu-se uma abordagem de pesquisa qualitativa, na perspectiva crítica, sendo que para a análise dos dados, adotou-se a metodologia de Análise de Conteúdo (AC). Aplicaram-se como procedimentos técnicos a pesquisa bibliográfica e documental. Relacionou-se o ordenamento político e legal para a educação, as entrevistas semiestruturadas aplicadas a gestores da rede municipal (SMED), representantes do Conselho Municipal de Educação (CME) e os dados quantitativos, coletados por meio dos censos populacionais e escolares, buscando os nexos entre a política e a ação. Constatou-se que o Brasil está longe de atingir a universalização da educação infantil, especialmente na etapa da creche (0 a 3 anos), atendendo aos critérios de qualidade. Desta forma, a realidade evidenciada no município de Pelotas coincide com os indicadores nacionais, o que dificulta o alcance à criança pequena de seu direito pleno à educação. Destaca-se que houve melhoria nos índices de provimento de vagas na região Sul (RS, SC, PR) nas últimas décadas, mas ainda persistem as desigualdades. Salienta-se que o grande desafio do município de Pelotas/RS repousa sobre o atendimento aos bebês (0 a 3 anos de idade) como compromisso social de responsabilidade do poder público.

Palavras-Chave: educação infantil; creche; políticas públicas educacionais; EC nº 59.

Abstract

REIS, Leila Duarte. **Global policies for early childhood education**: Analysis of the regulation and effectiveness of policies for children from zero to three years old in the municipality of Pelotas/RS. 2019. 138f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019.

The expansion of early childhood education is undoubtedly crucial for the implementation of policies that aimed the right to education. The educational achievements for children from 0 to 5 years have always expanded in constant debate, confrontation and interests that have sometimes been configured by advances and other times by stagnation. This research seeks to analyze the effectiveness of national policies for the first stage of early childhood education (0 to 3 years of age) in the city of Pelotas/RS, considering the possible implications of Constitutional Amendment nº 59/2009 in attending this population. A summary of historical, political and social issues in the context of early childhood education was done, especially in daycare and on the right to education of young children and their families, mostly from Constitution of Brazil from 1988, the Law nº 8.069/1990 and Brazilian Educational Laws and Guideline from 1996. A qualitative research approach was adopted in the critical perspective and for the analysis of the data the methodology of Content Analysis (AC) was adopted. Bibliographic and documentary researches were applied as technical procedures. Political and legal planning was related to education, semi-structured interviews applied to municipal network managers (SMED), representatives of the Municipal Council of Education (CME) and quantitative data collected through population and school censuses, looking for the links between politics and action. It was found that Brazil is far from reaching the universalization of early childhood education, especially in the nursery stage (0 to 3 years), meeting the quality criteria. In this way, the reality evidenced in the municipality of Pelotas coincides with the national indicators, which makes it difficult for young children to reach their full right to education. It should be highlighted that there has been an improvement in the indicators for filling vacancies in the South (RS, SC, PR) in the last decades, but inequalities still persist. Foremost, the great challenge of the municipality of Pelotas/RS rests on the care of babies (0 to 3 years old) as a social commitment of public responsibility.

Keywords: early childhood education; daycare; educational public policies; EC nº

Lista de Figuras

Figura 1	Quadro de apresentação dos sujeitos da pesquisa	20
Figura 2	Mapa da EI em Pelotas/RS.....	71

Lista de Tabelas

Tabela 1	Etapas de Ensino e Faixas Etárias da Educação Infantil e Ensino Fundamental no Brasil.....	43
Tabela 2	Número de Matrículas na Educação Infantil no Brasil no ano de 2016	50
Tabela 3	Percentual das Classes e seu Rendimento Mensal Domiciliar Per Capita.....	51
Tabela 4	População das Faixas Etárias de 0 a 3 Anos de Idade e de 4 e 5 Anos de Idade da Área Urbana e Rural.....	53
Tabela 5	Matrícula Inicial na Educação Infantil da Creche e da Pré-escola no Estado do Rio Grande do Sul em 2017.....	53
Tabela 6	Matrículas e Taxas de atendimento em Creches e Pré-escolas no Brasil e Rio Grande do Sul nos Anos de 2008 a 2017.....	54
Tabela 7	Atendimento em Creches e Pré-escolas em Turnos Parcial e Integral nos Segmentos Estadual, Municipal e Privado no Município de Pelotas/RS.....	55
Tabela 8	Atendimento em Creches e Pré-escolas da população por idades de 0 a 3 Anos de Idade e 4 e 5 Anos de Idade no Município de Pelotas/RS.....	55
Tabela 9	Taxas de Atendimento da Educação Infantil em 2017 e Vagas a serem criadas conforme Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação).....	56
Tabela 10	Evolução das Taxas e Atendimento em Creches no Município de Pelotas nos Últimos Anos (2014-2017).....	56
Tabela 11	Evolução das Taxas e Atendimento em Pré-escolas no Município de Pelotas nos Últimos Anos (2014-2017).....	57
Tabela 12	Municípios de Maior Volume Populacional com Faixa Etária de 0 a 3 Anos de Idade e 4 e 5 Anos de Idade no Rio Grande do Sul, com Respectivas Vagas a Criar e Taxas de Atendimento por Subetapas entre 2014 e 2017.....	58
Tabela 13	Matrículas por Idades entre 1 e 6 Anos de Idade em Creches e Pré-escolas no Município de Pelotas.....	59

Tabela 14	Recursos do Governo Federal para a Educação Infantil do Município de Pelotas.....	59
Tabela 15	Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para a Educação Infantil do Município de Pelotas.....	60
Tabela 16	Número de Crianças por Professor conforme Parecer nº 397/2005, do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul.....	63
Tabela 17	Rendimento da População de 0 a 5 Anos de Idade em Classes de Renda no Município de Pelotas.....	67
Tabela 18	Distribuição das Escolas de Educação Infantil em Pelotas por Dependência Administrativa.....	68
Tabela 19	Matrículas, Taxas de Atendimento das Subetapas Creches e Pré-escola, Número das Populações de 0 a 3 e 4 e 5 Anos de Idade e Vagas a Serem Criadas na Educação Infantil no Município de Pelotas na Última Década.....	69
Tabela 20	Número de Creches ligadas ao Poder Público Municipal de Pelotas por Bairros.....	70
Tabela 21	Idade de Início da Educação Obrigatória por País e Ano de Início da Legislação.....	81

Lista de abreviaturas e Siglas

Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação de Continuada
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
CF	Constituição Federal
CEB	Câmara de Educação Básica
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COEDI	Coordenação Geral de Educação Infantil
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
COMDICA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DCNs	Diretrizes Curriculares Nacionais
DNCr	Departamento Nacional da Criança
DPE	Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental
EB	Ensino Básico
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EI	Educação Infantil
EF	Ensino Fundamental
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental

EUA	Estados Unidos da América
FACED/UFRGS	Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
FMAPEL	Fundação Movimento Assistencial de Pelotas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MIEIB	Movimento Interfóruns da Educação Infantil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
OM	Organismos Multilaterais
OMC	Organização Mundial do Comércio
PE	Pré-escola
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PIM	Primeira Infância Melhor
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEI	Política Nacional de Educação Infantil
PME's	Planos Municipais de Educação
PPGE/UFPel	Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Pelotas
PNQEI	Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil
PREAL	Programa de Promoção da Reforma Educativa da América Latina e do Caribe
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
SciELO	Scientific Electronic Library Online

TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
UFPEl	Universidade Federal de Pelotas
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura).
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação <i>United Nations Children's Fund</i> (Fundo das Nações Unidas para a
UNICEF	infância)

Sumário

1	Introdução.....	11
2	Metodologia	16
3	Contexto histórico-político da Educação Infantil	222
3.1	Trajetória da Educação Infantil: conquistas e invisibilidades.....	244
3.2	História da Educação Infantil em Pelotas	277
4	Políticas Nacionais para a Educação Infantil.....	3232
4.1	Conceituações sobre políticas públicas e políticas educacionais	32
4.2	Marcos em Educação Infantil	377
5	Contexto Local	533
5.1	Políticas locais e regulamentações	600
5.2	Dados gerais do município de Pelotas.....	677
6	Análise crítica das políticas em Educação Infantil.....	73
6.1	O direito à educação das crianças pequenas.....	73
6.2	Efeitos da política de educação compulsória para a creche.....	788
6.3	A materialização do possível	855
7	Considerações finais	92
	Referências	100
	Apêndices	1165

1 Introdução

Dentre as medidas propostas pela Emenda Constitucional nº 59 do ano de 2009 (EC nº 59), destaca-se o impacto provocado pela matrícula obrigatória das crianças a partir dos 4 anos de idade na pré-escola. De um lado, nos municípios, pela forçosa ampliação das demandas por vagas. De outro lado, na configuração da educação infantil, na medida em que a primeira etapa, constituída pela faixa etária de 0 a 3 anos de idade, fica de fora da obrigatoriedade, podendo produzir uma ruptura no conceito que recentemente se vinha construindo sobre a infância e o trabalho integrado deste período (educação infantil) com o posterior (ensino fundamental). E, também, mais uma vez, pela primeira etapa da educação infantil correr o risco de ser secundarizada na oferta de vagas pelos municípios, visto que precisam prioritariamente atender a demanda obrigatória.

Esta pesquisa busca identificar e analisar, diante desse ordenamento, quais são os efeitos produzidos na primeira subetapa da Educação Infantil (EI) – crianças de 0 a 3 anos de idade –, seu alcance, efetividade, avanços e fragilidades e as relações entre macro e micropolíticas para a creche na cidade de Pelotas, Rio Grande do Sul (RS).

Para compreender esse movimento acadêmico e político, é preciso voltar ao ano de 2015 e situá-lo como marco histórico em minha vida enquanto mulher, mãe e pesquisadora. Foi o ano em que a pesquisa entrou na minha vida, em que eu vivia um momento de transformação. Eu havia me tornado mãe. Foi também neste ano que descobri o feminismo e as muitas questões que dificultam a equiparação entre gêneros no âmbito profissional, social, político e acadêmico.

Ao mesmo tempo, o início de uma jornada que me permitiu compreender as muitas formas de resistências e a mais importante delas foi a de acolher e ressignificar as histórias de vida das mulheres da minha família, em especial da minha mãe.

Os primeiros porquês sobre a temática ocorreram a partir dos estudos feministas, disciplina cursada no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Pelotas (PPGE/UFPel). Foram analisadas as condições de vida das mulheres: a jornada dupla, a busca pelos seus direitos, as formas de

silenciamento, as diferenças salariais, entre outras questões.

Diante dessas discussões, havia uma questão em especial que chamava a minha atenção: a luta das mulheres pelo direito à educação e cuidado dos seus filhos pequenos – o direito à creche. Esse direito, quando atendido, permite a elas inserção no mercado de trabalho e uma vida mais digna; quando negligenciado, as deixa à margem do sistema, impedidas de atuarem e de serem reconhecidas.

Cabe salientar que o não atendimento aos direitos das crianças pequenas e, por consequência, das mulheres, estigmatiza acima de tudo famílias mais pobres, as quais as políticas públicas pouco alcançam. Sobretudo, quando tais políticas tendem a ser precárias, de pouca qualidade ou, ainda, que necessitam da participação da sociedade e que assumem o estereótipo do uso de pessoas de baixa renda.

Depois de participar e ser aprovada na seleção para o mestrado do PPGE/UFPel e me inserir no Núcleo de Estudos e Pesquisa em Políticas Educacionais, pude iniciar meu processo de aprendizagem nesse campo e compreender, aos poucos, que as políticas em educação estão permeadas pelos contextos histórico, político, social, geográfico e mercadológico.

Compreendendo que esse é um campo vasto, foi necessário buscar a delimitação do problema, que ficou assim definido: Como as políticas nacionais estão materializadas, especificamente para a população de 0 a 3 anos de idade no município de Pelotas, atendendo ao direito à educação, sobretudo a partir da EC nº 59/2009, que determinou a matrícula de crianças a partir dos 4 anos de idade na pré-escola?

Como referido inicialmente, tal indagação diz respeito à antecipação da obrigatoriedade de ingresso de crianças com 4 anos de idade na escola. Partiu-se de algumas hipóteses em termos de repercussões, tais como: a fragmentação da unidade da EI, visto que a educação de 0 a 3 anos fica dissociada da pré-escola que se torna obrigatória; a inserção prematura, que leva ao processo de escolarização precoce das crianças aos 4 anos de idade; a capacidade das redes municipais para ofertarem vagas para todas as crianças na faixa etária de 4 e 5 anos de idade e atender a demanda existente para as de 0 a 3 anos de idade, tendo, em alguns casos, que optar pela faixa etária obrigatória; entre outras que se pretendeu averiguar nesta investigação.

O objetivo geral da pesquisa consistiu em analisar a efetividade das políticas nacionais (ou globais) para a subetapa da educação infantil (0 a 3 anos de idade) no

município de Pelotas, considerando as possíveis implicações da EC nº 59/2009 no atendimento a esta população.

Tal objetivo desmembra-se em três objetivos específicos:

1. Compreender as relações entre os contextos internacionais, nacionais e locais em que são produzidos os textos da política.
2. Aprofundar a compreensão sobre o ordenamento legal que orienta a política para a creche.
3. Analisar a materialização das políticas globais e os seus efeitos para a faixa etária de 0 a 3 anos de idade no contexto do município de Pelotas.

Optou-se por situar a pesquisa em educação infantil - primeira etapa (0 a 3 anos) - num espaço temporal contemporâneo, a partir da leitura e análise de documentos legais, tais como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases Nacionais nº 9394 de 1996, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009), Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (1998), os Parâmetros Curriculares Nacionais, a Emenda Constitucional nº 59 de 2009, a Lei 12.796 de 2013, além de Pareceres e Resoluções dos conselhos estadual e municipal de educação.

A investigação teve uma abordagem qualitativa, em que “[...] assume muitas formas e é conduzida em múltiplos contextos [...]” (BODGAN; BIKLEN, 1999, p. 16). Nesta abordagem, o processo de análise é muito importante e se entende que tudo possui potencial para se constituir como “[...] pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objeto de estudo [...]” (Ibid., p. 49). Portanto, conforme estes autores, permite ao investigador olhar constantemente para o seu objeto de estudo e indagar os porquês de suas configurações e, ainda, enquanto tal, não presume que “[...] sabe o suficiente para reconhecer as questões importantes antes de efetuar a investigação [...]” (Ibid., p. 50).

Aliada à pesquisa qualitativa, tem-se como aporte a concepção crítica e documental apresentada por Minayo (2013), cuja perspectiva vai além de descrever fatos relacionados ao objeto em análise para verificar as tendências implicadas. Para Minayo (2013), há modalidades para a análise de dados, sendo de conteúdo, de discurso e hermenêutico-dialética. Na análise dos dados, a atenção está para o conteúdo manifesto e seus significados e processo de produção da mensagem. Quanto à análise do discurso, esta volta-se para o sentido das palavras, em que contexto histórico foram produzidas e quais as ideologias expressas e, por fim, a

hermenêutica dialética vai colocar em pé de igualdade os aspectos qualitativos e quantitativos da pesquisa.

Mainardes, Ferreira e Tello (2006) contribuem numa perspectiva de análise do contexto de uma política específica, que se refere aos fatores econômicos e pressões sociais que levaram determinada questão a fazer parte de uma agenda política. Para os autores: “Além dos aspectos do contexto contemporâneo, a análise precisa considerar os antecedentes históricos da política, incluindo iniciativas já construídas [...]” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2006, p. 158). Estes autores compreendem, baseados na conceituação de Ball (1994), que na análise de documentos de políticas importa ao pesquisador ser capaz de “[...] identificar ideologias, interesses, conceitos empregados, embates envolvidos no processo e vozes presentes e ausentes, entre outros aspectos [...]” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2006, p. 157).

Campos, Rosemberg e Ferreira (1995), Rosemberg (2015), Flores e Albuquerque (2015), Flores (2016) e Kramer e Souza (1987) subsidiaram a pesquisa no que se refere às políticas educacionais para a EI. Demais autores como Kuhlmann Jr (2000; 2015) e Farenzena (1990; 2010) colaboraram para construção da linha histórica da EI no contexto brasileiro, demarcação e compreensão das políticas em educação para a infância a partir da Constituição Federal de 1988 até o momento presente.

Contribuíram com a compreensão do contexto local duas autoras: Vanti (1998), em sua pesquisa de doutorado pelo estudo sobre as significações de infância e de EI na cidade de Pelotas no final do século XIX; e Hirai (2000), a partir de sua pesquisa de mestrado que resgata a trajetória política da EI no município de Pelotas, articulando a política nacional e local, evidenciando a distante efetivação do direito da criança à educação naquele recorte temporal.

Organizou-se, portanto, esta dissertação em cinco capítulos. O primeiro capítulo refere-se à Metodologia, tendo como referência Minayo (2012), que divide o processo de pesquisa científica e qualitativa em etapas denominadas de (1) Fase exploratória, (2) Trabalho de campo e (3) Análise e tratamento do material/documentos. Na etapa 3 utiliza-se as referências de Bardin (2011) para análise e cotejamento dos dados coletados.

No segundo capítulo aborda-se o Contexto histórico-político da educação infantil, tendo como destaque o direito à educação das crianças pequenas e das suas famílias, a partir dos principais marcos legais: a Constituição Federal de 1988 (CF/88),

a Lei 8.069 de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN/96), bem como o reconhecimento da EI como primeira etapa da educação básica.

O terceiro capítulo trata das políticas nacionais para a educação infantil, abordando os conceitos de política pública e política educacional, onde se destacam as políticas nacionais e internacionais para a EI e como ocorreu a formulação das políticas educacionais no município de Pelotas/RS.

O quarto capítulo é centrado no Contexto local, onde se apresentam dados quantitativos relacionados à população infantil de 0 a 5 anos, baseados nos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos dados numéricos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) e Instituto e pesquisas do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), ilustrando através de alguns quadros a realidade das crianças de 0 a 3 anos e das crianças 4 e 5 anos em termos de oferta de vagas na EI. Também são identificadas as políticas, os marcos regulatórios locais e os dados gerais do município em estudo.

Por fim, no quinto e último capítulo de título: A análise crítica das políticas em educação infantil, situa-se a análise dos dados. Utilizando a análise de conteúdo, buscou-se relacionar metodologicamente o ordenamento político e legal, as entrevistas semiestruturadas e os dados quantitativos, tendo como suporte o referencial teórico do campo de estudos da política e da EI.

Tratando-se de um país como o Brasil, marcado pelas desigualdades em diferentes aspectos, a necessidade desta investigação mais aprofundada sobre a materialização das políticas educacionais no município de Pelotas/RS é, ao mesmo tempo, necessária e urgente. No contexto da pesquisa, constata-se que muitas cidades brasileiras encontram sérias dificuldades para ampliação e universalização da EI com critérios de qualidade (realidade também do município), inviabilizando a garantia à criança pequena de seu direito pleno à educação.

As considerações finais sintetizam as evidências e achados da pesquisa, que aliados ao contexto histórico, político e social concebem resposta ao problema inicial, esse que enseja para o estudo da materialização das políticas educacionais para a EI – etapa creche – no município de Pelotas/RS.

2 Metodologia

Inicialmente, é preciso esclarecer o que se entende sobre a pesquisa como projeto. Destaca-se que sua elaboração é a primeira etapa de um processo de síntese e que se refere à construção do conhecimento e pretende “[...] delimitar, com o máximo de clareza e precisão, o objeto da pesquisa, sua problematidade, a contribuição que a pesquisa trará, as hipóteses que pretende defender, os objetivos a serem alcançados [...]” (SEVERINO, 2013, p. 49).

O caminho escolhido é primordialmente qualitativo, pois o campo da educação está situado na área das ciências humanas e, como tal, não poderá ser investigado sob o enfoque majoritariamente quantitativo, na medida em que abarca fenômenos complexos, nem sempre visíveis e dificilmente passíveis de mensuração. Cunha (2013, p. 67) destaca que “[...] o trabalho educativo é essencialmente temporal e está imerso num referencial valorativo que envolve o contexto social e cultural dos sujeitos [...]” e aponta para a necessidade de “[...] compreender as causas dos fenômenos e como eles são socialmente produzidos [...]”.

De acordo com Minayo (2012, p. 21), a pesquisa qualitativa “[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes.” Para a autora, a pesquisa qualitativa se aprofunda no mundo dos significados e “[...] esse nível de realidade não é visível, precisa ser exposta e interpretada, em primeira instância, pelos próprios pesquisados [...]” (Ibid., p. 22).

Para iniciar os garimpos sobre o tema desta pesquisa, um estudo bibliográfico das produções acadêmicas foi necessário, a fim de que houvesse maior aproximação ao objeto de estudo. Em sequência, uma criteriosa coleta de material, de interesse à pesquisa, foi organizada por temas-chave, o que proporcionou maior aprofundamento teórico sobre as repercussões da EC nº 59 para a EI e demandas atuais da EI – de 0 a 3 anos de idade.

Nessa construção, um levantamento acadêmico foi necessário. Procurou-se artigos e dissertações em bancos de dissertações e teses, como a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), em repositórios de revistas científicas, como a *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), em eventos específicos da

Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), no Programa de Extensão Universitária Educação Infantil na Roda, desenvolvido pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FACED/UFRGS), e em repositórios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

Esse material foi organizado por temas-chave e resultou no primeiro passo formalizado da pesquisa. Essa compilação (Apêndice A), junto ao aporte teórico, foi se revelando a cada texto e a cada encontro para a orientação da pesquisa, formatando-se então em pesquisa bibliográfica.

Minayo (2012) divide o processo de pesquisa científica e qualitativa em etapas denominadas de (1) Fase exploratória, (2) Trabalho de campo e (3) Análise e tratamento do material/documentos. Na fase 1, a autora ressalta:

[...] consiste na produção do projeto de pesquisa e de todos os procedimentos necessários para preparar a entrada no campo. É tempo dedicado - e que merece empenho e investimento - a definir e delimitar o objeto, a desenvolvê-lo teórica e metodologicamente, a colocar hipóteses ou alguns pressupostos para seu encaminhamento, a escolher e a descrever os instrumentos de operacionalização do trabalho, a pensar o cronograma de ação e a fazer procedimentos exploratórios para a escolha do espaço e da amostra qualitativa (Ibid., p. 26).

Nesta primeira fase foram exploradas fontes documentais: bibliográficas (teses, dissertações e artigos que tratam do tema), regulatórias (documentos legais e oficiais que regulamentam a EI) e numéricas (censos demográficos, censos educacionais nacionais e locais, dados do município de Pelotas).

Dessa construção dialética, fizeram parte autores que são referências em estudos e pesquisas sobre as políticas educacionais, dentre eles Cossio (2014), Mainardes (2006) e Shiroma, Campos e Garcia (2005). Também compuseram as referências os estudiosos sobre o direito educacional da criança na EI no Brasil, onde se pode citar Rosemberg e Bento (2012), Campos (2010), Campos (2012), Farenzena (2010) e Flores e Albuquerque (2015). E Kuhlmann Jr. (2000; 2015), Vanti (1998) e Hirai (2000) foram consultados sobre o histórico da EI no município de Pelotas RS.

Minayo (2012, p.16) destaca a pesquisa como uma investigação que “[...] se inicia por uma questão, por um problema, por uma pergunta, por uma dúvida [...]” e, “[...] embora seja uma prática teórica [...]”, é capaz de vincular “[...] pensamento e ação [...]”, ou seja,

nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática. As questões da investigação estão, portanto, relacionadas a interesses e circunstâncias socialmente condicionadas. São frutos de determinada inserção na vida real, nela encontrando suas razões e seus objetivos (Ibid., p. 16).

Neste sentido, esta pesquisa trata de um tema ou problema social histórico que remete ao direito ao atendimento à EI – realidade abstrata, mas que revela o não atendimento – realidade concreta.

Os documentos regulatórios foram importantes fontes de dados. Pesquisou-se legislações locais, estaduais e nacionais (Plano Nacional de Educação, Constituição Federal/1988, LDBEN/1996, Lei nº 8.069/1990 – ECA, Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e a Emenda Constitucional nº 59/2009), Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) e documentos oficiais internacionais do Banco Mundial (BM) e Unesco que incidem sobre a EI. Foi realizado um exercício de leitura aprofundada no esforço de compreender o momento histórico-situacional e subsidiar avanços, rumos e também recuos quanto às políticas para a EI.

Pertinentes ao estudo são os dados numéricos coletados através dos censos populacionais disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como sobre a demanda de atendimento a EI e financiamento dessa etapa através de números e percentuais disponíveis no Portal do Tribunal de Contas do Estado (TCE/RS) e, ainda, os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) para identificar a oferta educacional. Acrescenta-se as informações do Conselho Municipal de Educação de Pelotas (CME) para identificação das escolas de EI do município públicas, privadas, conveniadas e filantrópicas e os documentos da Secretaria Municipal de Educação que apresentam o atendimento atual e a demanda por novas vagas.

Os números em questão auxiliaram a delimitar o campo desta pesquisa e foram tão importantes quanto os demais dados. Nesta etapa, problematizou-se a temática aqui abordada explorando os dados quantitativos, apresentando a evolução das matrículas a partir de dados do ano de 2010 até o último censo educacional. Foram comparadas as populações de 0 a 3 anos e 4 e 5 anos e seus percentuais de atendimento, observada a ampliação de matrículas para a segunda etapa da EI – a

pré-escola – e a evolução numérica da Meta 1 do PNE, que enseja que 50% das crianças de 0 a 3 anos sejam matriculadas em creches até o ano de 2024.

Optou-se por comparar os dados numéricos mais recentes (2014-2017) das taxas de atendimento das subetapas Creche e Pré-escola, considerando-se que foi no ano de 2014 que se dá o início do atual PNE (Lei13.005/2014) e apresentar a expansão até o presente momento e apontar quais perspectivas para o ano de 2024. Neste contexto, observando-se a demanda do atendimento universal para as crianças da Pré-escola e 50% de atendimento para os menores de 3 anos de idade e os efeitos da EC nº 59/2009, que tornou obrigatória a matrícula dos pré-escolares.

Apresenta-se uma régua de tempo em uma das tabelas (Tabela 6) com as matrículas e taxas de atendimento das subetapas no Brasil e no Rio Grande do Sul nos anos de 2008 a 2017, a fim de comparar a realidade do antes e depois do marco de 2014, ano em que passou a vigor o novo PNE.

Conforme apresentado, seguiu-se o cronograma de coleta de dados, de acordo com a escolha metodológica, tendo como 2ª etapa o Trabalho de Campo, que envolveu entrevistas semiestruturadas com representantes da Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação.

Foi realizada a apresentação da proposta da pesquisa aos dois órgãos, em seguida, a partir da autorização de ambos, via Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE B), deu-se início às entrevistas (APÊNDICE C).

Minayo (2012, p. 64) ressalta que a entrevista semiestruturada pode combinar “[...] perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada [...]” e acrescenta que se trata de uma fonte de informação que pode fornecer dados “[...] secundários e primários [...]”. Os primeiros dizem respeito a dados que o pesquisador busca por meio de outras fontes, como “[...] censos, estatísticas, documentos [...]”, e os segundos que “[...] são objetos principais da investigação qualitativa – referem-se a informações diretamente construídas no diálogo com o indivíduo entrevistado e tratam da reflexão do próprio do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia [...]” (Ibid., p. 64).

Os sujeitos participantes desta pesquisa estão descritos brevemente no quadro a seguir:

Figura 1: Quadro de Apresentação dos Sujeitos da Pesquisa

ENTREVISTA 1	ENTREVISTA 2
Realizada com representante da Secretaria Municipal de Educação de Pelotas/RS	Realizada com representante do Conselho Municipal de Educação de Pelotas/RS
Supervisora pedagógica da educação infantil da SMED/Pelotas, professora de educação infantil e anos iniciais.	Vice-presidente do CME/Pelotas, professora de educação física e advogada.

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Pelotas (2019); Secretaria Municipal de Educação (2018)

*Quadro elaborado pela autora

É relevante ressaltar que os dados, resultados de entrevista, conforme Minayo (2012), são considerados subjetivos e “[...] constituem uma representação da realidade: ideias, crenças, maneira de pensar; opiniões, sentimentos, maneiras de sentir; maneiras de atuar; condutas; projeções para o futuro [...]” (Ibid., p. 64).

Como 3ª etapa desta pesquisa, tem-se a Análise e tratamento dos dados, que diz respeito ao cotejamento dos dados coletados nas etapas anteriores à luz da metodologia da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011). Nesta etapa, teve-se a seguinte organização: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Em pesquisa social, a trajetória se dá inicialmente pela “[...] leitura compreensiva do conjunto do material selecionado, de forma exaustiva [...]” – uma leitura de “[...] primeiro plano para atingir níveis mais profundos [...]”. Neste sentido, o pesquisador irá impregnar-se pelo conteúdo do material e assim ter maior “[...] visão de conjunto [...]” e “[...] elaborar pressupostos iniciais que servirão de baliza para a análise e a interpretação do material [...]” (MINAYO, 2012, p. 91).

Na pré-análise ou “[...] leitura flutuante [...]” (BARDIN, 2011, p. 126), foram submetidos aos procedimentos analíticos os documentos regulatórios e as entrevistas, a fim de constituir “[...] um *corpus* [...]”, seguindo as prerrogativas da exaustividade, representatividade, homogeneidade, pertinência.

Na exploração do material, fase da análise propriamente dita, as operações são essencialmente de “[...] codificação, decomposição ou enumeração [...]”. A codificação é necessária para a classificação e análise das categorias e, para tanto, são empregadas as unidades de registro – palavras ou frases. A unidade de registro trata-se de “[...] unidade de significação codificada [...]”.

Desta forma, “[...] todas as palavras do texto podem ser levadas em consideração, ou pode-se reter unicamente as palavras-chave ou as palavras-tema [...]” e a regularidade ou frequência delas “[...] geralmente é a medida mais usada [...]”. A “[...] importância de uma unidade de registro aumenta com a frequência de aparição [...]” (BARDIN, 2011, p. 138).

A partir desses elementos de significação foram elencadas as categorias para a análise elaboradas pela autora desta dissertação, sendo: 1) O direito à educação das crianças pequenas; 2) Efeitos da política de educação compulsória para a creche; 3) A materialização do possível.

Com as categorias pertinentes, buscou-se o próximo passo, sendo o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, a fim de buscar responder ao problema desta pesquisa.

Cotejar esta tríade “[...] implica buscar analisar a trajetória das políticas desde seus antecedentes até os resultados/efeitos [...]” (MAINARDES, 2008, p. 9) e revisar as regulamentações da EI implica olhar para efeitos e resultados para a creche, em especial após a EC nº 59/2009.

Nesta última etapa da AC, buscou-se responder ao problema da pesquisa, ou seja, os efeitos desta regulamentação no atendimento a creches na cidade de Pelotas.

3 Contexto histórico-político da Educação Infantil

O direito das crianças pequenas e suas famílias ao acesso à educação teve como seu principal marco a Constituição Federal de 1988 (Art. 208, inciso I e IV; 211, § 2º. CF/1988) e a aprovação da LDBEN/1996, momento em que foi reconhecida como primeira etapa da educação básica brasileira.

Nas últimas décadas, a expansão dessa etapa tem ocorrido pelo aumento do número de mulheres no mercado de trabalho. Não há dúvidas de que as determinações legais são importantes para o direito à educação da criança pequena que gradualmente vem se consolidando, possibilitando, por extensão, o direito ao trabalho das famílias. A produção teórica e bibliográfica, contribuições de diferentes áreas científicas, é outro fator que remete pensar as políticas das crianças pequenas brasileiras.

Nos últimos anos, o Ministério da Educação (MEC) tem elaborado documentos orientadores para a oferta de EI visando aliar a noção de cuidado e educação, atribuindo à escola o papel de integrar ao seu repertório pedagógico as discussões sobre esta etapa escolar, antes atribuída a assistência social. Sem dúvida, vários desses documentos representam avanços para a oferta de EI de qualidade, tais como: a Política Nacional de Educação Infantil (2008), Parâmetros de Infraestrutura para a oferta de Educação Infantil (2008), Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2009) e, por último, a Base Nacional Comum Curricular, aprovada em 20 de dezembro de 2017, documento que visa um currículo mínimo para o ensino básico dos 4 aos 17 anos. Este último, objeto de muitos embates questionamentos.

Contudo, ainda há disparidades quanto a oferta, acesso e permanência. Estudos alertam para as desigualdades entre grupos sociais (VIEIRA; SOUZA, 2010; ROSEMBERG; BENTO, 2012), bem como o insuficiente atendimento. Além disso, no Plano Nacional de Educação de 2001-2010 (Lei 10.172/01)¹, os percentuais estabelecidos para a primeira etapa da EI - 0 a 3 anos - eram de alcance de 50%

¹ Lei que aprovou o PNE, a qual tinha como primeiras metas a ampliação da oferta da EI para atendimento de 50% (população de até 3 anos de idade) e 80% (população de 4 e 5 anos) ao final dos dez anos.

desta população, e no novo PNE (2014-2024) não houve mudança de metas ou mesmo metas intermediárias. A subetapa de 0 a 3 anos de idade (EI), além de manter-se com os níveis 50%, encaminhou-se “[...] para um prazo total de 24 anos para o alcance deste percentual (2001-2024) [...]” (FLORES; ALBUQUERQUE, 2015, p. 4). Ainda, se considerar que o acesso à EI no Brasil também passa pela questão da origem social e que este é um “[...] fator determinante tanto na frequência à creche como na pré-escola [...]” (CAMPOS, 2011, p. 84), constata-se a flagrante lentidão no atendimento deste público e o não atingimento dos objetivos de “equidade” ou justiça social.

Para dar sequência, ressaltam-se as legislações que fizeram uma “cisão” na EI, como a Lei de nº 11.274 de 2006, que ampliou o Ensino Fundamental (EF) para nove anos e alterou os artigos 29, 30, 32 e 87 da LDB/1996. Esta lei definiu a matrícula obrigatória para as crianças com 6 anos de idade no primeiro ano do EF a partir daquele ano. O artigo atual diz: “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996, art. 29).

No ano de 2009, a Emenda Constitucional nº 59 mais uma vez irá tratar desta etapa e introduzirá a determinação de obrigatoriedade de matrícula a partir dos 4 anos, na pré-escola. A educação básica obrigatória ficará composta pelas crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos: da pré-escola ao Ensino Médio (EC nº 59/2009). Para selar este novo regramento, o Plano Nacional de Educação (PNE, 2014) indicou o ano 2016 como o ano limite para o atendimento de 100% das crianças em idade pré-escolar, o que levou os municípios a distribuírem suas vagas nesta subetapa em atendimentos parciais e/ou por conveniamentos, com o objetivo de darem conta da demanda. Esta afirmativa é constatada observando os dados numéricos parciais e integrais da EI do município em estudo e também a partir das pesquisas realizadas por autores que estudam a oferta da EI, citados nesta dissertação.

A obrigatoriedade da matrícula aos 4 anos de idade contém seus desdobramentos, conforme pontua Campos (2010), especialmente quanto ao risco da “[...] escolarização antecipada [...]”, assim como a supressão de vagas na primeira etapa da EI ou quanto ao atendimento integral das crianças, já que a pré-escola está em foco com a Lei 12.796/2013. E, ainda, não menos importante:

A educação das crianças pequenas tem se tornado objeto crescente dos discursos oficiais, das ações dos organismos multilaterais, da nova filantropia empresarial e das ações locais que, ressentidas dos longos períodos de ausência do Estado, criaram seus próprios mecanismos de provimento desse direito básico (CAMPOS, 2011, p. 82).

Conforme a autora, a efetividade destes modelos formais de ensino nas etapas da EI materializam-se numa escolarização obrigatória, neste caso, contemplando as crianças pré-escolares.

No mais, esta lei tem sido motivo de embates e discussões, principalmente pela possibilidade de antecipar propostas e conteúdos do EF, tornando a pré-escola um lugar de preparo para os anos posteriores. Na mesma linha de observação, assim como o Art. 29 da LDB restringiu o cuidado integral à EI para crianças de 0 a 5 anos, após a ampliação da obrigatoriedade do ensino dos 4 aos 17 anos, não estaria a pré-escola no “aguardo” do mesmo processo de antecipação pelo qual passaram as crianças de 6 anos com a Lei de nº 11.274/2006? Não estariam as crianças de 4 e 5 anos sendo o próximo alvo de escolarização?

Conforme Campos (2011), vê-se “[...] uma forte tendência a incorporar nos sistemas formais de ensino as etapas da educação infantil mais próximas da escolarização obrigatória [...]” (CAMPOS, 2011, p.86). O município em estudo tem buscado quais alternativas para suprir a demanda? A crianças de 0 a 3 anos são atingidas com tais medidas? A pesquisa pretende desvelar algumas dessas questões.

3.1 Trajetória da Educação Infantil: conquistas e invisibilidades

O termo Educação Infantil é recente em nossa história, ele aparece a partir da Constituição Federal de 1988 e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. A proteção à infância também é recente no Brasil, sendo a Lei nº 8.069 de 1990 um marco para as gerações de crianças e adolescentes.

Kuhlmann Jr. (2015), pesquisador do assunto, aponta para a história da EI como útil e fundamental para compreender os processos que a mesma enfrenta e o lugar em que se encontra. Ele diz que entender o passado é instituir com maior clareza o presente, sem, contudo, arriscar-se na ideia de que a história é linear e que pode “justificar as propostas atuais”. Refere-se à EI como desvalorizada nas pesquisas educacionais e que, em geral, os estudos privilegiam outras áreas, como a Psicologia. O autor alerta para o cuidado nas investigações e a atribuição ao passado como

teórico ou descartável:

O passado teria sido necessariamente atrasado e o que está se fazendo inaugura uma nova era: agora, a instituição será educacional, agora se dará importância ao brinquedo e à brincadeira, agora se começará a atender às necessidades da criança; expressões que surpreendentemente, podem ser encontradas em textos de um século atrás (Ibid., p. 06).

Suscitando a década de 1970, lembra-se que mundo vivia o auge do segundo movimento feminista. As mulheres passaram a reivindicar e defender bandeiras como o direito de decisão sobre seus corpos, repudiando a maternidade obrigatória e a divisão desigual do trabalho, fosse dentro ou fora de casa. Neste cenário, a creche passa a ser direito entendido também das crianças pequenas e adquiria qualidade de política pública (TELES, 2015). Contudo, o período repressor da ditadura militar tentou calar de diferentes formas as mulheres que militavam e a população em geral que defendia tais ideias tidas como “socialistas”, portanto, inadequadas para o país. Eram bandeiras caras as feministas, que

[...] ao desnaturalizarem o destino das mulheres à maternidade obrigatória, denunciaram a discriminação histórica e propuseram políticas que enfrentassem a divisão sexual do trabalho e a ideologia do amor materno. A maternidade é uma função social, interessa a toda a sociedade que deve estar preparada política e afetivamente para receber, cuidar, educar e socializar as crianças pequenas. A creche não é um problema individual, é uma questão social (Ibid., p. 25).

Entre 1975 e 1980 se fortalece o Movimento de Luta por Creche e no ano de 1979 organiza-se o primeiro Congresso Paulista da Mulher, em que o objetivo principal era a criação de creches públicas e gratuitas para crianças de 0 a 6 anos nos locais de trabalho e nos bairros (Ibid., p. 26). O movimento foi um marco em prol da creche que teve avanços enormes, pois a rede de creches passou a contar com um total de 120 unidades no ano de 1984, sendo que em 1979 eram apenas 4. Ficou conhecida, a partir de então, como uma das principais pautas políticas.

As mulheres organizadas e articuladas com diversos setores populares avançaram em defesa de seus direitos na Constituinte, potencializadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, criado em 1985: “A creche foi defendida como direito da criança e dever do estado garanti-la” (Ibid., p. 30).

Tais direitos culminaram na Carta Magna em 1988 que, ao longo de décadas pregressas, abarcou lutas que trouxeram avanços importantes a toda a sociedade. Neste sentido, é necessário pontuar os esforços concentrados na política de inclusão de todas as crianças, dizer que estes são lentos e desafiadores, sobretudo para os

países em desenvolvimento. No caso do Brasil, ressalta-se que a oferta de vagas tem sido ampliada pelas “instituições privadas sem fins lucrativos”, que ofertam seus serviços em substituição ao Estado, especialmente para as crianças de 0 a 3 anos.

Na próxima subseção, evidencia-se a trajetória da política educacional para a EI no município de Pelotas/RS a partir do advento da Constituição de 1988.

3.2 História da educação infantil em Pelotas

A partir da Constituição Federal de 1988, a educação passou a ser considerada um direito da criança e dever do Estado (Art. 227). Também passou a ser direito dos trabalhadores urbanos e rurais ter o atendimento gratuito dos filhos desde o nascimento até os 6 anos de idade (Art. 7º), assim como estabeleceu como dever do Estado garantir atendimento em creche e pré-escola a esta população (Art. 208).

Com as legislações que decorreram da CF/88, referentes às crianças e adolescentes, o poder público nas três esferas (federal, estadual e municipal) atuará no atendimento a grupos distintos, sendo a EI prioritariamente de responsabilidade municipal.

Vanti (1998), em sua pesquisa chamada “O fio da infância na trama da história: um estudo sobre significações de infância e de educação infantil na Pelotas do final do século XIX (1875-1900)”, ampara historicamente e auxilia na compreensão sobre política pública em educação no município de Pelotas. A autora destaca a filantropia como pensamento forte da época em relação as classes menos favorecidas e uma educação inspirada no modelo europeu para às classes abastadas. Ela destaca que os pobres e necessitados de Pelotas estavam sujeitos à ajuda de filantropos, que embora atendessem pequena parcela da população, promoviam a retirada de responsabilidade do poder público em atuar.

O contexto da época se dava por doações da nobreza para as instituições e inclusão de alunos pobres em colégios e, por último, a criação de instituições que acolhiam crianças, a saber a Roda de Expostos e Asilo de órfãos. A realidade era que a família era a única responsável pelas crianças pequenas.

A atenção à infância iria ocorrer muito lentamente, de forma assistencial e de caráter religioso, o que representava a omissão pelo poder público na assunção desta faixa etária junto ao sistema formal de ensino.

Nesses idos, foi editado o Decreto nº 864 de 1972, vinculado à primeira Dama do município e que prestaria assistência aos desfavorecidos. Assim, o enfoque de assistência social, principalmente a partir da CF/1988, foi mudando e, apesar de ainda observar-se tais vestígios na EI, há na atualidade o entendimento de que se trata de uma política pública em relação à criança.

Conseqüentemente surge a Fundação Movimento Assistencial de Pelotas (FMAPEL) através da Lei nº 3.916 de 1994, que teria por finalidade executar ações no

campo da assistência social em consonância com o Conselho de Assistência Social e atender crianças do acesso a bens e serviços (FMAPEL, 1987). O referido órgão gerenciou as políticas para as creches desde sua fundação até 1999, mas após o evento da LDBEN/96 passou a fazer parte da Secretaria Municipal de Educação.

Hirai (2000), em sua dissertação de mestrado, pesquisou a gênese e a trajetória da política de EI no Município de Pelotas. Sua pesquisa contribuiu com dados qualitativos e quantitativos sobre instituições e destaca que no ano de 1998 o município respondia a 60% das instituições de EI e 60% do total de matrículas, comprovando que este era “[...] o principal responsável pela política de educação no setor [...]” (Ibid., p. 86). A autora dispõe, em seu texto sobre as 35 instituições de EI criadas no período 1989/1998, que

A participação das diferentes redes de educação infantil na constituição dessas novas instituições foi a seguinte: rede municipal 24 (67,6%), das quais 12 escolas (34,2%) e 12 creches (34,2%); rede estadual 8 (22,9%), e rede particular 3 (8,6%). Isso evidencia três coisas: primeiro, que o município foi responsável por 2/3 da expansão da educação infantil no decênio 1989/98 (Ibid., p. 91).

O município era o responsável pelas articulações das políticas sociais e neste período surgiram vários conselhos, um deles foi o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), criado pela Lei Municipal nº 3.352. De acordo com Hirai (2000), o CMDCA possuía algumas dificuldades relativas à comunicação junto ao poder público e à comunidade, porém, verificava-se “alguns avanços em relação às políticas públicas no município, como a criação do Conselho Tutelar, a defesa dos interesses dos usuários e a criação do Fundo Municipal” (Ibid., p. 91).

Outro importante órgão é o Conselho Municipal de Educação de Pelotas, criado em 1972 pela Lei Municipal nº 2005. Este tem por funções o acompanhamento, o controle e a avaliação das ações sobre a efetivação da política de EI. É representado por entidades do magistério, da comunidade e por instituições educacionais.

As gestões municipais que sucederam à promulgação da CF/88, que corresponderam aos anos 1989 a 1998, período analisado na pesquisa de Hirai (2000), dizem respeito a um significativo crescimento na EI. Sobre isso, a autora explicita que:

A ideia predominante desse período era a expansão da educação infantil a baixo custo, em grandes espaços ociosos, em que era atendido um grande número de crianças, utilizando-se como mão-de-obra mães voluntárias. Essa ideia exerceu influência na implantação da educação infantil no município. (Ibid., p. 101).

Neste período, a política educacional era um modelo de educação de massas, com custo reduzido, a fim de cumprir sua finalidade – um lugar para as mulheres deixarem os filhos –, e que não onerasse a sociedade.

Outro fator importante é a participação das mães em torno das creches. Uma intensa mobilização, verificada em nível nacional também e que somada a outros movimentos sociais, corroborou para que a criança de 0 a 6 anos fosse incluída na Constituição de 1988.

Nos anos de 1989 a 1993 as matrículas e instituições seguiam em crescimento considerável e, neste sentido, “A grande mobilização em torno da criança e a afirmação política da educação infantil como um dever do Estado e direito da criança, muda seu significado fazendo que essa se torne objeto de proteção e sujeito de direitos [...]” (HIRAI, 2000, p. 102). Esse avanço ocorreu, em grande medida, pelo pensamento do prefeito do período, que por razões e visão pessoais investia na EI, entendendo ser a única forma de um país livrar-se do subdesenvolvimento.

No período de 1993 a 1996 a crise econômica é percebida no município e como consequência tinha-se a redução de investimentos na política da EI. Assim como em outros momentos de dificuldades ocorridas ao longo da história da educação, a EI é uma das áreas em que os investimentos acabam sendo os primeiros a sofrer com essa diminuição de verbas.

Nos anos posteriores, 1997 e 1998, nenhuma política significativa foi efetivada. Naquele ano, de acordo com a pesquisa de Hirai (2000), assim estava a realidade da EI em Pelotas/RS:

[...] 93 instituições que oferecem educação infantil no município, das quais 59% são creches e escolas municipais, o que significa que há predomínio das instituições públicas municipais. O conjunto da rede pública representa 76,3% do total de instituições de educação infantil no município, o que permite dizer que o poder público mantém mais de 3/4 dessas instituições (Ibid., p. 106).

Para Hirai (2000, p.113), implantou-se no município uma política pública de EI que surgiu pautada em dois marcos: “[...] a política compensatória, numa tentativa de resolver o problema da pobreza, e a política ‘mágica’, que atribui à educação a única saída do subdesenvolvimento [...]”. Cavalheiro (2015) assim contribui para o histórico da EI em Pelotas:

só foi reconhecida como escola e começou a ser desvinculada do caráter assistencialista por volta de 1989 no município de Pelotas, quando foi realizado o primeiro concurso para o magistério. Este que ocorreu a fim de

dar conta das classes de pré-escola do Ensino Fundamental, onde foram incluídas também as pré-escolas de Educação Infantil, ainda deixando de lado as crianças de 0-3 anos que eram “cuidadas” por pessoas sem qualquer qualificação para o cargo, bastava que fossem mulheres e que gostassem de crianças. (CAVALHEIRO, 2015, p. 20).

Foi somente depois do Decreto nº 4003 de 1999 que as creches municipais passaram para o *status* de Escolas Municipais de Educação Infantil e, dessa maneira, também passaram a seguir as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, através da Resolução nº 246 de 1999. O sistema de educação municipal reconheceu as creches como escolas tardiamente e este é um dos resquícios do período de creche assistencialista. Desse período, a EI brasileira guardou como herança, conforme aponta Rosemberg (2003):

[...] a penetração dos chamados modelos “não-formais”, apoiados em recursos improvisados (espaço físico, material pedagógico, mão-de-obra); a criação de creches e pré-escolas comunitárias; sua municipalização; o recurso a educadores/as leigos/as, isto é, com formação inferior ao curso normal ou secundário; a retenção de crianças com 7 anos e mais em programas de EI; a consolidação de três denominações/modalidades de EI – creches, pré-escolas e classes de alfabetização; [...] (ROSEMBERG, 2003, p. 1).

Soma-se a este fator o déficit público na oferta de vagas para todos em escolas públicas com condições adequadas e em quantidade suficiente, especialmente após a promulgação da CF/88 e aprovação da LDBEN/96. Rosemberg (2003) assinala ainda:

No campo específico da política de EI, a década de 1990 assiste a outra mudança: a entrada importante do Banco Mundial entre as organizações multilaterais que elaboram e divulgam modelos de política educacional, redefinindo prioridades e estratégias à luz dos conceitos de rede de proteção social e de focalização de políticas sociais para populações pobres. (ROSEMBERG, 2003, p. 7).

A EI como direito universal e atual, sendo prioridade os pobres, justificam propostas de modelos mais baratos a serem implantados (ROSEMBERG, 2003, p. 7) se considerar-se que vivemos em um país em que 26,5% da população está abaixo da linha da pobreza e a proporção a proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos que vivem com rendimentos de até US\$ 5,5 por dia ou R\$ 406 por mês, passou de 42,9% para 43,4%, no mesmo período.

A Região Sul continha uma média de 3,8 milhões de pessoas em situação de

pobreza (12,8%) dos quase 30 milhões de habitantes. As populações pretas e pardas continuam predominando entre os mais pobres, sendo as mulheres aquelas que menos têm acesso a direitos e serviços, especialmente as que têm filhos de até 14 anos de idade e sem cônjuge. (IBGE - SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS, 2018).

Destaca-se que dados nacionais mostraram que 32,7% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam escola ou creche em 2017 e que as disparidades são ainda mais acentuadas nesta faixa etária: para domicílios urbanos a taxa foi de 35,4% e, para rurais, 18,3%. (IBGE - SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS, 2018).

Compreende-se, a partir deste cenário que os contornos das políticas educacionais para a EI no município de Pelotas/RS são impactados pelo aprofundamento das desigualdades e marcados por contextos políticos e macroeconômicos globais e regionais. Nesta lógica, permanece a estagnação das políticas sociais e educacionais tão necessárias aos grupos mais vulneráveis como as crianças da subetapa e 0 a 3 anos da EI.

No próximo capítulo passa-se à compreensão das políticas macro, pois são estas que acabam por definir os caminhos trilhados pelos municípios.

4 Políticas Nacionais para a Educação Infantil

Para analisar uma política, antes de tudo é importante mencionar o que se entende por política pública e política educacional. Comumente se tem a ideia de que políticas são elaboradas por um grupo de pessoas: os representantes eleitos e atores ligados aos órgãos públicos ou ainda que a política pública está ligada a uma política partidária. A partir dos estudos de Muller e Surel (2002), Shiroma, Campos e Garcia (2005) e Souza (2006), pretende-se neste capítulo conceituar política pública e educacional, visto que o objeto deste estudo está centrado em uma política para a EI, mais especificamente o estudo dos impactos da EC nº 59 de 2009. Essa regulamentação amplia a obrigatoriedade escolar para crianças de 4 e 5 anos de idade com impactos na oferta da educação de crianças de 0 a 3 anos.

4.1 Conceituações sobre políticas públicas e políticas educacionais

A política no passado foi considerada uma “ciência prática” porque era relacionada a demonstração de felicidade e não “resultado de ações”, sendo objetivo do governo e das instituições garanti-la (FERREIRA; AMARAL; MARASCHIN, 2016, p. 28).

O surgimento das políticas públicas, enquanto área ou disciplina do conhecimento, possui visões distintas entre EUA e Europa. Os EUA não seguiram as mesmas etapas da “tradição” europeia, que se fixava em analisar o Estado e suas instituições e salientava o governo como o principal “produtor” de políticas públicas. Na prática norte-americana no que refere às políticas, a ênfase se deu na ação dos governos. Para maior entendimento, Souza (2006) afirma que:

na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (Ibid., p. 21).

Entende-se que analisar o papel do Estado nas ações de governo torna-se

importante, sobretudo no contexto atual, em que a correlação de forças ocorre em arenas transnacionais e em que se constata que há um projeto de globalização neoliberal e, em vários países, um projeto também neoconservador, que se pretende hegemônico, sendo, portanto, parte da agenda política em larga escala, incidindo sobre as decisões locais. Assim, é importante que se tenha clareza das influências externas (organismos internacionais, governos centrais, empresas transnacionais) na definição de políticas internas, mas os governos locais também governam, como assinala Souza (2006).

Souza (2006) resume política pública como um campo que “[...] coloca o governo em ação [...]” e na qual “[...] a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real [...]” (Ibid., p. 26).

Conforme Muller e Surel (2002, p. 13), política pública é entendida como “[...] um conjunto de medidas concretas que constituem a substância ‘visível’ da política[...]”. Alguns elementos a constituem e são: 1. recursos financeiros; 2. intelectuais (competência dos atores na mobilização das políticas); 3. reguladores (novas regulamentações); 4. materiais; e 5. Produtos (*outputs* reguladores, financeiros, físicos).

A análise de políticas públicas não pode ser considerada como um recorte do meio político e, por isso, conforme os autores:

Tudo isso mostra que, contrário às aparências, a operação que consiste em delimitar as “fronteiras” de uma política pública é sempre um tanto aleatória, não devendo os contornos de uma política ser considerados como um “dado”. Ao contrário, eles são sempre suscetíveis de serem postos em questão, através de um processo constante de redefinição da estrutura e, portanto, dos limites dos campos políticos (Ibid., p. 12).

Todavia, entende-se as políticas públicas como construções sociais, podendo ser agrupadas em “[...] um quadro normativo de ação; ela combina elementos de força pública e elementos de competência [*expertise*]; ela tende a constituir uma ordem local [...]” (Ibid., p. 13).

Cabe ressaltar que para que uma política pública exista ela não se determina apenas como um conjunto de decisões, ações ou declarações de governos sobre o enfrentamento de determinado problema. É, pois, necessário que tais declarações e decisões

[...] sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido, ou seja, que mobilize elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados (MULLER; SUREL, 2002, p. 16)

E, ainda “[...] tomar consciência do caráter normativo [...]” (Ibid., p. 16) do projeto de ações públicas.

Uma política pública é um “[...] constructo político [...]”, conforme Friedberg (1993), e consiste numa articulação entre interesses individuais e fins individuais e coletivos. Para estudar uma política “[...] é preciso, portanto, levar em conta o conjunto dos indivíduos, grupos ou organizações cuja posição é afetada pela ação do Estado num espaço dado [...]” (MILLER; SUREL, 2002, p. 19). Neste sentido, o grau de implicação dos que se beneficiam da política ou atores envolvidos na sua elaboração remete ainda para questões como: intensidade de participação e capacidade de influência, fatores que determinam a influência e capacidade de influência no conteúdo da política por seus atores.

As políticas públicas foram se mesclando ou mudando ao longo do tempo, definindo-se em modelos diferenciados. Souza (2006) descreve da seguinte forma:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; a política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; a política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também em implementação, execução e avaliação (Ibid., p.36).

Ferreira, Amaral e Maraschin (2016) destacam ainda os jogos de poder relacionados para a manutenção dos sistemas, portanto,

[...] entendê-los é entender essas características e ação de quem os formula. [...] de um lado tem-se os grandes articuladores, responsáveis pela elaboração de estratégias capazes de gerir o Estado; de outro, tem-se os cidadãos comuns, os que estarão expostos a essas estratégias (Ibid., p. 33).

As autoras, inspiradas em Lindblom (1991), apontam que estes jogos políticos em geral não são percebidos pelos cidadãos, que convivem com eles aceitando as regras. Para que haja a sua manutenção, instaura-se a obediência, pela qual se garante o maior controle sobre a manutenção de lideranças e se garante um grupo coeso em uma determinada sociedade, nação ou governo qualquer.

Nesta breve análise, compreende-se que as políticas públicas são formuladas por influência de diferentes atores, em níveis e intensidades diversas e motivadas por múltiplos fatores. Há que distinguir entre as políticas de Estado e as de Governo. As primeiras se referem às regulamentações que transcendem a governos e, em geral, se traduzem em Leis e, portanto, tendem a ter um tempo de vigência maior. As segundas se referem aos programas e projetos políticos de um dado grupo que está no exercício do poder em qualquer uma das esferas (nacional, estadual ou municipal), portanto, em cada mudança de governo mudam as prioridades e boa parte das políticas anteriores são também alteradas.

No campo educacional, Roger Dale (2004, p. 426) afirma que há uma “[...] agenda globalmente estruturada [...]”, que encaminha para um conjunto de reformas que atendem aos princípios da atual forma de globalização neoliberal. Por certo que a maneira como as políticas serão configuradas e materializadas dependerá das circunstâncias e peculiaridades de cada local.

Para Shiroma, Campos e Garcia (2005), as políticas educacionais em nível mundial apresentam uma tendência à homogeneização. Segundo as autoras, isso pode ser verificado pela análise de trechos de documentos ou relatórios nacionais e internacionais, os quais dizem muito sobre os discursos que se instalam a fim de materializar seus objetivos. As mídias e a internet têm sido ferramentas potentes para a disseminação e legitimação desses conceitos. Entende-se que diante de uma nova lógica ou necessidade, o cenário torna-se esteio para que novas políticas ou reformas sejam implementadas e passem a ter valor social.

Ferreira, Amaral e Maraschin (2016) entendem que:

No contexto educacional, as políticas, que são um conjunto de ações, decisões e diretrizes sob o controle do Estado, são vistas como um investimento que trará um retorno financeiro, se não diretamente, pelo menos ao garantir ‘mão de obra’ qualificada para os setores produtivos mais elementares (Ibid., p. 35).

A política educacional também é entendida como uma política pública, manifestada pelo contexto vigente e pelo seu processo histórico, social e econômico, envolvendo neste momento conceitos como coesão social, inclusão, aprender a aprender, cidadania e profissionalização (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

Entretanto, a política educacional não está totalmente pronta à aplicação na realidade, há a necessidade de que seja traduzida, interpretada e adaptada conforme ocorrem os jogos políticos no campo educacional em cada localidade ou país. Além

disso,

As políticas públicas educacionais regulam e orientam sistemas de ensino, instituindo a educação escolar. Essa educação se desenvolve acompanhando o desenvolvimento do próprio capitalismo, e chegou ao estágio atual com um caráter mais reprodutivo, haja vista o que tem acontecido nos países que implantam os ajustes neoliberais, incluindo o Brasil (FERREIRA; AMARAL; MARASCHIN, 2016, p. 41).

Shiroma, Campos e Garcia (2005) atentam para a desconexão da política educacional recente com a população, em especial os professores, na sua elaboração. Ressaltam que essas estão cada vez mais distantes dos destinatários, daqueles que “receberão” a política e enfatizam que “[...] o elemento de controle revela um forte desejo de excluir professores, servidores, sindicatos, os sujeitos que serão afetados pela política [...]” (Ibid., p. 435).

As políticas educacionais comumente estão relacionadas a “[...] prescrições [...]” elaboradas nos textos dos documentos oficiais, os quais “[...] dão margem a interpretações e reinterpretações, gerando, como consequência, atribuição de significados e de sentidos diversos a um mesmo termo [...]” (Ibid., p. 431). Um desses termos facilmente encontrado nos textos das políticas é a *qualidade*, que remete a diferentes interpretações conforme a realidade ou proposta. Para as autoras:

Separados dos contextos políticos em que foram produzidos, os discursos oficiais tendem a ocultar também a dimensão valorativa que os informa. Por exemplo, quando se afirma que é preciso melhorar a qualidade da educação: melhoria ou qualidade dizem respeito a que conjunto de valores? Melhor dentro de que concepção de educação? (Ibid., p. 438).

Nesse processo, é preciso atentar para a “[...] hegemonia discursiva [...]” alimentada nesses territórios, pois se trata de um campo de disputas e interesses em constante movimento. Há ainda outro mecanismo muito usado em textos oficiais - a *metáfora*, que recorre a discursos médicos ou biológicos para justificar determinadas reformas e intenções. Por isso, a tarefa de investigar políticas em educação presume um olhar atento a fim de captar o que elas não dizem e, assim, compreender através de investigação de textos das legislações e documentos o perfil esperado dos sujeitos ao final do ensino escolarizado e sua prontidão enquanto futuros trabalhadores.

Ao se analisar documentos de políticas educacionais, entende-se que estes são “[...] objetos de interpretação [...]” (Ibid.) e de análise das políticas. Na próxima seção, busca-se discutir os processos que regulamentam a EI, a fim de apresentar os avanços e desafios e, como descreve Peroni (2017, p. 26), a “[...] correlação de

forças, que não ocorre por acaso e que está cada vez mais dando direção para a política pública [...]”.

4.2 Marcos em Educação Infantil

Em 1988, a Constituição brasileira representou um marco importante na consolidação de direitos educacionais, incluindo a garantia de acesso às creches e pré-escolas às crianças de 0 a 6 anos de idade (Art. 208). Em 1990, o Congresso Nacional aprovou o decreto nº 99.710, que passou a vigorar a partir da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989). Foram reafirmados princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, conclamando universais os direitos humanos, em especial os da criança como portadora de direitos, cuidado e assistências especiais.

A convenção considerou, sobretudo, a proteção à criança apresentada na Declaração de Genebra de 1924² sobre os Direitos da Criança e a Declaração dos Direitos da Criança, da Assembleia Geral de 1959³, reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos⁴, no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (BRASIL, Art. 23 e 24), no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Art. 10) e nos estatutos e instrumentos pertinentes das Agências Especializadas e das organizações internacionais interessadas pelo bem-estar da criança (BRASIL, 1990).

O ano de 1990 também foi marcado pela Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, resultando na Declaração Mundial, documento internacional que abrange importantes compromissos com a educação para o século

² Criada por Eglantyne Jebb, inglesa que depois da Primeira Guerra dedicou sua vida à infância europeia. Fundou a União Internacional de Proteção à Infância, em 17 de maio de 1923. Em 1924, o texto original da Declaração, foi traduzido para todos os idiomas do mundo. Fonte: <<http://ultimato.com.br/sites/maosdadas/2013/01/22/a-historia-da-heroina-que-criou-a-declaracao-dos-direitos-da-crianca>>.

³ A Assembleia geral das Nações Unidas, a ONU, aprovou em 20 de novembro de 1959 os princípios que compõem a Declaração Universal dos Direitos da Criança, contudo, é ainda desconhecido pelos povos do mundo, que continua ignorando os direitos da infância. Fonte: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>.

⁴ Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, reafirmada como ideal comum a ser atingido pelos povos das Nações Unidas, em Carta da ONU. Fonte: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>.

XX. No Brasil, estabeleceu-se outro importante marco para a infância e a adolescência: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8069/1990, sancionada pelo então presidente Fernando Collor de Melo.

O ECA dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente (Art. 1º), sendo considerada criança a pessoa de até 12 anos de idade incompletos e adolescente a de até 18 anos de idade (Art. 2º). Tais grupos gozam de todos os direitos fundamentais inerentes a pessoa humana, assegurando-lhes desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Com o ECA e a LDBEN/1996, os direitos das crianças de até 6 anos passaram a ser cada vez mais reconhecidos pelo sistema educacional. Antes da publicação desses importantes documentos legais, Campos, Rosemberg e Ferreira (1995), da equipe de pesquisa da Fundação Carlos Chagas, haviam organizado um relatório, no ano de 1989, propondo o acompanhamento à evolução do atendimento à criança pequena no Brasil e enfatizando a necessidade da transferência das creches e pré-escolas da Assistência Social para a área da Educação.

No tocante a esta importante conquista, as creches e pré-escolas passaram a ser de responsabilidade pelos municípios, Estados e União como entes de apoio técnico e financeiro. O acompanhamento passou a “[...] todas as instituições educacionais que atendem crianças de 0 a 6 anos, sejam lucrativas, sejam sem fins lucrativos, recebendo ou não recursos públicos, devem ser objeto de supervisão e fiscalização oficiais [...]” (CAMPOS, ROSEMBERG e FERREIRA, 1995, p. 20). Contudo, a existência das instituições conveniadas se manteve, visto a possibilidade prevista pela CF de repasse de verbas para entidades beneficentes e de assistência social, sendo a maioria vinculada à Lei da Brasileira de Assistência (LBA)⁵.

Antes disso, a EI era ignorada ou havia pouco interesse em atendê-la, perceptível na Lei nº 5.692/1971, que precedeu a LDB atual (Ibid.). O direito à creche aos filhos dos trabalhadores foi evidenciado em negociações sindicais que trouxe mudanças profundas na nova Constituição, ao aproximar a creche da pré-escola, na competência da educação, além do reembolso creche pela Portaria nº 3.296 de 03 de setembro de 1986 e os serviços de assistência pré-escolar para os filhos de servidores

⁵ Criada em 1942, a LBA objetivava amparar os convocados para a II Guerra Mundial e suas famílias. Era destinada a desenvolver serviços de assistência social. Para o programa de EI, tinha uma concepção preventiva e compensatória.

federais pelo Decreto nº 93.408, de 10 de outubro de 1986 (BRASIL, 1986). A solução do reembolso creche tratava-se de alternativa que presumia:

[...] como solução adotada por empresas públicas e privadas (respaldadas pela Portaria nº 3.296 do Ministério do Trabalho) é questão litigiosa: de um lado, constitui opção privilegiada por trabalhadores (as) de classe média, na medida em que respeita livre escolha da prestação de serviço de que se utiliza; por outro lado, pode constituir estímulo à expansão de creches e pré-escolas particulares e entrave para a criação de creches em local de trabalho ou para a expansão de uma rede pública cujo padrão de qualidade possa responder às exigências de qualquer família (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1995, p. 66).

A partir disso, pode-se compreender a dimensão entendida (legalmente) neste contexto e que motivou a proliferação de escolas de EI particulares a partir do empresariado. Era possível se beneficiar de financiamento dos programas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e celebrar convênios, sujeitos aos Artigos da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (389, 396 e 400)⁶.

É importante salientar que o BNDES é um órgão financiador, mas que também apoia tecnicamente a formulação e execução de políticas públicas. De acordo com o Relatório Anual do BNDES, o Banco entende que o constante aprimoramento de suas políticas operacionais contribui para as políticas brasileiras. O relatório assim afirma:

Por meio de nossa atuação, induzimos a implantação de projetos com benefícios sociais relevantes, oferecendo-lhes condições de financiamento mais favoráveis. Em razão de nossa atuação e de nosso conhecimento setorial, somos convocados com frequência a apoiar tecnicamente a elaboração e o aperfeiçoamento de políticas públicas em diversos setores (BNDES, 2017, p. 13).

Normatizações referentes à EI eram necessárias. A Portaria nº 321 de 1988, por exemplo, tinha por intenção regular o funcionamento da creche. Contudo, parecia inviável, pois tratava-se de projetos que deviam atender até 50 crianças, ter orientador psicopedagógico, coordenador, secretária, auxiliares de creche e de enfermagem, cozinheira, servente, auxiliar de cozinha, lactário e assinalava a creche como sendo um lugar destinado as crianças de 3 meses a 4 anos de idade (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1995). Essas normatizações não se concretizaram por serem oriundas do Ministério da Saúde e por não se aplicarem a todas as regiões.

A partir disso, programas, estudos e documentos oficiais foram publicados pelo

⁶ Art. 396 trata do direito a amamentação de filho de até 6 meses de idade e descansos especiais de meia hora, durante a jornada de trabalho; Art. 400 - Os locais destinados à guarda dos filhos das operárias durante o período da amamentação deverão possuir, no mínimo, um berçário, uma saleta de amamentação, uma cozinha dietética e uma instalação sanitária.

MEC, culminando na Política Nacional de Educação Infantil (PNEI) em 1994, contendo diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a área. Assim reafirmava-se:

o cumprimento do preceito constitucional da descentralização administrativa, bem como a participação dos diversos atores da sociedade envolvidos com a educação infantil na formulação das políticas públicas voltadas para as crianças de 0 a 6 anos foram realizados, em parceria com as secretarias municipais de educação e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), oito seminários regionais (nas capitais: Belo Horizonte, Natal, Belém, Recife, São Paulo, Porto Alegre, Goiânia e Manaus) para a discussão do documento preliminar (BRASIL, 1994, p.3).

A LDBEN, em que pesem as críticas que possam ser feitas a vários aspectos do texto, constituiu-se em uma regulamentação importante para a educação básica, sobretudo no que se refere à democratização do acesso, com destaque à inserção da EI como primeira etapa da educação básica, o que provocou a reestruturação conceitual e prática da oferta de educação para as crianças.

Ainda no final da década de 1990, o MEC elaborou e distribuiu às escolas de todo o país o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI (BRASIL, 1998), como parte da regulação da EI no Brasil, resultado das reformas ocorridas neste período. Esse material foi elaborado para uso diário dos docentes em EI, constando reflexões sobre creche e pré-escola, dispondo sobre concepções de criança, de educação, de instituição e de docência.

O RCNEI contemplava objetivos gerais da EI e eixos de trabalho, o primeiro sendo *Identidade e Autonomia das crianças* e o segundo *Diferentes linguagens: Música, Artes Visuais, Linguagem Oral e Escrita, Natureza e Sociedade, Movimento e Matemática*. O documento sugere a correlação entre os diferentes eixos, o que serviria de base para os sistemas de educação, bem como para a elaboração de suas propostas. Destaca-se o objetivo:

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

Tal referencial se posiciona ao lado da LDB, na divisão por idades no que diz respeito à oferta em creches ou entidades equivalentes para crianças de até 3 anos de idade e pré-escolas para as crianças de 4 a 6 anos (Art. 30 capítulo II, seção II). Entretanto, destaca que esta divisão pode ser “[...] arbitrária do ponto de vista das diversas teorias de desenvolvimento [...]” (Ibid., p. 45).

Com o intuito de definir políticas educacionais para as crianças pequenas, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (DCNEB), aprovadas em dezembro de 1998, incluíram a EI como parte da Educação Básica. Este documento foi resultado de muitas lutas, especialmente empreendida por educadores e alguns segmentos organizados, que ao longo dos anos buscaram definir políticas públicas para as crianças pequenas. Tem-se assim o entendimento que:

[...] as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil contemplando o trabalho nas creches para as crianças de 0 a 3 anos e nas chamadas pré-escolas ou centros e classes de educação infantil para as de 4 a 6 anos, além de nortear as propostas curriculares e os projetos pedagógicos, estabelecerão paradigmas para a própria concepção destes programas de cuidado e educação, com qualidade (BRASIL, 1998, p. 2).

Mostrava-se indispensável no momento que, para a elaboração das propostas pedagógicas para a EI, os educadores se nortegassem pelas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs). Todavia, embora com marcos que representaram avanços, a creche era considerada como instituição para crianças pobres e, talvez por este motivo, persistiam: a presença de adultos sem qualificação apropriada, a ausência de propostas pedagógicas, a improvisação e o descompromisso com os direitos e necessidades das crianças e suas famílias (Ibid.).

Cabe considerar que as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) têm como suporte a CF/88, ECA/90 e LDB/96, compõem-se de um histórico da evolução da concepção de infância e possuem um caráter democrático, baseadas em três princípios: 1. Éticos: autonomia, responsabilidade, solidariedade e respeito; 2. Políticos: direitos e deveres de cidadania, exercício da criticidade e respeito ao bem comum; e 3. Estéticos: sensibilidade, criatividade, ludicidade e diversidade de manifestações artísticas e culturais (Ibid.).

Nesta dimensão, salienta-se a articulação entre as DCNEI e a formação mínima dos profissionais que trabalham com a EI, devendo ser pautada e inspirada em “[...] princípios éticos, políticos e estéticos, já declarados em Pareceres e Resoluções da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação a respeito das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e Médio [...]” (RESOLUÇÃO CEB Nº 2, 19/04/1999).

É preciso demarcar o contexto macro vivido pela redemocratização do Estado a partir da década de 1990, momento em que o Brasil passou a sofrer reformas educacionais profundas, muitas delas orientadas pelo BM e outros Organismos

Multilaterais (OM), a partir de diagnósticos e a publicização de relatórios.

Pode-se destacar a atuação de OM, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o BM e a Organização Mundial do Trabalho (OMC). Estes OM têm sido influentes nas políticas públicas em diversas áreas, inclusive direcionando-as. Tem-se como exemplos os programas educacionais, dentre eles o *“Educação um tesouro a descobrir”*, de Jaques Delors, que representa um marco nos parâmetros para a educação.

Baseado no conteúdo deste programa, “Os ‘Quatro Pilares da Educação’ foram instituídos para justificar as mudanças econômicas, políticas e sociais que ocorriam em escala global” (FARIAS, 2015, p. 193). Essas diretrizes são disseminadas por programas educacionais financiados por bancos internacionais, sendo muito comum a utilização de um dos pilares no meio educacional e de negócios, o *aprender a aprender*.

Embora seja importante destacar a influência dos OM na formulação de políticas nacionais para a educação, é preciso que se evidencie que a regulação, nacional e internacional, é acompanhada, criticada e reconfigurada por movimentos organizados de educadores e professores que, de forma conceitualmente atuante e politicamente vigilante, assinalam as fragilidades, intencionalidades, efeitos das políticas oficiais e, coletivamente, buscam alternativas.

Nessa linha histórica, salientam-se outros movimentos surgidos que demarcaram a educação, que foram e são representativos, a exemplo do Movimento Interfóruns da Educação Infantil (MIEIB). O MIEIB nasceu em 1999 como movimento nacional em defesa da EI e teve seu início em reunião da ANPEd. Participaram representantes do Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Ceará, Paraná e Santa Catarina e hoje é um importante movimento de referência para a luta em prol da EI (MIEIB, 1999). O MIEIB acompanha todos os movimentos, legislações e marcos que mobilizam a EI até os tempos atuais.

Nos anos 2000, houve novas demarcações na EI, evocando a qualidade desta etapa da educação, consolidando-se pela publicação dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (PNQEI), em volumes 1 e 2 (BRASIL, 2006). O documento teve a participação de secretários municipais de educação, conselheiros, técnicos do MEC, especialistas e professores, sendo considerado o documento de maior relevância para a EI não só em conteúdo, mas pelo seu significado no que consistia às conquistas para esta primeira etapa da Educação Básica. Sua construção

se deu por meio da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI) e do Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental (DPE) do Ministério da Educação.

Em seu texto, os Parâmetros de Qualidade definem que a faixa etária compreende crianças de 0 até 5 anos de idade, em decorrência da promulgação de duas leis, a saber: a de nº 11.114⁷, de 16 de maio de 2005, e a nº 11.274⁸, de 06 de fevereiro de 2006, que incluiu a criança de 6 anos no ensino fundamental, considerando igualmente as orientações dadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) na Câmara de Educação Básica (CEB) e o Parecer nº 18⁹, de 15 de setembro de 2005. Neste sentido, ficou assim determinado:

Tabela 1 - Etapas de Ensino e Faixas Etárias da Educação Infantil e Ensino Fundamental no Brasil

Etapa de Ensino	Faixa etária prevista	Duração
Educação Infantil	Até cinco anos de idade	
Creche	Até três anos de idade	
Pré-escola	4 e 5 anos de idade	
Ensino Fundamental	A partir dos 6 anos de idade	Nove anos

Fonte: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996).

Tabela elaborada pela autora.

Foi nesse contexto que a criança de 6 anos foi incluída no EF. Esse momento foi um período de intensas discussões pedagógicas, pois muitas escolas compreenderam os 6 anos de idade como o primeiro ano para a alfabetização. Outras instituições entenderam como um período lúdico, em que não haveria pressões para alfabetizar e, a partir disso, conflitos de interesses surgiram no que se refere à lógica escolarizante.

Os PNQEI, publicado no ano de 2006, procurou estabelecer “[...] padrões de referência orientadores para o sistema educacional no que se refere à organização e funcionamento das instituições de Educação Infantil [...]” (BRASIL, 2006, p.8). Pode-se assim ressaltar o conceito de “[...] parâmetros de qualidade [...]” que, conforme o próprio documento, apresenta uma noção de “[...] referência, ponto de partida, ponto

⁷ Alterou os arts. 6º, 30, 32 e 87 da LDB/96, tornando obrigatório o início do ensino fundamental aos 6 anos de idade.

⁸ Torna obrigatório o ensino fundamental obrigatório com duração de 9 anos, iniciando-se aos 6 anos de idade.

⁹ Destaca que os sistemas devem fixar as condições para a matrícula de crianças de seis anos nas redes públicas.

de chegada ou linha de fronteira [...]” (BRASIL, 2006, p.8), compreendendo Parâmetro como algo “[...] mais amplo e genérico [...]”. O documento pautou parâmetros de qualidade “[...] suficientemente amplos para abarcar diferenças regionais, flexíveis para permitir que as manifestações culturais locais tenham espaço para se desenvolver [...]” (Ibid., p.9).

O referido material possui dois volumes. No primeiro são abordados os aspectos da concepção de criança, histórico e pedagogia da EI. E no segundo foram tratadas as competências dos sistemas de ensino e a caracterização das instituições em observação aos aspectos legais. A fim de contextualizar *qualidade* em EI, o documento de Volume 1 buscou compreender:

- 1) a concepção de criança e de pedagogia da Educação Infantil; 2) o debate sobre a qualidade da educação em geral e o debate específico no campo da educação da criança de 0 até 6 anos; 3) os resultados de pesquisas recentes; 4) a qualidade na perspectiva da legislação e da atuação dos órgãos oficiais do país (BRASIL, 2006, p.9).

No período de 2006 também foram elaborados os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil, documento que tinha por objetivo refletir, construir ou reformar os espaços destinados à educação das crianças de 0 a 6 anos. Este preconizou a construção das políticas públicas para a educação, considerando o conceito de escola inclusiva e a necessidade de seus usuários de forma geral. Conforme os Parâmetros de Infraestrutura:

No Brasil, grande número de ambientes destinados à educação de crianças com menos de 6 anos funciona em condições precárias. Serviços básicos como água, esgoto sanitário e energia elétrica não estão disponíveis para muitas creches e pré-escolas. Além da precariedade ou mesmo da ausência de serviços básicos, outros elementos referentes à infraestrutura atingem tanto a saúde física quanto o desenvolvimento integral das crianças. Entre eles está a inexistência de áreas externas ou espaços alternativos que propiciem às crianças a possibilidade de estar ao ar livre, em atividade de movimentação ampla, tendo seu espaço de convivência, de brincadeira e de exploração do ambiente enriquecido (BRASIL, 2006, p. 10).

O documento se direcionava aos profissionais que realizariam as mudanças físicas nos espaços de EI, contendo sugestões aos dirigentes municipais, arquitetos e engenheiros, gestores e demais profissionais da EI, bem como evidenciando cada etapa do projeto: da programação ao projeto de execução.

No ano subsequente, outra importante legislação que se traduziu como uma conquista na educação foi a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Esta regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização

dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e alterou a Lei nº 10.195, de fevereiro de 2001. Em seu Art. 2º especifica: “Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei” (BRASIL, 2007). Os Fundos seriam compostos por 20% de diferentes fontes de receita, como parcela de arrecadação de impostos diversos, sendo 10% o valor mínimo de complementação da União.

Os desafios colocados pela EI tornaram necessárias a elaboração das DCNEI, que foram fundamentais e norteadoras de princípios e orientações para os sistemas de ensino e a construção de suas propostas pedagógicas.

O primeiro documento foi apresentado em 1998 e, embora os princípios colocados não tenham perdido a validade, novos desafios foram colocados para a EI, exigindo a reformulação e atualização dessas Diretrizes. Para tanto, a Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009, fixou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI, contemplando propósitos de cunho inédito no Brasil, considerada:

[...] uma importante contribuição para o trabalho dos educadores de crianças dos 0 aos 6 anos, embora não seja mandatória. Esta proposta do MEC vem se integrar aos esforços de várias Secretarias de Estados e Municípios no sentido de qualificar os programas de educação infantil, ficando no entanto, a critério das equipes pedagógicas a decisão de adotá-la na íntegra ou associá-la a outras propostas (BRASIL, 2010, p.2).

A EI passava por “[...] um intenso processo de revisão de concepções sobre a educação de crianças em espaços coletivos e de seleção e fortalecimento de práticas pedagógicas mediadoras de aprendizagens e do desenvolvimento das crianças [...]” (BRASIL, 2009). As prioridades das discussões incluíam o trabalho nas creches com crianças de até 3 anos e as práticas com as crianças de 4 e 5 anos na pré-escola, que não antecipassem os processos de escolarização formal, próprios do EF.

As questões envolviam a ampliação das matrículas, a regulamentação das instituições, a atenção ao número de professores não-habilitados na EI e o aumento da pressão pelo atendimento, acrescidas das discussões referentes às propostas pedagógicas, aos fazeres dos professores, às práticas e aos projetos.

Nesta revisão, participaram especialistas da área de EI, como Maria Carmem Barbosa (coordenadora do Projeto MEC/UFRGS/2008), Sonia Kramer (consultora do MEC, responsável pela organização do documento de referência), Fulvia Rosemberg (da Fundação Carlos Chagas), além de Ana Paula Soares Silva e Zilma de Moraes

Ramos de Oliveira, da Universidade de São Paulo. (BRASIL, 2009).

O Parecer contemplou contribuições oriundas de audiências e debates em reuniões regionais, como da UNDIME, ocorrida na Região Norte, e do MIEIB, no Pará. Foram considerados os debates ocorridos na reunião anual da ANPEd, em 2009, de grupos de pesquisadores, conselheiros tutelares, Ministério Público, sindicatos, secretários e conselheiros municipais de educação, entidades não governamentais e movimentos sociais (Ibid.). No que diz respeito à identidade da EI, o documento evidencia que:

As creches e pré-escolas se constituem, portanto, em estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de zero a cinco anos de idade por meio de profissionais com a formação específica legalmente determinada, a habilitação para o magistério superior ou médio, refutando assim funções de caráter meramente assistencialista, embora mantenha a obrigação de assistir às necessidades básicas de todas as crianças (Ibid., p. 4).

Reafirmando esse compromisso com a EI, a segunda edição dos Critérios para um Atendimento em Creches que respeite os Direitos Fundamentais da Criança, foi discutida no 1º Simpósio Nacional de EI, em Brasília. De autoria de Campos e Rosemberg (2009), o documento que teve sua primeira versão em 1994, contou com apoio do MEC. Nele estão contidos critérios relacionados à organização e ao funcionamento interno das creches, no que diz respeito às práticas relacionadas com as crianças, às normas políticas e à definição de diretrizes e sistemas de financiamento das creches (BRASIL, 2009). O objetivo dessas propostas era de que fossem amplamente discutidas, assumidas e traduzidas em práticas que respeitassem as crianças.

Quando promulgada a Emenda Constitucional nº 59 de 2009, que ampliaria a obrigatoriedade na Educação Básica, modificaria o Art. 208 da CF/88 e implicaria na matrícula compulsória para estudantes de 4 a 17 anos de idade (BRASIL, 2009), desafios iriam se impor para as duas subetapas – crianças de 4 e 5 anos de idade e crianças de 0 a 3 anos de idade.

Neste sentido, metas desafiadoras apresentavam-se aos municípios em relação à EI. Quanto às metas, pode-se conceber que:

[...] ainda é muito restrita a extensão da sua cobertura no País. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que, no ano de 2013, o atendimento em creches atingia cerca de 28% das crianças e na pré-escola o índice era de 95,2%. Ainda mais grave é a situação identificada em estudo do mencionado instituto com base em dados do ano de 2010. O

estudo demonstrou, por exemplo, que, do total das crianças atendidas nas creches, 36,3% faziam parte dos 20% mais ricos da população e apenas 12,2% integravam o estrato dos 20% mais pobres (BRASIL, 2014, p. 16).

A aprovação da Lei 13.005 de 2014 (PNE 2014-2024) que passou a definir diretrizes, metas e estratégias para a educação nacional, induzindo Estados e Municípios a reverem seus planos plurianuais, tornou-se uma referência no país. As 20 metas estabelecidas visam, sobretudo, a garantia do direito a educação básica, valorização dos profissionais da educação, gestão democrática e ampliação dos recursos para a educação. Salienta-se a Meta 1, voltada à EI:

[...] 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 (Ibid., p. 9).

O PNE, ao estabelecer metas e prazos, com destaque à universalização da pré-escola, constitui-se em grande desafio para os municípios. Para que as metas de EI sejam atingidas, o documento sublinha a importância da participação das esferas estadual e federal no que tange ao financiamento, apoio técnico, diretrizes gerais e formação de professores (Ibid.). Para o atingimento das Metas, por vezes, os municípios comprometem-se com o atendimento mínimo, como, por exemplo, a jornada de 4 horas de atendimento às crianças, prevista no Art. 31, inciso III, da LDBEN/1996, alterada pela Lei nº 12.796/2013.

É importante fazer destaque sobre a alteração da Lei nº 10.836/2004 pela Lei nº 12.722, de outubro de 2012, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos municípios e ao Distrito Federal para a ampliação da oferta da EI. Verifica-se no Art. 2º: “São obrigatórias as transferências de recursos da União aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à ampliação da oferta de educação infantil, em novas turmas, na forma desta Lei” (BRASIL, 2012). O Art. 4º também refere-se a

[...] transferências de recursos da União aos Municípios e ao Distrito Federal, desde que cumpridos os critérios de elegibilidade estabelecidos nesta Lei, com a finalidade de prestar apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de zero a quarenta e oito meses cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica (Ibid.).

As transferências são obrigatórias a famílias beneficiárias do programa Bolsa Família e/ou do Benefício de Prestação Continuada (BPC), disposto pela Lei nº 8.742/1993, da organização da Assistência Social (Lei nº 13.348/16).

Outra lei de relevância a se observar é a de nº 13.257, de 8 de março de 2016, que trata das políticas para a primeira infância, que alterou o ECA. Destaca-se no Art. 2º que “considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança”. Discorre em seu Art. 3º que compete ao Estado “estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral.”.

No seu Art. 5º, as áreas prioritárias para as políticas públicas da primeira infância são

a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica (BRASIL, 2016).

Esta lei também tem o intuito de disseminar a ideia do que significa a primeira infância, especificando em seu Art. 12º as formas de participação da sociedade, junto à família e ao Estado, desenvolvendo e apoiando projetos de “responsabilidade social e de investimento social privado” (BRASIL, 2016, Arts. 12º, 13º e 14º).

Pelo exposto, no que tange à formulação de políticas para a EI, é possível observar que do ponto de vista legal e oficial houve avanços, traduzidos em documentos orientadores, diretrizes, normas, planos. No entanto, ao mesmo tempo em que se reconhecem a importância da EI, não só no âmbito social e notadamente em relação ao atendimento educacional, há indicadores que remetem para a reflexão sobre a fragmentação da EI (creche e pré-escola) desde a ampliação da obrigatoriedade, a flagrante priorização do atendimento à faixa etária de 4 e 5 anos (pré-escola) até o descumprimento das regulamentações que indicam o aumento da oferta para a faixa etária de 0 a 3 anos.

Destacam-se as tensões vivenciadas a partir da Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que alterou os arts. 6º, 30º, 32º, e 87º da LDB/1996, tornando obrigatório o início do EF aos 6 anos de idade, reiterado com a aprovação da Lei nº 11.274/2006. Embora se possa questionar a antecipação da escolarização aos 6 anos de idade, é preciso considerar que “a ampliação do ensino reporta ao fato de quanto maior a escolarização, maior a repercussão positiva na sociedade” (SILVA, 2010), trazendo à tona a pauta das orientações pedagógicas para crianças de 6 anos, evitando a

escolarização precoce.

Para Soares e Flores (2014), foi a partir de 1996 que:

[...] a LDBEN situou esta como a primeira etapa da Educação Básica e, desde então, um conjunto de normativas e documentos de caráter mandatório vem fortalecendo a função sociopolítica e pedagógica do atendimento institucional não doméstico às crianças de até seis anos, como afirma a Resolução 05/09 do Conselho Nacional de Educação (Ibid., s.p.).

A Lei nº 11.274/2006 se consolidou rapidamente no âmbito das redes de escolas privadas, considerando que em sua maioria o ingresso já ocorria para a faixa etária dos 6 anos de idade. Na rede pública, a adequação ocorreu paulatinamente.

Com esta alteração, as discussões dos sistemas de ensino se voltaram para os processos de alfabetização e letramento. As propostas traduziam conteúdos que defendiam a passagem do final da EI para o primeiro ano do Ensino Fundamental, como uma sequência com significados e não uma ruptura entre uma etapa e outra. Silva e Flores (2015) contribuem neste sentido:

Em nossa experiência como docentes de ensino superior, os movimentos mais comuns, no período inicial de implementação das mudanças, foram marcados por alguns reducionismos, tais como os de transformar o novo primeiro ano do Ensino Fundamental em uma repetição do último ano da Pré-Escola ou, por outro lado, antecipar atividades que reproduzissem a primeira série do Ensino Fundamental de oito anos de duração, expondo crianças pequenas a processos de abstração mais complexos, sem considerar as possibilidades cognitivas e os interesses de sua faixa etária (Ibid., s.p.).

É neste cenário que as crianças a partir dos 6 anos ingressaram no ensino obrigatório. Antes que fosse possível um tempo maior para a avaliação dos reflexos do EF de 9 anos, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 59 de 2006, tornando obrigatória a educação básica dos 4 aos 17 anos, impondo aos municípios um enorme desafio. Ocorreu que a maioria não atingiu as metas previstas no PNE 2014, previsto para universalizar a pré-escola até 2016. (ANÁLISE DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RS, 2017, p. 8).

O Art. 214 da CF/1988 estabeleceu o plano nacional de educação, com duração decenal a fim de articular 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, 2009, Art.214), reforçando assim que metas sejam articuladas. A Meta 1 do PNE 2014-2024 propunha:

universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014, p.33).

Os números da Tabela 2 revelam que o resultado entendido como ideal de matrículas para a faixa etária da pré-escola não se efetivou, considerando o PNE e observando os números a seguir:

Tabela 2 – Número de Matrículas na Educação Infantil no Brasil no ano de 2016

BRASIL	CRECHE		PRÉ-ESCOLA	
	INTEGRAL	PARCIAL	INTEGRAL	PARCIAL
FEDERAL	798	725	499	1.000
ESTADUAL	1.826	1.868	2.168	49.331
MUNICIPAL	1.276.589	800.653	378.155	3.381.992
PRIVADA	596.686	559.749	168.842	1.058.223
TOTAL	1.875.899	1.362.995	549.664	4.490.546

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).

*Tabela elaborada pela autora.

Os dados do Censo de 2010 que indicam a população residente mais recente, por sexo e grupos de idade, mostrou que para esta faixa etária (corte de 0 a 4 anos)¹⁰ a população era de 13.796.159, mostrando-se uma disparidade entre população e matrículas de 2016, o que se configurava em menos da metade da população em atendimento.

Ainda de acordo com dados do Censo de 2010, havia 1.154.572 crianças de 4 e 5 anos fora da escola (UNICEF, 2014). Estes dados traduzem a imensa força-tarefa a ser empenhada pelos municípios para a expansão da EI, bem como com a diminuição das desigualdades dentro de um contexto de obrigatoriedade. Flores e Albuquerque (2016, p. 92) salientam que “essa medida legal teria um caráter democratizador, oportunizando o acesso educacional a populações transgeracionalmente alijadas desse direito. E, ainda, neste sentido, mais qualidade devemos exigir dessa nova vaga criada”.

Por outro lado, a obrigatoriedade traduz em sua maioria que “[...] tanto creches

¹⁰ No censo, os cortes são feitos por conjunto de 4 anos, sendo 0 a 4 anos um grupo e 5 a 9 anos outro grupo.

como pré-escolas concentram a maior parte das matrículas a partir dos 4 anos de idade[...]” (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1995, p. 107). Isto posto, é importante sublinhar que os municípios realizam escolhas, não diferente no município de Pelotas, em que o atendimento se dá majoritariamente às crianças pré-escolares e não aquelas que pertencem às creches.

A população que frequenta estabelecimentos de ensino (creche ou escola) pela manhã e tarde totaliza 26,6% (tabela 2). Deste público, demonstram interesse em matricular a criança em creches aquelas famílias de classes com o rendimento mensal menor, conforme a Tabela 3.

Tabela 3 – Percentual das Classes e seu Rendimento Mensal Domiciliar *Per Capita*

Sem rendimento a menos de ¼ de salário mínimo	62,7%
¼ a menos de ½ salário mínimo	61,6%
½ a menos de 1 salário mínimo	59,5%
1 a menos de 2 salários mínimos	61,6%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2015).

* Tabela elaborada pela autora

Desta realidade, no estado do Rio Grande do Sul, 115.000 crianças (53,1%) não estavam matriculadas em creches e as famílias haviam realizado alguma ação para obter a vaga através do contato com as secretarias de educação (IBGE, 2015).

Retomando, o PNE de 2001-2010 acenava para o atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2005, meta não cumprida e realocada para o final da vigência do plano atual (2024). Para esta etapa, o desafio é atender o déficit de vagas (mínimo de 50% das crianças até o final da vigência), já que atualmente são atendidas 30,4%, bem como planejar a expansão do atendimento. Para o atendimento da pré-escola (crianças de 4 a 5 anos de idade), o propósito era universalizar até 2016, sendo no momento atendidas 90,5% da população (BRASIL, 2016).

No Brasil, a Lei nº 13.005, de Junho de 2014, aprovou o PNE com vigência de 10 anos, a contar da publicação, previsto no artigo 214 da CF. O PNE objetiva o alcance de 10 metas, dentre as quais encontra-se a universalização do atendimento escolar (Art. 2º, inciso II). A Meta 1 pretende:

a ampliação do percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a creche para, ao menos, 50% até 2024. Em 2014, o percentual de crianças nessa faixa etária que frequentava a escola/creche atingiu 33,3%, depois de um

período de crescimento contínuo desde 2005. De 2004 a 2014, esse indicador aumentou 14,1 p.p. No período mais recente, considerando 2012 a 2014, constata-se que a trajetória de crescimento foi mantida. Contudo, ainda resta uma longa distância para atingir a meta mínima de 50% em 2024, mesmo sem considerar a desigualdade existente [...]. (BRASIL, 2016, p. 37).

Nada de novo se considerarmos que as metas, conforme Shiroma (2016), confundem-se com aquelas defendidas historicamente pelos movimentos sociais e as defendidas ou indicadas pelas agendas dos OM, que envolvem empresários brasileiros, organizações e redes nacionais e internacionais.

5 Contexto Local

No Rio Grande do Sul (RS), com base no Censo Demográfico de 2010, a população infantil de 0 a 5 anos representa 7,28% da população total, o que corresponde a 10.770.603 habitantes. Mais de 85% da população infantil, tanto na faixa de 0 a 3 anos, quanto na de 4 a 5 anos, reside em zona urbana.

Tabela 4 – População das Faixas Etárias de 0 a 3 Anos de Idade e de 4 e 5 Anos de Idade da Área Urbana e Rural

POPULAÇÃO 0 A 3 ANOS			POPULAÇÃO 4 e 5 ANOS		
URBANA	RURAL	URBANA %	URBANA	RURAL	URBANA %
439.739	67.218	86,74%	237.123	39.881	85,60%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul (2015).

*Tabela elaborada pela autora.

O número de crianças frequentando as escolas públicas de EI é apresentado pela Tabela 5, onde os resultados do número de matrícula inicial do ano de 2017 no Rio Grande do Sul são:

Tabela 5 - Matrícula Inicial na Educação Infantil da Creche e da Pré-escola no Estado do Rio Grande do Sul em 2017

RIO GRANDE DO SUL	CRECHE		PRÉ-ESCOLA	
	PARCIAL	INTEGRAL	PARCIAL	INTEGRAL
Federal		123		83
Estadual	2	94	3.213	65
Municipal	19.224	94.931	131.414	36.068
Privada	18.133	53.852	34.062	34.351
Total	37.359	149.010	168.689	70.567

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: Resultados e Resumos do Censo da Educação Básica (2017).

*Tabela elaborada pela autora.

No RS, de acordo com o Relatório de 2014 realizado pela Campanha do Fundo

das Nações Unidas para a infância (UNICEF) a taxa de frequência à pré-escola era de 58,7%, predominando o número de matrículas em zona urbana (61,1%). Este relatório evidenciou que as famílias com menor renda eram os grupos nos quais a taxa de não frequência à EI era maior, sendo que entre as famílias que possuíam renda de até ¼ do salário mínimo existiam 21.000 crianças que ainda não frequentavam a escola (UNICEF, 2014).

O Censo Demográfico comprova que famílias em situação de pobreza têm mais filhos, o que torna indispensável a ação do poder público quanto ao acesso à EI. Conforme Radiografia na EI realizada pelo TCE do RS:

Em 2010, 17,90% da população de 0 a 5 anos encontrava-se em situação de miséria. O maior índice de pobreza estava na zona rural, onde 30,67% das crianças de 0 a 5 anos pertenciam a famílias com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até R\$140. Na zona urbana, esse índice era de 15,89% (TCE/RS, 2017).

A seguir, evidencia-se, na Tabela 6, os números ao longo de uma década, em que apesar de o acesso não ter sido para todas as crianças, houve um crescimento nas matrículas e taxas de atendimento entre 2008 e 2017 no Estado do RS:

Tabela 6 - Matrículas e Taxas de atendimento em Creches e Pré-escolas no Brasil e Rio Grande do Sul nos Anos de 2008 a 2017

Ano	UF	Matrículas			Taxas de atendimento		
		Creche	Pré-escola	EI	Creche	Pré-escola	EI
2008	RS	93.896	156.929	250.825	16,56%	48,59%	28,18%
	Brasil	1.796.868	5.015.087	6.784.955	13,93%	74,52%	34,91%
2015	RS	168.793	208.438	377.231	32,59%	78,39%	48,13%
	Brasil	3.049.072	4.923.158	7.972.230	27,14%	86,70%	47,14%
2017	RS	186.369	211.219	397.588	33,94%	79,16%	-
	Brasil	3.046.796	5.101.935	8.148.731	28,56%	80,53%	-

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – Radiografia da Educação Infantil (2015); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: Resultados e Resumos do Censo da Educação Básica (2017).

*Tabela elaborada pela autora

O estado do RS atende 34,81% da população de 0 a 3 anos, enquanto que o Paraná atende 39,27% e Santa Catarina 52,66%. Para a população de 4 e 5 anos, o estado atende 75,42%, enquanto que os estados vizinhos atingem taxas de 90% de

atendimento (TCE/RS, 2015).

No cenário de Pelotas/RS, conforme o Censo de 2010, a população de crianças de 0 a 4 anos é de 18.061 e o número de matrículas é de 5.729, considerando atendimentos parciais e integrais. Ressalta-se que o número de matrículas do atendimento parcial da pré-escola quase quadruplicou em relação ao número do atendimento integral, se somar-se a população urbana e rural. Na Tabela 7, evidencia-se que os municípios têm se utilizado do tempo parcial para atender ao que dispõe a Meta 1 do atual PNE.

Tabela 7 - Atendimento em Creches e Pré-escolas em Turnos Parcial e Integral nos Segmentos Estadual, Municipal e Privado no Município de Pelotas/RS

PELOTAS/RS	CRECHE		PRÉ-ESCOLA	
	PARCIAL	INTEGRAL	PARCIAL	INTEGRAL
Estadual			27	
Municipal	209	1.168	3.902	1.154
Privada	1.083	1.069	1.964	519
Total	1.292	2.237	5.893	1.673

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: Sinopses e Estatísticas (2017).

*Tabela elaborada pela autora.

Na Tabela 8 estão os números relativos ao ano de 2017, destacando que os números de referência são do Censo de 2010. Tem-se o detalhamento das faixas etárias e a ampliação de vagas de cada etapa na Tabela 9.

Tabela 8 - Atendimento em Creches e Pré-escolas da população por idades de 0 a 3 Anos de Idade e 4 e 5 Anos de Idade no Município de Pelotas/RS

Município	Idade dos Alunos			População		
	0-3 anos	4 -5 anos	0-5 anos	0 -3 anos	4 -5 anos	0-5 anos
Pelotas	3.830	7.317	11.147	14.986	7.469	22.455

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – Radiografia da Educação Infantil (2017); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

*Tabela elaborada pela autora.

Tabela 9 - Taxas de Atendimento da Educação Infantil em 2017 e Vagas a serem criadas conforme Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação)

Taxa Atendimento Educação Infantil 2017			Vagas a serem criadas – Lei 13.005/2014 – PNE		
0 -3 anos	4 -5 anos	0-5 anos	0 -3 Anos	4 -5 Anos	0-5 Anos
25,56%	97,96%	49,64%	3.663	152	3.815

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - Radiografia da Educação Infantil (2017)

*Tabela elaborada pela autora

Na Tabela 10 são apresentados os percentuais anuais a partir do ano de 2014. Eles indicam discreto crescimento da primeira etapa da EI (creche), sob risco de descumprimento.

A elevação da taxa de atendimento na Pré-escola reflete à materialização da EC nº 59 e às pressões para o alcance das metas do PNE.

Tabela 10 - Evolução das Taxas e Atendimento em Creches no Município de Pelotas nos Últimos Anos (2014-2017)

Ano	2014	2015	2016	2017	Avanço Anual médio (I)**	Avanço Anual para cumprimento de Meta (II)***	Situação (III)****
Pelotas	21,99%	23,42%	25,30%	25,56%	1,19 p.p	4,03 p.p	Risco de descumprimento

Fonte: TCEduca: Sistema de monitoramento dos Planos de educação (2017); Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - Radiografia da Educação Infantil (2017)

*Tabela elaborada pela autora

** (I) Valores em pontos percentuais.

*** (II) Corresponde ao avanço anual necessário para o atingimento da meta no prazo estipulado; avanço linear meramente ilustrativo. Valores em pontos percentuais.

**** (III) Se "I" é superior a "II", o Município está progredindo em ritmo adequado para o cumprimento da meta. Se "I" é inferior a "II", há risco de descumprimento.

A seguir, observa-se na Tabela 11, a expansão da Pré-escola nos últimos anos, a partir do ano de 2014. Os números indicam uma evolução importante a partir de 2016, porém, ainda em descumprimento da meta do PNE.

Tabela 11 - Evolução das Taxas e Atendimento em Pré-escolas no Município de Pelotas nos Últimos Anos (2014-2017)

Ano	2014	2015	2016	2017	Avanço Anual médio (I)**	Avanço Anual para cumprimento de Meta (II)***	Situação (III)****
Pelotas	64,67%	67,81%	91,07%	97,96%	10,54 p.p	-	Descumprimento

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - Radiografia da Educação Infantil (2017)

*Tabela elaborada pela autora

** (I) Valores em pontos percentuais.

*** (II) Corresponde ao avanço anual necessário para o atingimento da meta no prazo estipulado; avanço linear meramente ilustrativo. Valores em pontos percentuais.

**** (III) Se "I" é superior a "II", o Município está progredindo em ritmo adequado para o cumprimento da meta. Se "I" é inferior a "II", há risco de descumprimento.

O atendimento das creches públicas se dá de forma integral, sendo o período de escolarização de até 9 horas e 6 minutos. O município de Pelotas, de acordo com fontes do TCE/RS (2017), figura entre as cidades que mais precisa criar vagas na EI – creche e pré-escola, fazendo um comparativo de 2014 e 2017, com algumas cidades de volume maior de população. Na Tabela 12, tem-se a seguinte realidade:

Tabela 12 - Municípios de Maior Volume Populacional com Faixa Etária de 0 a 3 Anos de Idade e 4 e 5 Anos de Idade no Rio Grande do Sul, com Respectivas Vagas a Criar e Taxas de Atendimento por Subetapas entre 2014 e 2017

Município	Vagas a Criar		Taxa de atendimento por idade 0 a 3 anos	
	2014	2017	2014	2017
Pelotas	4.197	3.663	21,99%	25,56%
Porto Alegre	5.843	6.757	40,79%	39,35%
Canoas	5.614	5.096	18,00%	20,95%
Viamão	5.828	5.860	5,99%	5,75%
			4 e 5 anos	
	2014	2017	2014	2017
Pelotas	2.639	152	64,67%	97,96
Porto Alegre	8.099	6.464	74,26%	79,45%
Canoas	5.158	2.697	41,70%	69,52%
Viamão	4.368	1.795	37,56%	74,34%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - Radiografia da Educação Infantil (2017)

*Tabela elaborada pela autora

O município em questão necessita criar 3.663 vagas na creche – crianças de 0 a 3 anos – e 152 vagas para as crianças de 4 e 5 anos, totalizando 3.815 vagas de 0 a 5 anos, de acordo com os dados do ano de 2017 do TCE/RS.

Ainda de acordo com o TCE/RS, o Estado do Rio Grande do Sul obteve evolução nos últimos anos (2008 a 2017) no atendimento, ressaltando que “nessa seara vem apresentando resultados positivos. Em 2008, o Estado ocupava a 19ª posição em termos de taxa de atendimento de matrículas na Educação Infantil, avançando, em 2016 e 2017, para a quarta posição” (TCE/RS, 2015, p. 5).

Na sequência (Tabela 13) tem-se o total de alunos por idade matriculados na EI, incluindo àquelas de até seis anos no ensino fundamental:

Tabela 13 - Matrículas por Idades entre 1 e 6 Anos de Idade em Creches e Pré-escolas no Município de Pelotas

Idade dos alunos	Creche 2015	PE 2015	EF 2015	Creche 2016	PE 2016	Creche 2017	PE 2017	Creche 2018	PE 2018
<1	304			28		19			
1	693			224		267		578	
2	1.058	17		436		427		555	
3	1.053	383		538		575		642	
4	24	2.008			1.020		1.173		2.236
5	1	2.831	200		2.546		2.779		3.636
6		23	3.769		2.013		2.276		
<7	2	4							
Total	3.135	5.266	3.969	1.226	5.615	1.288	6.228	1.775	5.872

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - Radiografia da Educação Infantil (2015); Secretaria Municipal de Educação de Pelotas (2018)

*Tabela elaborada pela autora

É importante citar que a média da carga horária diária da creche nas diferentes dependências (municipal, particular, comunitária, confessional e filantrópica) no ano de 2017 foi de 8 horas e 24 minutos, enquanto da pré-escola foi de 5 horas e 30 minutos (TCE/RS, 2017).

Quanto as taxas de 25,56% para a creche e de 97,96% para a pré-escola, foram estimadas de acordo com os dados do IBGE do ano de 2010, em que se tinha 14.695 crianças de 0 a 3 anos e 7.923 crianças de 4 e 5 anos.

Os recursos aplicados na EI do referido município são originados de ações do Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), de acordo com o artigo 70 da LDB/1996, do FUNDEB, conforme artigo 212 da CF/1988 e vínculos.

Tabela 14 - Recursos do Governo Federal para a Educação Infantil do Município de Pelotas

MDE	FUNDEB	VINCULADOS	SOMA – R\$
733.350,60	33.790.090,89	3.414.767,88	37.938.209,37

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - Radiografia da Educação Infantil (2015); Secretaria Municipal de Educação de Pelotas (2017)

*Tabela elaborada pela autora

O valor aplicado por aluno da EI, com recursos do MDE e FUNDEB (Art. 212, CF/1988) alcança R\$4.963,12, considerando os valores do FUNDEB, MDE e Receita de Impostos. Assim tem-se os percentuais de cada fonte para a EI em Pelotas, conforme a Tabela 15, a seguir.

Tabela 15 - Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para a Educação Infantil do Município de Pelotas

17,07%	FUNDEB	R\$ 116.996.805,90
5,24%	Receita de Impostos	R\$ 380.928.655,88
0,27%	PIB (2015)	R\$ 7.389.940.083,00

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - Radiografia da Educação Infantil (2015); Secretaria Municipal de Educação de Pelotas (2017)

*Tabela elaborada pela autora

Conforme o TCE/RS, os dados verificados são considerados favoráveis quanto aos recursos na EI, pois em 2008 os investimentos dos municípios gaúchos foram de R\$95 milhões do FUNDEB, em 2015 foram R\$693 milhões e em 2017 houve aplicação de R\$881 milhões. Considerados os recursos de MDE e FUNDEB, a aplicação dos Municípios do Rio Grande do Sul passou de R\$388 milhões em 2008 para R\$1,395 bilhões em 2015, R\$1,643 bilhões em 2016 e R\$1,773 bilhões em 2017 (TCE/RS, 2017).

5.1 Políticas locais e regulamentações

A EI é a primeira etapa da Educação Básica e, embora seu atendimento esteja em crescimento, está longe de ter sua oferta pública e gratuita universalizada.

Apesar de sua importância para o desenvolvimento da criança, não é requisito para o ingresso no ensino fundamental (Indicação nº 39, de 30 de janeiro de 2008, do Conselho Estadual de Educação) ¹¹.

11 Orienta o Sistema Estadual de Ensino quanto à idade para o ingresso de crianças na Pré- Escola. O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL, com fundamento no Artigo 15 da Lei estadual nº 5.751, de 14 de maio de 1969, e no Artigo 11, inciso XVII, da Lei estadual nº 9.672, de 19 de junho de 1992, com a redação dada pela Lei estadual nº 10.591, de 28 de novembro de 1995, e considerando o disposto nos Artigos 8 e 11, Parágrafo único, da Lei federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Resolução CNE/CEB nº 03, de 03 de agosto de 2005, nos Pareceres CEED nºs 397/2005 e 398/2005 e na Resolução CEED nº 281, de 15 de junho de 2005

12 O PROINFÂNCIA foi instituído pela Resolução nº 6, de abril de 2007, e é parte das ações do Plano

Voltados a esse atendimento, pode-se citar programas nacionais (governo federal) para a EI como: o PROINFÂNCIA¹², programa que financia a construção de escolas de EI; e o Brasil Carinhoso¹³, que tem por objetivo expandir a quantidade de matrículas de crianças entre 0 e 48 meses (até 4 anos de idade) cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família em creches públicas ou conveniadas. No âmbito estadual, tem-se o Primeira Infância Melhor (PIM)¹⁴ - ação transversal de promoção do desenvolvimento integral na primeira infância e no nacional, o Criança Feliz, instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016 “[...] com caráter intersetorial e tendo em vista promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida.” (PROGRAMA CRIANÇA FELIZ, 2017, p. 10).

No município de Pelotas, a Lei Municipal nº 4.410/1999 foi responsável pela transformação das creches em Escolas de EI e a partir desta foi necessário normatizar as redes municipal e privada. Assim, o Conselho Municipal de Educação (CME) passa a integrar a rede municipal de ensino (Lei Municipal nº 4904/2003).

Nesse sentido, serão apresentadas algumas legislações que regulamentam a EI no contexto municipal:

Lei nº 4.904, de 13 de janeiro de 2003 - cria o Sistema Municipal de Ensino de Pelotas, disciplina a educação escolar em instituições próprias, salienta a vinculação ao mundo do trabalho e à prática social. Apresenta princípios e fins da educação e em seu Art. 2º aponta a educação como direito de todos, devendo ser inspirada em princípios da liberdade e solidariedade humana, tendo por finalidade o desenvolvimento pleno do educando no preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho e inclui como órgãos de seu Sistema Municipal de Ensino:

I - as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo poder público municipal; II - as instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - o Conselho Municipal de Educação; IV - a Secretaria Municipal da Educação (PELOTAS, 2003, Art. 6º).

É competência do município atuar prioritariamente no ensino fundamental e na

de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação (MEC).

13 Depois de anos de quedas consecutivas no valor dos repasses, que chegou a 90% entre 2015 e 2017, o orçamento aprovado para 2018 foi de R\$6,5 milhões. Isso equivale a apenas 1% do orçamento aprovado quatro anos atrás, de R\$642 milhões.

14 A meta é chegar a um milhão de crianças até o fim de 2019 e, ao final do governo, a três milhões (Ministério da Cidadania).

educação infantil (Art. 7º).

Parecer nº 005/2009 - Estabelece condições para a oferta de EI no Sistema Municipal de Ensino de Pelotas/RS, em substituição ao Parecer nº 001/2006. Ficou definido que as instituições privadas que oferecem exclusivamente EI passariam a integrar o Sistema Municipal de Ensino a partir da Lei 4904/2003. Ocorreu assim, um aumento significativo de instituições escolares sob a orientação do sistema municipal.

Conforme o referido Parecer, deve o município oferecer a EI gratuita e de qualidade, fazer o levantamento da demanda e propiciar as condições necessárias para oferta na faixa etária de 0 a 5 anos, manter obrigatoriamente a EI a partir dos 4 anos nas escolas com EF da sua rede e progressivamente para todas as escolas de EF, sem deixar de aumentar vagas em escolas, especificamente de EI.

São competências do Poder Público desenvolver programas de qualificação e atualização aos profissionais que atuam na área de EI nas redes Pública e Privada, bem como formular políticas públicas de acordo com as metas do Plano Nacional de Educação para a EI.

Resolução nº 02/2010 - orienta as escolas sobre a elaboração e aprovação dos Regimentos Escolares, enfatizando que este é “[...] um documento que formaliza e regula as relações de todos os envolvidos no processo educativo [...]” (PELOTAS, 2010, p. s.p.). Em seu formato devem estar contidos os direitos e obrigações de alunos, professores, direção e técnico-educacional. Deve ser elaborado a fim de que a comunidade escolar o entenda e se sinta identificada.

Precisa facilitar o entendimento pela comunidade e assentar-se sobre os propósitos, as diretrizes e princípios expressos no Projeto Pedagógico, definindo a organização e o funcionamento da instituição escolar nos seus aspectos administrativos e pedagógicos, com base na legislação de ensino em vigor. Na sua elaboração, a comunidade escolar deve estar envolvida para que ele expresse suas ansiedades e expectativas.

A validade dos Regimentos é de minimamente de três anos de duração para que esteja garantido o tempo para o alcance das propostas nele contidas, devendo ser modificado assim que houverem alterações a serem feitas.

Resolução de nº 002 de 2017 – estabelece normas para a oferta de EI no Sistema Municipal de Ensino de Pelotas e inicia seu artigo 1º assim:

A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é oferecida à criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade em instituições públicas e

privadas organizadas para este fim, sendo obrigatória a matrícula a partir de 4 (quatro) anos. A carga-horária mínima anual será de 800 horas distribuídas por no mínimo 200 dias de trabalho educacional de turno parcial e para os de turno integral, serão 1400 horas, no mínimo, ministrado em turno diurno (PELOTAS, 2017, Art. 1º).

Em seus parágrafos subsequentes destacam-se: o ponto de corte para o ingresso do aluno estabelecido pela legislação vigente; as instituições entendidas como públicas e privadas (particulares, filantrópicas, confessionais e comunitárias); e a frequência mínima para as turmas de pré-escola, de 60% do total de horas, conforme a Lei nº 12.796/2013.

Nos artigos 2º a 5º dessa Resolução, encontram-se o entendimento da proposta pedagógica em consonância com o plano de atividades para a EI e as atividades lúdico-educativas. O Artigo 7º trata da avaliação e Artigo 8º sobre os agrupamentos conforme faixas etárias e o atendimento dos agrupamentos turno integral e parcial (PELOTAS, 2017, Art.11).

Sobre o ingresso das crianças na EI, o Artigo 13º esclarece que “Para o ingresso nas escolas municipais de educação infantil, o sistema adotado deve ser o sorteio público, inclusive para todos os suplentes, enquanto não houver vagas que atendam toda a demanda [...]” (PELOTAS, 2017, Art. 13).

Ainda respectivo à fiscalização, o Artigo 18º concebe que “[...] compete a SMED, ao CME, Vigilância Sanitária e Corpo de Bombeiros orientar e fiscalizar as escolas que fazem parte do Sistema Municipal de Ensino [...]” (PELOTAS, 2017, Art. 18).

Parecer Estadual nº 397, de 15 de junho de 2005 - estabelece Diretrizes para a EI no Sistema Estadual de Ensino, detalhando sobre nove itens, visando à oferta nos padrões de qualidade, a ser: a atenção ao número de crianças nos agrupamentos, devendo ser observada a relação criança/professor.

A Tabela 16 assim informa:

Tabela 16 - Número de Crianças por Professor conforme Parecer nº 397/2005, do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul

0 a 2 anos	Até 05 crianças/professor
3 anos	Até 15 crianças/professor
De 4 anos até completar 6 anos	Até 20 crianças/professor

Fonte: Parecer nº 397/2005 do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul

*Tabela elaborada pela autora

A formação mínima para os profissionais da EI é outro pré-requisito para a

atuação nesta etapa, devendo os profissionais terem a graduação em nível superior, sendo ainda admitida a formação mínima, modalidade Normal, ensino médio. A observação dos documentos, como proposta Pedagógica e Regimento Escolar, considera “[...] a indissociabilidade do ato de educar e cuidar e a participação permanente da família [...]” (Parecer nº 397/2005, CEED, p. 4), com objetivos direcionados para as crianças de até 3 anos e para crianças a partir de 4 anos de idade.

Além desses, o Plano de Atividades visa desenvolver as diferentes formas de linguagem e criatividade infantil e os Recursos Físicos, Materiais e Pedagógicos para a EI, considerando necessária “[...] a interação entre os espaços físicos, a Proposta Pedagógica e o desenvolvimento infantil [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2005, p. 6).

Lei nº 6.629, de 09 de dezembro de 2018 - em 2018, cabe registrar um controverso Projeto de Lei que foi levado à votação na Câmara Municipal¹⁵, chamado de Programa Creche Domiciliar ou popularmente conhecido como o “Mães Crecheiras” e que acaba de tornar-se lei.

Salienta-se que este projeto sancionado pela gestão municipal pode ser considerado um retrocesso em relação aos avanços em termos de legislação alcançados pela EI e descritos aqui neste capítulo. Destaca-se que o termo “creche” cunhado no título do projeto, é a etapa educacional destinada às crianças de 0 a 3 anos de idade, de acordo com preceitos legais, como LDBEN/96 e CF/88. É dever constitucional do Estado garantir educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 anos de idade (CF/88, Art. 208). Ao flexibilizar o lócus em que esta oferta ocorrerá e, mais especificamente, ao considerar que pessoas que apresentam alguma experiência como mães poderão substituir o trabalho realizado na escola por professoras, indica qual concepção de infância está presente, qual seja, a do cuidado, que envolve a atenção às necessidades básicas de alimentação, higiene, etc, desconsiderando o acúmulo que se tem em relação ao processo educativo necessário a esta faixa etária.

O Mães crecheiras visa regulamentar a atividade de mulheres que prestam cuidados em suas residências as crianças de 0 a 5 anos de idade em turno integral ou contraturno. De acordo com uma das proponentes, trata-se de um serviço informal já realizado em territórios de maior vulnerabilidade social. O PL foi elaborado em

¹⁵ Vereadores Daiane Dias do PSB e Anderson Garcia do PTB.

parceria com representantes dos Conselhos de Direito e Secretaria de Assistência Social.

Neste sentido, de acordo com o texto do projeto, trata-se de negligenciar mais uma vez a subetapa de 0 a 3 anos, visto ser o grupo que carece de políticas efetivas, as quais não se materializaram nos municípios. Há uma enorme demanda por creches no município de Pelotas e o Mãe crecheiras surpreende por sua proposta de descomprometer o poder público com a oferta direta.

O Art 1º institui a Creche Domiciliar com a finalidade de regulamentar a função, que conforme o projeto já existe informalmente. O atendimento será direcionado para crianças de 0 a 5 anos de idade e comportará até 05 delas. O artigo salienta que este atendimento será para o contraturno, ou seja, que as crianças de 4 e 5 anos de idade deverão estar matriculadas na escola conforme a Lei nº 12.796/13.

Ainda de acordo com a proposta, o local para a implantação da Creche Domiciliar deve obedecer a critérios como: ser de fácil acesso à comunidade, em áreas de vulnerabilidade social, manter boas condições de higiene, segurança, salubridade, ventilação, iluminação e espaço para receber as crianças, não ter entulhos, oferecer segurança e salubridade, dentre outros (PELOTAS, 2018, Art. 2).

A mulher, candidata à crecheira, deverá possuir capacidade física, psíquica e mental, atestadas por profissional habilitado e comprovar experiência mínima de 02 anos em cuidados com crianças pequenas, não estar inserida no mercado de trabalho, ser alfabetizada, possuir imóvel adequado ao Programa e ser comprometida com o zelo e harmonia do ambiente em que estarão as crianças (Art. 3).

Neste artigo fica claro o descaso do poder público com a formação das pessoas que cuidarão dessas crianças e ainda: a pretensão evidente de um projeto direcionado aos pobres, àqueles que menos têm acesso aos seus direitos, àquelas crianças que moram em bairros desassistidos pelo poder público municipal e que não irão reclamar das condições indignas as quais precisam conviver diariamente.

Conforme o Art. 4º, as vagas para o Mães crecheiras poderão ser preenchidas por crianças filhas de trabalhadores que não tiverem com quem ficar no contraturno. Estas famílias precisam estar inclusas no Cadastro Único¹⁶. Estas mães/mulheres

¹⁶ O Cadastro Único é um programa do Governo Federal, que tem por finalidade identificar e caracterizar as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. As famílias com renda superior a meio salário mínimo não são elegíveis para o Programa Bolsa Família, porém podem ser cadastradas, desde que sua inserção esteja vinculada à inclusão e/ou permanência em programas

crecheiras receberão treinamento mínimo por equipes da Secretaria Municipal de Educação, Secretaria de Saúde e Secretaria de Assistência Social do município.

O acompanhamento do Programa será realizado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA) e Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), com apoio do PIM¹⁷. A fiscalização poderá ser efetuada pelo Conselho Tutelar, Ministério Público e Conselhos de Direito à política de infância (Art. 5º).

O Mãe crecheiras salienta que crianças entre 0 e 3 anos de idade poderão frequentar integralmente a creche domiciliar, fundamentam-se em mudanças econômicas e sociais nas famílias monoparentais ou aquelas sustentadas por mulheres, como se esta não fosse a realidade das mulheres há muito tempo, especificamente a partir dos anos 1980 no Brasil – em que a luta por creches teve início.

São duas importantes questões levantadas diante desta lei: a demanda por vagas para a EI que ultrapassa o número de vagas existentes na rede municipal e os entornos habitacionais do Programa “Minha Casa Minha Vida” e que são desprovidos de atendimento por Escolas de Educação Infantil.

Neste sentido, é necessária uma leitura atenta sobre as fragilidades da referida lei, que intencionalmente é endereçado aos mais pobres. É mais uma proposta de cunho assistencial, que visa a regulamentação do ofício de cuidadora, sugerindo que estas pessoas tenham a comprovação de cuidados com crianças pequenas, o que na prática nem sempre é possível.

Ao se apresentar como uma alternativa à falta de atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade na rede municipal, o Mãe crecheiras oficializa a informalidade e descompromete o poder público com a oferta, cria precedentes, ao mesmo tempo em que indica que nesta faixa etária não há necessidade de formação específica na área da educação, estrutura, materiais e equipamentos adequados para atendimentos às crianças pequenas.

Neste sentido, fragiliza ainda mais o atendimento às crianças pequenas, que surge, mais uma vez, de forma aligeirada, sem debate aprofundado sobre as

sociais implementados pelo poder públicos nas três esferas do Governo. Fonte: <<http://www.pelotas.com.br/social/cadastro-social/>>

¹⁷ O Programa Criança Feliz atende a gestantes e crianças de até 72 meses e suas famílias. Tem como objetivo promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância (PORTARIA nº 956, DE 22 DE MARÇO DE 2018).

consequências que emergirão a partir desta proposta. Um projeto que avalia a população de maior vulnerabilidade e que mais anseia por vagas na creche pública, a dar conta de uma demanda social de responsabilidade do poder público é, no mínimo, questionável. Isso corrobora para a marginalização dessas populações, porque não são assistidas pelas políticas educacionais, distanciando-as ainda mais do atendimento formal.

5.2 Dados gerais do município de Pelotas

O município de Pelotas/RS tem uma população estimada de 344.385 habitantes, sendo a população de 0 a 3 anos de 13.713 crianças em área urbana e 982 em área rural. As crianças de 4 e 5 anos de idade são de 7.385 residentes em área urbana e 538 residentes em área rural (IBGE, 2010; 2015).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH) do município ocupa o 159º lugar na lista de municípios do país, a renda média domiciliar (*per capita*) é de R\$870,92 e a população de 0 a 5 anos está distribuída de acordo com os seguintes rendimentos:

Tabela 17 – Rendimento da População de 0 a 5 Anos de Idade em Classes de Renda no Município de Pelotas

Classes por Renda	População de 0 a 5 anos		
	Total	Urbana	Rural
Sem rendimento	2,59%	2,69%	1,19%
R\$ 1,00 a R\$ 70,00	4,67%	4,58%	5,93%
R\$ 71,00 a R\$ 140,00	14,13%	14,06%	15,16%
R\$ 141,00 ou mais	78,60%	78,66%	77,72%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010); Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - Radiografia da Educação Infantil (2015); Secretaria Municipal de Educação de Pelotas (2015)

*Tabela elaborada pela autora

No município, 21,39% das crianças de 0 a 5 anos encontram-se em situação de miséria (famílias com rendimento mensal per capita de até R\$140,00), sendo que 2,59% das crianças residentes integram famílias sem rendimento (IBGE, 2010; TCE/RS, 2015).

O município possui um total de 100 escolas de EI (creche), sendo 29 municipais

com 87 turmas e 71 privadas com 217 turmas. O número de matrículas contempla 3.529 crianças, onde 1.377 vagas são municipais - 1.168 tempo integral e 209 tempo parcial; e 2.152 vagas são na rede privada, em que 1.069 são tempo integral e 1.083 tempo parcial (INEP, 2017).

Conforme os dados da SMED, em 2018 a distribuição das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI), Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF), Assistenciais/conveniadas e Privadas, encontra-se assim:

Tabela 18 – Distribuição das Escolas de Educação Infantil em Pelotas por Dependência Administrativa

Dependências administrativas			
EMEIs	EMEFs Urbanas/rurais	Assistenciais/conveniadas	Privadas
29	57	14	71

Fonte: Secretaria Municipal de Educação (2018).

*Tabela elaborada pela autora

Através da tabela 19 é possível obter uma comparação da evolução das duas etapas no município na última década:

Tabela 19 – Matrículas, Taxas de Atendimento das Subetapas Creches e Pré-escola, Número das Populações de 0 a 3 e 4 e 5 Anos de Idade e Vagas a Serem Criadas na Educação Infantil no Município de Pelotas na Última Década

Ano	Matrículas			Taxas de atendimento			População		Vagas a serem criadas	
	creche 0-3 anos	PE 4-5 anos	EI	creche	PE	EI	0-3	4-5	Creche	PE
2010**	2.052	4.255	6.307	13,96%	46,88%	27,88%	14.695	7.923	5.296	2.084
2011***	2.016	4.522	6.538	13,69%	56,97%	28,85%	14.722	7.937	5.345	1.828
2012****	2.437	4.707	7.144	16,27%	63,03%	31,82%	14.986	7.469	5.056	2.762
2013	3.123	4.457	7.580	20,84%	59,67%	33,76%	14.986	7.469	4.370	3.012
2014	3.296	4.830	8.126	21,99%	64,67%	36,19%	14.986	7.469	4.197	2.639
2015	3.509	5.065	8.574	23,42%	67,81%	38,18%	14.986	7.469	3.984	2.404
2016	3.791	6.802	10.593	25,30%	91,07%	47,18%	14.986	7.469	3.702	667
2017	3.830	7.317	11.147	25,56%	97,96%	49,64%	14.986	7.469	3.663	152

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - Radiografia da Educação Infantil (2015); Secretaria Municipal de Educação de Pelotas (2017)

*Tabela elaborada pela autora

** Em 2010 a Meta para a creche era de 50% e para a Pré-escola de 80% e vagas a serem criadas até 2011.

*** Em 2011 a Meta para creche e Pré-escola continuava a mesma de 2010.

**** Metas de acordo com o PNE de 50% para a creche e 100% para a Pré-escola até 2016.

Analisando os dados acima, percebe-se que demanda por creches existe desde 2010, aumentando à medida que a população cresce (14.986 crianças de 0 a 3 anos) no ano de 2017.

As taxas de atendimento sequer se aproximaram dos 50% de atendimento, Meta 1 do PNE. O percentual de 25,56% é considerado insuficiente, apesar de haver crescimento em relação ao ano de 2010.

No que se refere as matrículas na pré-escola, estas aumentaram de 46,88% em 2010 para 97,96% em 2017. Com atendimento em quase 100% para as crianças da pré-escola, é preciso considerar o número de horas em que as crianças permanecem na escola diariamente, que em 2017 se mantém numa média de 5 horas e 30 minutos. O que se pressupõe é que ao elevar a taxa de matrículas reduziu o tempo de permanência de crianças de 4 e 5 anos na escola.

Por fim, tem-se o mapeamento das EMElS em Pelotas. No município existem bairros muito extensos, como Fragata e Três Vendas, onde conseqüentemente há

mais creches, outro também extenso como o Laranjal está contemplado com apenas uma EMEI.

As escolas de EI estão assim divididas, conforme a Tabela 20:

Tabela 20 – Número de Creches ligadas ao Poder Público Municipal de Pelotas por Bairros

BAIRRO	NÚMERO DE CRECHES	PÚBLICAS	CONVENIADAS	CENTRO EDUCACIONAIS ESPECIALIZADOS
Centro	10	4	5	1
Três Vendas	10	4	6	-
Areal	6	6	-	-
Fragata	9	7	2	-
Fátima	1	-	-	-
Porto	4	3	1	-
Pestano	1	-	-	-
Getúlio Vargas	1	-	-	-
Cascata	-	-	-	1
Simões Lopes	1	-	-	-
Laranjal	1	-	-	-

Fonte: Secretaria Municipal de Educação (2018).

*Tabela elaborada pela autora

A EI de Pelotas está atualmente composta por 29 EMEIS, 14 escolas assistenciais conveniadas e 2 centros especializados de atendimento à infância. As EMEIs estão localizadas somente em área urbana, como ilustra a Figura 2.



Figura 2 - Mapa da EI em Pelotas/RS*

FONTE: Elaborado a partir de imagem disponibilizada no Google Maps (2018) pela autora.

*Localização das EMEIs e conveniadas.

Conforme dados da SMED (2018), os bairros em que há mais procura por creche são: Arco-Íris, Guabiroba, Areal (fundos) e Barro Duro, que faz parte do Laranjal.

No último capítulo será aprofundada a fundamentação teórica e será realizado o cotejamento das etapas apresentadas até então à luz da Análise de Conteúdo exposta no decorrer desta pesquisa.

6 Análise crítica das políticas em educação infantil

Este capítulo visa estabelecer as articulações entre os três pontos: os referenciais teórico-metodológicos, as análises dos documentos em políticas da EI e as entrevistas semiestruturadas, com destaque às políticas educacionais que se materializam na creche, visando responder o problema desta pesquisa: como as políticas nacionais estão materializadas, especificamente para a população de 0 a 3 anos de idade no município de Pelotas, atendendo ao direito à educação, sobretudo a partir da EC nº 59 de 2009, que determinou a matrícula de crianças a partir dos 4 anos de idade na pré-escola?

Para tal, elencaram-se três categorias de análise: 1) O direito à educação da criança pequena; 2) Efeitos da política de educação compulsória para a creche; e 3) A materialização do possível.

Essas categorias foram construídas com as leituras dos textos (normativos, regulatórios e entrevistas semiestruturadas), priorizando a perspectiva da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011) e, portanto, as palavras recorrentes em cada um deles (Unidades de Registro), a fim de produzir a compreensão e interpretação desde uma abordagem crítica sem perder de vista o objetivo geral e os objetivos específicos.

6.1 O direito à educação das crianças pequenas

Rosemberg (1999), em seu artigo “A Expansão da Educação Infantil e processos de exclusão”, alertava que o desprestígio da EI tem sua origem no fato de ela não ser pensada para a “produção” de qualquer ser humano, mas sim dos filhos dos recém-libertos de mães escravas (Ibid., p. 12).

Foi sobre essas bases que a creche e a EI como um todo foi se sedimentando, formatada em uma política para os necessitados, os pobres, e não para a sociedade de forma geral. Não foi estruturada como um projeto que contempla a infância de forma integral. Foi sendo construída a partir da perspectiva de assistência aos carentes, às mulheres que precisavam trabalhar e, assim, vinculada à ideia assistencial; só recentemente assume a condição de uma política educacional, de

atendimento a um direito da criança.

Para análise do direito à educação, recorreu-se à abordagem de Rosemberg (2015) e Campos (2011), que buscam conceituar as relações e regulações para os países da América Latina, a ação do Estado e as ações dos sujeitos locais.

A partir dos anos 1990, com o compromisso global de “Educação para Todos”, em que vários países em desenvolvimento se reuniram em Jomtien, a educação das crianças pequenas tem sido foco das atenções. Todavia, passados quase 30 anos da Conferência Mundial, os avanços registrados ficam aquém do ideal, quanto a metas e compromissos (CAMPOS, 2012).

A educação da criança pequena e do bebê passou a ser motivo de preocupação para “[...] a família, o Estado, a filantropia e a pediatria [...]”, a partir do século XIX. Nesse período, havia a preocupação com as chamadas “[...] classes sociais perigosas [...]” e, por conseguinte, era necessário o “[...] controle moral das mulheres e das crianças pobres[...]” (ROSEMBERG, 2015, p. 181).

Com esse histórico de cuidados com a infância, a demanda por creche sempre foi uma política a ser melhorada e expandida, pois não atinge a maioria da população de 0 a 3 anos de idade, considerada ainda um auxílio às famílias carentes.

Rosemberg (2015) analisa que

os rumos que vem tomando a educação infantil na América Latina nas últimas décadas, pode-se constatar o reforço da histórica separação entre a trajetória das creches e da pré-escola, apesar de sua integração legal que ocorre em vários países (Ibid., p.162).

Nesse sentido, estaria a pré-escola cada vez mais formalizada e institucionalizada, perdendo o seu caráter “infantil”, enquanto que a percepção das crianças de até 3 anos não é a mesma. Assim descreve sobre a etapa da creche:

Nota-se uma relutância, uma reticência de dar-lhes visibilidade, de integrar as creches ao sistema educacional, de tirá-las da informalidade, da precariedade, de investir em sua universalização (que não significa obrigatoriedade). Aqui, o risco não é de sua *schoolification*, mas de assistencialização e incompletude (Ibid., p. 164).

A CF/1988 versa sobre os direitos dos trabalhadores (Art. 7º) e dever do Estado, a assistência gratuita (Art. 208º) aos seus filhos do nascimento aos 5 anos de idade em creche e pré-escola. Mesmo sendo um direito reconhecido, na maioria das vezes essa assistência refere-se à pré-escola, por ser obrigatória. Assim, tem-se na prática o entendimento de que a “Infância, na América Latina, via de regra começa

aos 4 anos. Via de regra exclui os bebês. Para as crianças maiores, fala-se em educação; para os bebês, em desenvolvimento [...]” (ROSEMBERG, 2015, p. 170).

É preciso pontuar que a “[...] a oferta das creches pode permitir o trabalho profissional de mães [...]”, por outro lado pode traduzir que “[...] os bebês só devem frequentar creches quando suas mães trabalham [...]” (Ibid., p. 177). Nesse sentido, reforça a noção de que o direito à creche dos filhos pode ser vista como um direito ao trabalho das mães e não um direito à educação das crianças.

Campos (2011) ressalta que a regulação para a EI não é apenas “[...] objeto do conjunto de regulamentações e orientações advindas do poder central, mas é também resultante dos contextos locais, cujas determinações históricas, sociais, políticas e econômicas configuram arranjos institucionais variados [...]” (Ibid., p. 76). Tais aspectos modulam as ações e iniciativas políticas que irão repercutir em aspectos como cobertura de atendimento, formação de professores, distribuição dos recursos financeiros e focalização de populações a serem atendidas, por exemplo.

Por certo que a inclusão da EI como unidade pedagógica, integrada ao âmbito da Educação Básica no Brasil, representa um importante avanço no que diz respeito aos direitos das crianças pequenas à educação. Campos (2011) afirma que a política brasileira tem forte tendência a aproximar as etapas da EI à escolarização obrigatória, neste caso, pelas idades de 4 e 5 anos. E destaca que a EI no Brasil, em tese, tem sido tratada como unidade pedagógica, porém, na prática, os processos de segmentação se intensificam entre creches e pré-escolas.

A categoria do “direito à educação infantil” é revelada de forma diferente na teoria (documentos legais e oficiais) e na prática (dados de oferta de vagas). Fica evidenciado nos documentos e legislações analisadas, como LDBEN (1996), RCNEI (1998), DCNEI (1998; 2009), PNQEI (2006) e, mais recentemente PNE (2014), dentre outras resoluções e pareceres estaduais e municipais, que o direito à EI é fortemente mencionado, além de serem definidas metas e prazos para sua efetividade. No entanto, a prática leva a crer que a unidade da EI se fragmenta e fragiliza quando a pré-escola torna-se uma etapa obrigatória, relegando à creche uma condição secundária nas decisões políticas, notadamente referentes à oferta de vagas em quantidade suficiente para atender à demanda e, portanto, ao direito à educação.

Conforme as DCNEI (2009), a integração da EI no âmbito da Educação Básica como direito das crianças de 0 a 5 anos e suas famílias, dever do Estado e da sociedade civil, é fruto de muitas lutas empreendidas especialmente por mulheres e

alguns segmentos organizados, que ao longo dos anos buscaram definir políticas públicas para as crianças mais novas.

A Lei nº 9.394, LDB/1996, no Título III – Do direito à educação e do dever de educar, retoma os direitos garantidos pela CF (Art. 4º, no inciso IV) e traz a seguinte determinação: “O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IV – atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a cinco anos de idade”.

Campos (2012) ressalta que os sistemas educativos são organizados em etapas e modalidades e se classificam em duas grandes categorias: “[...] educação formal e educação não formal [...]”, que por sua vez estão associadas a uma educação “[...] escolarizada e não escolarizada [...]” (Ibid., p. 91). Nesta composição, a educação das crianças de 0 a 3 anos comumente está incluída num campo assistencial na prática e não por leis, em programas e ações fora dos espaços educativos, chamados de programas de “[...] atenção à infância [...]”. Isso desqualifica o atendimento às crianças pequenas, restando a elas atendimento precarizado, como aqueles que dependem de convênios e parcerias entre esfera pública e privada.

Na atualidade, esses programas fazem parte daqueles chamados de “[...] alívio da pobreza [...]”. Essas configurações não formais expressam os modos particulares de se ver a infância e de sua educação. Campos (2012) assinala:

Nos países que contam com taxas mais elevadas de pobreza e com ajustes recentes na educação, observamos forte similaridade entre suas orientações e àquelas presentes também em documentos de organismos multilaterais como UNESCO, UNICEF e CEPAL. Isso pode ser compreendido se considerarmos que a maioria dos países da região desenvolvem programas de combate à pobreza sob a orientação técnica e, muitas vezes, com recursos financeiros desses organismos (além de outros, como o BID e o BM) (Ibid., p. 92).

As orientações dos OM estão intimamente ligadas à teoria do capital humano, que compreende o cuidado com a primeira infância enquanto projeto de ser social futuro, enxerga na criança alguém que deverá ser produtivo e, assim, livrando-a da delinquência. De acordo com essas orientações, “[...] quanto mais cedo se educa a criança, mais ‘oportunidades’ de desenvolvimento psico-físico-social ela terá [...]” (UNESCO, 2010, p. 27), sendo considerada uma estratégia para aliviar a pobreza. Quanto mais cedo se escolariza, mais chances de “[...] sucesso escolar [...]” essa criança terá (Ibid., p. 27).

Para Campos (2012), este pensamento biologizante de desenvolvimento

infantil e pragmático de educação é base argumentativa para que governos das regiões locais deem prioridade à educação pré-escolar, transformando-a em obrigatória, enquanto que “[...] no grupo etário até 3 anos, observa-se uma crescente omissão do poder estatal, o qual transfere para a chamada ‘sociedade civil’ a responsabilidade pela educação desse segmento educativo [...]” (CAMPOS, 2012, p. 93).

Tem-se como resultado que o direito de todas as crianças à EI passa a se orientar por lógicas distintas: universalização da pré-escola para um grupo e políticas compensatórias para a creche ou projetos que responsabilizem as famílias, como o Mãe crecheiras.

As lógicas discursivas, de acordo com Campos (2012), permitem observar que nas agendas políticas regionais e locais há dispositivos que funcionam como “[...] administração da infância [...]”. Além desses discursos orientarem políticas, induzem ao entendimento de que a infância é um momento determinante e de que nesta fase precisam ocorrer estímulos específicos, pois as células estão se expandindo e fazendo novas sinapses.

Considerando a teoria prescrita, existe então uma lógica de acentuação do papel das famílias e comunidades, ressaltando como direito da criança esses processos interativos. Nesse sentido, as comunidades precisam reinventar formas de cuidar de suas crianças, surgindo os “voluntariados” ou os projetos de organizações sociais que irão aliviar as demandas sociais por creche.

No documento das DCNEI, para citar como exemplo, que contém princípios educativos e não versa sobre uma lógica mercantil da infância, a preocupação não se assenta em formar pessoas competitivas, produtivas, com êxito escolar, mas permitir que sejam crianças, com a proteção, o cuidado e as condições plenas para viver a infância. Dessa forma, acredita-se que a pessoa terá mais possibilidades de fazer escolhas futuras e, inclusive, avançar no processo de escolarização formal.

Diante deste contexto, o direito à educação da criança pequena na América Latina se assenta em: 1) assistencialismo – em que se vê a atuação do terceiro setor, parcerias e convênios como alternativa; 2) desenvolvimentismo – a criança pequena vista para o sucesso escolar e social; 3) responsabilidade social e familiar – comunidades buscam alternativas de atendimento e famílias são responsáveis pelos estímulos; e 4) sérias dificuldades para ampliação e universalização da EI com critérios adequados de qualidade.

Na perspectiva de gestores locais:

O maior problema que a gente teve quanto a isso, foi em relação ao número de crianças e ao número de vagas, onde colocaríamos tanta criança? Em relação a questão pedagógica e a infância nós não tivemos muitos problemas, porque a gente já trabalhava com isso. Nós temos 29 EMEIs e já trabalhávamos com a pré-escola. [...] Na EMEF a gente teve que adaptar alguns lugares, algumas salas... As nossas EMEIs a maioria já são adaptadas a essa idade, as EMEFs não. A grande dificuldade foi nas EMEFs e conseguir vaga pra todas as crianças, no primeiro ano foi bem difícil. Agora posso dizer que todas as crianças, que toda a demanda está dentro da escola (ENTREVISTA 1).

A fala destacada denota a dificuldade encontrada pelos municípios em geral para atender à obrigatoriedade da oferta de vagas na pré-escola, sobretudo em virtude da carência de recursos. Salienta-se o aporte mínimo de qualidade ao dar ênfase às adaptações dos espaços pela entrevistada, ou seja, foi aquilo possível de se fazer dentro das condições críticas e mínimas para o cuidado com as turmas em que havia uma exigência obrigatória (Meta do PNE/2014).

Quanto à creche, infere-se, portanto, tratar-se de um direito “em espera”, que transita entre o não obrigatório e o não-formal, de baixa oferta, em expectativa de atendimento da demanda pré-escolar que, conforme os dados indicaram, ainda não está totalmente contemplada. A creche constitui-se em um direito que, na prática, não é legitimado.

De forma prática, as ações realizadas pela gestão tomaram rumos prescritivos: fazer porquê é obrigatório, dar acesso de forma parcial, sem necessariamente haver um atendimento qualitativo globalizado ou ainda: fazer mais, com menos.

6.2 Efeitos da política de educação compulsória para a creche

Recorreu-se a Mainardes (2018) e Rosemberg (2002) para maior entendimento das configurações políticas. O primeiro entende que “[...] as políticas (e políticas educacionais) são respostas do Estado (atos do Estado) para buscar atender problemas existentes e demandas da população [...]” (MAINARDES, 2018, p. 188). A segunda expõe sobre as implicações e influência de OM na definição de políticas e modelos não formais para países em desenvolvimento.

Conforme Mainardes (2018), numa tentativa de solução, a política pode se apresentar precária, inadequada “[...] aumentar desigualdade, beneficiar alguns grupos e excluir outros [...]” (Ibid., p. 188). E, ainda, “[...] trata-se de um processo

complexo e que demanda alto grau de reflexividade sobre o problema das demandas, a política, os resultados/efeitos, as consequências materiais para diferentes sujeitos e para classes sociais distintas [...]” (MAINARDES, 2018, p. 188).

Ball, em entrevista a Mainardes (2015), refere-se à política como um processo social, relacional, temporal e discursivo. “É um processo revestido de relações de poder, é um processo político [...]” (Ibid., p. 162) que está impregnado por disputas e intenções que expressam interesses.

Rosemberg (2002), ao sistematizar informações recolhidas nos documentos da UNESCO e da UNICEF, detectou argumentos, princípios e propostas para a EI voltadas aos países em desenvolvimento:

a expansão da EI constitui uma via para combater a pobreza (especialmente desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental, portanto, sua cobertura deve crescer; os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a EI; a forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é por meio de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental; para reduzir os investimentos públicos, os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados “não formais”, “alternativos”, “não institucionais”, isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na “comunidade”, mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos (ROSEMBERG, 2002, p. 34).

Para Shiroma, Garcia e Campos (2011), a produção de documentos de políticas no âmbito do Estado e OM “[...] têm se caracterizado por um tom prescritivo, recorrendo-se comumente a argumentos de autoridade como estratégia para legitimação e difusão de orientações, análises, relatórios etc.” (Ibid., p. 223).

Sendo assim, o direito à EI e à obrigatoriedade da matrícula na pré-escola são entendidas como responsabilidade do poder público e da família, mas partilhada pela comunidade (sociedade civil, mercado), na medida em que o município sozinho não poderá atendê-lo. O forte apelo ao comunitarismo e à filantropia confunde-se, historicamente, com a EI.

D'almeida (2014), em sua tese de doutorado chamada “A obrigatoriedade da educação infantil: governamentalidade e refinamento das técnicas de governo”, em que analisa a obrigatoriedade da EI no Brasil com foco na institucionalização da criança desde a tenra idade, problematiza a frequência a partir da EC nº 59/2009:

Sob a lógica da norma, sustentada no direito, determina-se o dever que tem que ser cumprido, tornando o direito em obrigação e a família, que até então era “livre” para decidir se enviava ou não seu filho e/ou filha para a escola na

faixa etária de zero a cinco anos, passa a ser alvo de vigilância, criminalização e punição caso não concorde com esta modalidade escolar (D'ALMEIDA, 2014, p. 57).

A educação básica é obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade (EC nº 59/2009 e Lei nº 12.796/2013), sendo de competência dos pais ou responsáveis a obrigação de matricular as crianças na rede de ensino (Lei nº 8.069/1990). A LDBEN menciona dez vezes a obrigatoriedade em relação à educação no contexto de oferta de ensino, direito público, acesso e conclusão de etapas.

Shiroma, Garcia e Campos (2011) definem esse discurso político como “liturgia da palavra”, uma vez que está constituído por “mensagens”, atribuídas à mudança social, ressaltando o caráter prescritivo e doutrinador, uma espécie de pacto social, um entendimento de educação como proteção e êxito social.

A obrigatoriedade do ensino não é elemento novo. Ela tem aumentado desde o ensino primário, no ano de 1934 e, a partir de então, foi ampliando-se para outras faixas etárias. Nesse sentido, os dispositivos legais são os mecanismos que vêm determinando e efetuando a implementação de mais tempo de escolarização e que têm impactado a EI de maneira definitiva com a obrigatoriedade.

As informações sobre a matrícula compulsória da pré-escola por país (Tabela 21) demonstram que aqueles que a adotam como forma de inserção das crianças possuem maior chance de ter um hiato maior de atendimento entre pré-escola e creche (CHOI, 2004). Na América Latina, apresenta-se como uma tendência a idade ser precoce, na Europa a partir dos 5 ou 6 anos de idade em sua maioria. Dados dos países latino-americanos na Tabela 21 confirmam essa tendência.

Tabela 21 – Idade de Início da Educação Obrigatória por País e Ano de Início da Legislação

Região	Ano de início da lei	Idade de início da educação obrigatória
América Latina e Caribe		
Argentina	2006	4 e 5
Brasil	2009	4
Colômbia	1994	5
Costa Rica	1997	4 ou 5
República Dominicana	1996	5
El Salvador	1990	4 a 6
México	2002	5
Panamá	1995	4
Peru	2004	3
Uruguai	2009	4 e 5
Venezuela	1999	4
Europa do Leste e Central		
Bulgária	2002/2003	6
Hungria	1993	5
Letônia	2002	4
Macedônia	2005	6
Polônia	2004	6
Sérvia e Montenegro	2003	5 ½
Eslovênia	2001	6

Fonte: UNESCO (2006); Tese de BRUSCATO, Andrea C. M., UFRGS (2017).

*Tabela elaborada pela autora

No Brasil, o financiamento da EI propiciada pelo FUNDEB induz fortemente à escolarização nas redes públicas das crianças de 4 e 5 anos de idade. Nesse sentido, há inclinação a aprofundar o dualismo entre a creche e a pré-escola, relacionadas às questões pedagógicas, ao provimento de direitos e à gestão dos sistemas públicos (CAMPOS, 2011).

Esse diferencial de matrícula entre idades é maior em países que adotam a política de educação pré-escolar obrigatória do que nos demais países (UNESCO, 2006), sem, contudo, significar melhorias significativas da qualidade.

Portanto, os impactos sociais perceptíveis quanto à materialidade das regulamentações decorrem do contexto de sua elaboração, em que, por um lado, reconhece a educação de crianças em espaços escolares como importante, mas ao defini-lo como obrigatório retira das famílias o direito de fazerem escolhas para seus filhos pequenos, criando, como já referido, mecanismos de punições àqueles que

descumprirem.

Para Horta (1983, p. 214):

A extensão da escolaridade à maior parte da população foi, em um primeiro momento, um ato político e uma resposta a considerações sociais mais que às exigências do próprio processo produtivo. Em um segundo momento, a ampliação das lutas populares por educação faz com que a extensão desta às classes populares seja vista como a conquista de um direito. Mas a necessidade de um mínimo de instrução para a incorporação da força de trabalho ao processo produtivo transforma esta extensão em uma necessidade econômica, e a escolarização passa a ser uma imposição.

Cury e Ferreira (2010) corroboram, destacando que a obrigatoriedade foi objeto de várias discussões e que a legislação vem massificando a educação como direito e obrigação ao longo do tempo, num processo paulatino de ampliação de séries do Ensino Básico, com bases em legislações internacionais, como a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, e a Declaração Mundial sobre Educação de Todos, em Jomtiem, Tailândia, no ano de 1990.

A primeira Declaração expressa em seu Art. 26º que “Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória”. A segunda Declaração estabelece em seu Art. 3º que “A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades”.

Rosemberg (2015) anuncia as razões que levaram à implementação desta legislação, são elas explicações externas aos interesses das crianças e de suas famílias. No caso do Brasil, foram interesses eleitorais. Decorreram dessa alteração da oferta questões como “[...] aumento do número de crianças por grupo, diminuição de vagas para bebês e redução na jornada escolar[...]” (Ibid., p. 175).

Em nível macro, o Banco Mundial expressa que

A educação é um importante instrumento de promoção do crescimento econômico e da redução da pobreza. A educação, especialmente a primária e a secundária [...], ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade e melhorando a saúde, dota a pessoa de atitudes que necessita para participar plenamente na economia e na sociedade (BM, 1995, p. 15).

Assim, são perceptíveis os objetivos economicistas com a educação, não é à toa que essas prescrições ganham potência à medida que estão direcionadas, majoritariamente, às camadas vulneráveis da população. Há o entendimento que, de posse do repertório escolar, as pessoas têm maiores chances de não sucumbir à

marginalização social.

Acredita-se que a questão da pobreza é estrutural (MÉSZÁROS, 2011), própria do modelo excludente assumido hegemonicamente (globalização neoliberal). A educação é importante para propiciar mecanismos de conhecimento do real, de apropriação de saberes que serão necessários para o enfrentamento cotidiano e mesmo para a mudança de visão do sujeito em relação ao entorno, mas não poderá ser responsável pela mudança e pela mobilidade social.

Na pré-escola, percebe-se o fortalecimento crescente de sua institucionalização e formalização, aproximando-a do EF. No entendimento de Rosemberg (2015, p. 163), “[...] a pré-escola vem perdendo o prefixo pré, deixando de ser infantil e entrando em um formato próximo ao ensino fundamental [...]”.

Trata-se de um direito que também se constitui em dever. Hubermann (apud HORTA, 1998) salienta que a educação difere de outros direitos sociais, por estar vinculada à obrigatoriedade escolar e que o direito à educação não está revestido exatamente da mesma dimensão que outros direitos, como a alimentação e a habitação, nas quais os cidadãos fazem escolha de usá-los ou não. Contudo, a educação é, em suma, obrigatória e as crianças não se encontram em condições de negociá-la. Portanto, estamos diante de um direito que é, ao mesmo tempo, uma obrigação (HORTA, 1998).

Para outros efeitos, com esse processo houve a cisão da EI. À medida que seu atendimento se tornou obrigatório para crianças de 4 e 5 anos, gerou impacto nos municípios no que referia às vagas nas creches. Como um dos efeitos se tem o atendimento parcializado a fim de acolher o maior número de crianças, conseqüentemente a atenção à qualidade dessa oferta também se fragiliza, visto o caráter da política mandatória. Cury e Ferreira (2010) problematizam:

Na Educação Infantil, o problema ainda está centrado na falta de vagas para se garantir a sua obrigatoriedade. A questão relacionada a esta etapa de educação não é de evasão e muito menos de repetência. As inúmeras ações em andamento na justiça brasileira referem-se à busca da garantia de oferta de vaga na educação infantil. Esta questão fica mais perceptível por ser uma responsabilidade do município (CURY; FERREIRA, 2010, p. 140).

O município de Pelotas recebe vários processos judiciais por não cumprir com o seu papel, o que é outro efeito da falta de vagas e de políticas públicas específicas para as crianças que precisam das creches. Por conseqüência, esse direito que é da família e da criança implica no dever de oferta pela municipalidade, que produz fatores

já mencionados, pois obriga-se a ofertar atendimento de qualidade mínima. Neste sentido e mais uma vez, o município precisa solucionar as reivindicações das famílias e as prescrições do Poder Judiciário. A família precisa ir até as últimas consequências na busca pelo seu direito ao atendimento.

Nesta fala, é possível perceber os tensionamentos gerados pela judicialização em relação ao direito à educação das crianças pequenas e que vem ocorrendo no município em maior escala:

a maior dificuldade é no atendimento de 0 a 3 anos de idade. Estamos enfrentando um grande problema com as vias judiciais. Ano passado (2017) foram 178. Funciona assim: a secretaria recebe uma via judicial determinando que a criança tal deve ir para determinada EMEI ou outra nas proximidades de sua residência. O que a secretaria faz é pesquisar nessas EMEIs aquela que tem menos alunos (20 alunos permitido) e nenhuma criança com necessidades especiais, por exemplo. Só que como a demanda está muito grande em função das vias judiciais, a maioria das salas já estão com o número a mais e, infelizmente, se tem que mandar para lá. Então tenta-se escolher a que menos dano vai causar. Dano no sentido que será um aluno a mais, que pode ter algum aluno com alguma necessidade especial (ENTREVISTA 1).

Tratam-se de mecanismos e estratégias que envolvem os sujeitos que atuam, formulam e recebem a política. Neste caso, os cidadãos têm buscado esta alternativa judicial, já que a oferta no município de Pelotas se estagnou. Vale lembrar que a busca via Ministério Público pela vaga à creche é legítima e um direito.

Do outro lado, encontra-se o município que, muitas vezes, opta pelas decisões que impactam menos às despesas e, por sua vez, coloca em causa a qualidade. Por conseguinte, é justamente a qualidade a categoria que mais está sujeita a variações externas: número de alunos em sala, número de professores, cuidadores, monitores, equipamentos, estrutura física, materiais, além de outras demandas.

Quanto a ampliação e obrigatoriedade envolvendo parte da EI trata, conforme Campos (2012, p. 99), de um rompimento “[...] com a unidade pedagógica e de gestão arduamente conquistada nessa etapa educativa [...]”. Essa forma adotada pela maioria dos países na região latino-americana provoca efeitos na primeira etapa da EI e

a focalização no ciclo etário final – 4 a 5 anos de idade – tem induzido ao crescimento das matrículas, verificando-se em alguns países a universalização de acesso. No entanto, essa universalização tem sido feita em detrimento da educação das crianças de 0 a 3 anos, destinatárias cada vez mais de programas de caráter assistencial e de qualidade precária. Isso se reflete também nas orientações curriculares: para as primeiras, o preparo

para a escola, visto que os principais argumentos para a obrigatoriedade são os impactos positivos da pré-escola nas trajetórias escolares futuras. Para as segundas, a oferta de programas dirigidos à educação das famílias “que vivem em situação de pobreza ou de extrema pobreza (CAMPOS, 2012, p. 99).

A obrigatoriedade é, nas reflexões propostas nesta pesquisa, uma política que escancara a realidade dos municípios e uma política “pela metade” de viés pouco democrático: em que a tomada de decisão sobre o atendimento das crianças na EI se pauta naquilo que é possível, considerado “o melhor”, com roupagem inclusiva de padrão mínimo de atendimento, como por exemplo, a parcialização, a qual é entendida como universalização pela gestão municipal. Sendo esta uma prática realizada em outros municípios para suprir a demanda pela pré-escola.

A preocupação com as metas impostas pelo governo através de suas políticas tem sido fator de tensão para os municípios, não sendo diferente em Pelotas, privilegiando alguns em detrimento de outros.

6.3 A materialização do possível

R. Campos (2011) aponta outros processos, como os indicadores crescentes da oferta pública para as idades de 4 e 5 anos, ao passo que para as crianças de 0 a 3 anos de idade a oferta se dá de forma significativa por instituições não-públicas, conforme ficou evidenciado no capítulo 5 sobre o contexto local (total de 14 escolas conveniadas).

Em Pelotas, a taxa de atendimento à creche é baixa (25,56%), conforme registrou-se anteriormente na Tabela 12, do ano de 2017. Por isso, há efeitos que surgem a partir desta demanda, como outras alternativas para o cuidado das crianças pequenas produzidas no município. Tem-se o exemplo do projeto Mães crecheiras, o qual foi entendido pelos atores do legislativo local como uma forma de minimizar a demanda por atendimento e “formalizar uma ocupação que sempre existiu”.

Um projeto nesses moldes, não pode ser ignorado do ponto de vista da pesquisa, porque ele possui como pano de fundo o cuidado de crianças em espaços domésticos e o de empurrar à população mais pobre a responsabilidade pela educação formal, que, por lei, é do Estado.

Outro fator a ser destacado é de que já há bastante tempo as mulheres cuidam das suas crianças, das crianças dos outros e da comunidade. As mulheres sempre

foram designadas a esse papel: o de cuidar dos outros e ter o estigma da obrigação ao cuidado para com os familiares, os doentes, os menores, os fragilizados. A população feminina sabe bem sobre a jornada dupla e tripla, sobre ser explorada e conviver com o machismo estrutural que é tão prejudicial para a nossa sociedade.

Portanto, quando uma gestão municipal formaliza essa exploração de mulheres e o confinamento de crianças em espaços domésticos que, possivelmente, não serão alvos de fiscalização e regramentos, como em instituições escolares, o município executa uma política que rompe com a dignidade dos seus pequenos cidadãos; e contribui assim com o negligenciamento do direito à creche e da atenção especializada e qualificada às crianças. O município “lava as suas mãos” em relação a este grupo que está às margens da sociedade, recebendo esse modelo de atendimento.

Rosemberg (2015) enfatiza sobre as crianças pequenas e tais projetos de lei:

Outra questão que destaco refere-se à permanência e valorização periódica das políticas públicas familialistas para bebês (por exemplo, mães comunitárias e programas de educação das mães) visando a substituição – e não a complementação – da ampliação e melhoria da rede de creches infantis completas, o que tem um impacto negativo, sobretudo entre crianças de 0 a 2 ou 3 anos pobres (Ibid., p. 164).

Sobre esta terceira categoria de análise em que se nomeou “A materialização do possível”, corrobora as relações à respeito dos estudos de Peroni (2008) sobre as lutas e conquistas dos anos 1980, em que:

[...] direitos universais, deram lugar à **naturalização do possível**, isto é, se um Estado “em crise” não pode executar políticas, repassa para a sociedade civil, que vai focalizar nos mais pobres para evitar o caos social. O Estado apenas repassa parte do financiamento, e avalia. E, essas redefinições do papel do Estado restabelecem as fronteiras entre o público e o privado, principalmente através do público não estatal e do quase-mercado e o esvaziamento da democracia, como direitos, materializada em políticas sociais. (PERONI, 2008, p.12).

Para estes fins, os meios justificam-se pela premissa de um Estado “quebrado”, em constante crise, causada pelos enormes gastos com as áreas sociais, implicando, desta forma, na culpabilização das pessoas que utilizam os serviços públicos. Neste sentido, a sociedade deve engajar-se a fim de reconstruir o Estado e protagonizar em políticas que este deixou de executar ou ampliar.

Para Ferreira (2016), há duas implicações no cenário de expansão da EI: a política e a pedagógica. A primeira trata-se do alto investimento dos municípios na

oferta, com orçamentos maiores para investir na infraestrutura e no custeio. Quando se trata da creche, por óbvio, os valores de investimentos se elevam “[...] podendo haver uma tendência a diminuir ou eliminar responsabilidade pela faixa etária de três anos do sistema de financiamento de prioridades [...]” (Ibid., p. 78). A segunda diz respeito a priorização das pré-escolas, que pode implicar em práticas pedagógicas com características do ensino fundamental, com padronização de conteúdos, número de dias letivos e frequência obrigatória de 60%.

Ao retomar a LDB (1996), Art. 11º, é apresentada a definição das responsabilidades dos Municípios. Dentre algumas:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; [...] III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996, Art. 11).

No Capítulo II – Da Educação Básica, a LDB/1996 destaca a EI na Seção II, em seus três artigos, os quais se apresentam nos seguintes termos:

Art. 29 – A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Art. 30 – A educação infantil será oferecida em: I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas, para as crianças de quatro a cinco anos de idade.

O reflexo da universalização da pré-escola pela via da EC nº 59/2009 se deu pelo tom prescritivo e mandatório do ingresso da criança e obrigatoriedade de matrícula por parte das famílias. À medida do possível, a SMED de Pelotas buscou manter ao menos a garantia de um lugar “mais adequado” para as crianças, pois a estrutura das escolas do ensino fundamental não era o cenário ideal para recebê-las. Assim diz uma entrevistada em relação à expansão das pré-escolas nas EMEFs, em que salas precisaram ser adaptadas para o atendimento desse público:

Não se pode dizer que todas são perfeitas, mas adaptamos o que podia: material, mobiliário chegou, os banheiros - não se pode dizer que todos já estão adaptados-, mas a maioria já está. Nós tivemos que fazer na época, porque não tínhamos vagas, um convênio com o estado e ainda temos salas de cedência, que são prédios do estado, em que nos emprestam salas, mas professor é do município e os alunos também. Foi onde se teve mais dificuldade e ainda se tem, porque os alunos não eram daquela escola e os

alunos estavam só usando o espaço físico (ENTREVISTA 1).

Embora esta pesquisa faça o resgate das questões legais da EI, as dificuldades com o atendimento à primeira etapa da Educação Básica são uma realidade: a oferta, o acesso, as condições de infraestrutura. A CF/1988 e a LDB/1996 fixam que é de todas as crianças o direito a esse acesso, com a devida permanência e infraestrutura adequada.

Nesse sentido, com a imersão no campo de pesquisa, foi possível constatar as dificuldades quanto ao atendimento às crianças de 0 a 3 anos – meta 1 do PNE –, em que se estabelece o alcance de 50% dessa população. Dados atuais apresentados nesta pesquisa comprovam esta afirmativa e por isso revela-se como a “materialização do possível” no município.

O CME destaca suas preocupações em relação à demanda por creche em Pelotas:

Essa faixa etária de 0 a 3 anos de idade o município tem dificuldades no atendimento por vários aspectos: primeiro porque veio essa necessidade de 100% do atendimento daquelas de 4 e 5 anos de idade e, como tinha-se que atender a totalidade até o ano de 2016, foi realizada essa demanda em um primeiro momento. De 0 a 3 anos de idade tem-se muitas demandas judiciais. O que acontece? O espaço físico para essa faixa etária é menor (atende-se menos crianças no mesmo espaço físico), pois no Berçário precisa-se ter os berços, as caminhas e se tem mais profissionais atendendo. Então, tudo isso tem de ser pesado e o município ainda está tentando melhorar esse índice (ENTREVISTA 2).

A defasagem de cobertura e oferta é o maior complicador, há carência e ausência de vagas, mostrando ser um imenso desafio ao município de Pelotas. De acordo com os dados das entrevistas, em uma delas, ao se referir a próxima Meta do PNE para o município a ser alcançada, diz:

Têm-se que alugar prédios ou comprar ou ampliar as salas de aula. [...] Como tem um tempo ainda para se adequar, acredita-se que a partir do ano que vem se começa a rever isso aí, que é pra não deixar para a última hora como aconteceu com a demanda de 4 e 5 anos de idade, que se teve que correr atrás de vagas. Terá que se começar a dar um jeito. Essas escolas que ficarão prontas, terá que se aumentar o número de vagas para a etapa creche (ENTREVISTA 1).

Observa-se que a equipe da SMED tem buscando alternativas e encontrado algumas soluções, nem sempre as ideais para as demandas e os enormes desafios. Conforme aponta Rosemberg (2003), são as chamadas soluções de emergência e que foram privilegiadas por organismos internacionais, como BM, UNESCO e UNICEF, que atuam nos países em desenvolvimento.

Tais soluções podem centrar-se em populações limitadas e desfavorecidas, assim como no uso de recursos disponíveis, entre outras soluções. Para melhor entendimento, esta entrevistada assim refere:

Outra coisa que se fez e têm-se feito nesses últimos anos é o antigo convênio, que se chamava para as escolas assistenciais e filantrópicas, que diz-se agora “parcerias”. O município mantém parcerias com quatorze instituições privadas para o atendimento também e prioritariamente para o atendimento dessa faixa etária de 0 a 3 anos de idade, porque são outros espaços, são espaços novos que se consegue fazer esse atendimento (ENTREVISTA 1).

Vale destacar que as considerações realizadas aqui não se caracterizam apenas como críticas ao atendimento por si só, mas tem a pretensão de contribuir para análise do contexto em que políticas são implementadas e como se desenvolvem na prática. É importante salientar o cenário de escassez e “crise” comumente propagado pelos governos municipais e federal e, por isso, a cobertura da EI não é prioridade neste momento. Também é evidente o distanciamento da política almejada (nos documentos) e a política possível (*locus*).

Retomando o objetivo geral desta pesquisa de analisar a efetividade das políticas nacionais e implicações no atendimento à população de 0 a 3 anos de idade no município de Pelotas/RS a partir da Emenda Constitucional nº 59 de 2009, que tornou obrigatória a matrícula aos 4 anos de idade, constata-se através dos dados que as ações da Prefeitura Municipal de Pelotas e, mais especificamente da SMED, estão pautadas na expansão da pré-escola (que não atingiu sua totalidade), na parcialização desse atendimento, no uso de salas de aula cedidas pelo Estado do RS e adaptação de outras de EMEFs, bem como o uso cauteloso de verbas para a manutenção, novos prédios e abertura de concursos públicos para professores.

Assim reflete um trecho dessa entrevistada em relação às tramas que envolvem o poder público e o atendimento às crianças pequenas:

Hoje em dia o município faz os concursos por classes, concurso para professor de educação infantil, concursado para atender 40h. Se daqui a 10 anos não se têm crianças para todos aqueles professores atenderem, não será possível deslocá-los para o ensino fundamental porque o concurso deles é de EI. Também o município tem de ter esse cuidado de não planejar errado e daqui a pouco ficar com um passivo de gente e com passivo de prédios. Se sabe que ainda tem o que crescer, mas essa demanda é muito complexa, por isso o município está fazendo essa adequação. Essencialmente é isso: investir o dinheiro da melhor maneira para atender o necessário (ENTREVISTA 2).

O conveniamento é um recurso que o município utiliza para a expansão de vagas na creche, são 14 escolas no total. As vagas são ofertadas principalmente

quando surgem as judicializações, problema que o município tem enfrentado de forma recorrente.

De acordo com a SMED, a meta de atendimento da creche é o próximo objetivo a ser alcançado e, neste sentido, será um crescimento paulatino até o ano de 2022. O município não pretende comprar vagas em escolas privadas, como outros municípios fizeram. A SMED acredita que haverá ampliação de escolas, reformas de outras e construção de novos prédios. As parcerias com as escolas filantrópicas também seguirão ocorrendo (ENTREVISTA 1).

Quanto ao atendimento básico de qualidade para o atendimento realizado por meio de convênios, o CME destaca como é realizado o processo que garante que tais espaços físicos funcionem:

Primeiro o município verifica se aquele espaço físico é adequado. O município abre um edital dizendo que se vai fazer parcerias para a educação infantil. As Instituições vêm para o credenciamento e eles têm que demonstrar que existe Estatuto Social, que esse Estatuto é voltado para o atendimento da educação infantil, que o CNPJ é regular na Receita Federal, que se tem um corpo de diretores que trabalha no espaço e que está tentando atingir aquele fim a que se dedicam, se existe equipe de trabalho com formação, qual o plano de trabalho e o que pretende-se trabalhar com àquelas crianças. Tudo isso é trazido e o município verifica. (ENTREVISTA 2)

A demanda do CME é volumosa considerando o número elevado de instituições de EI privadas, são 71 entre escolas e centros de atendimentos. Realidade que denota ser um nicho de mercado privado importante, já que a esfera pública ainda tem tanto a crescer.

Percebe-se na esfera municipal o volume de trabalho para a manutenção de condições mínimas de atendimento e garantia de qualidade. Há esforço para a manutenção da unidade da EI, ressaltando-se a formação para os profissionais das EMEIs e EMEFs realizada pela SMED para a atenção às crianças de 0 a 5 anos de idade em sua totalidade. No entanto, é pela fragmentação no atendimento que as disparidades entre pré-escola e creche são visíveis. Os números falam muito alto.

Há o acompanhamento e fiscalização do CME no que tange à solicitação da creche pública e gratuita. Todavia, esse órgão reconhece que o município não conseguiria elevar os números de uma hora para a outra. O CME acompanha o crescimento do atendimento à EI em Pelotas, avaliando e monitorando, principalmente quanto à execução do Plano Municipal de Educação. Contudo, reconhece que ainda vai levar um tempo para que o descompasso entre atendimento de creches públicas seja significativo em relação ao volume de crianças não atendidas ou que frequentam

escolas privadas.

A realidade das crianças de 0 a 3 anos de idade em Pelotas é pautada pela espera no atendimento, nas soluções via parcerias e convênios, sendo uma realidade a adaptação de espaços que não foram pensados para recebê-las. A política para a creche em Pelotas ainda é tímida e a luta pelo lugar da EI é constante. É necessário a enfatizar, que os esforços do poder público municipal, observados na coleta de dados, imprimem marcas de retrocessos e diminuição dos direitos das crianças pequenas.

7 Considerações finais

É possível identificar, de uma maneira geral, observando os indicadores macro, conforme aponta Rosemberg (2003), que houve a melhoria dos indicadores de provimento de vagas/matrículas na região nas últimas décadas, mas ainda há a persistência das desigualdades. Os índices de pobreza infantil seguem altos e as políticas sociais mostram significativas disparidades (quanto menor a pessoa, piores os indicadores sociais), apresentando uma desigual distribuição dos benefícios das políticas públicas.

A creche, como parte dos direitos de toda a criança de 0 a 3 anos de idade, pressupõe que a responsabilidade pelos filhos não deve ser apenas da família (em que se supõe responsabilidade da mãe), mas do poder público e que sua educação requer ambientes institucionais ricos e estimulantes para além do lar. (CARVALHO, 2000, p. 150).

Considerando tais premissas, esta pesquisa buscou identificar e analisar, diante do ordenamento legal nacional e local, os efeitos produzidos pelas políticas educacionais para a primeira etapa da Educação Infantil (EI) – crianças de 0 a 3 anos de idade -, dentre os quais estão: o alcance, efetividade, avanços, fragilidades e as relações entre as políticas globais para a creche na cidade de Pelotas/RS.

Foram chamadas de políticas globais, por entender-se que as políticas em educação são elaboradas para projetos em dimensão macro, visando em especial os países mais pobres. Elas nascem de acordos multilaterais e sofrem a influência de atores ou grupos no cenário mundial (BM, UNESCO, OM), os quais comungam do mesmo objetivo: preparar os estudantes, futuros trabalhadores, para as demandas que surgem do capitalismo em transformação.

Não é diferente no Brasil: passadas duas décadas, os efeitos apontados por Rosemberg nos anos de 2000, seguem persistindo como regra ao se tratar da educação de crianças pequenas. Os pontos demarcados por estas análises sobre as políticas em EI – subetapa creche, indicam que a ausência do Estado no atendimento as crianças menores de 3 anos de idade, apresenta consequências para as mulheres

e seus filhos, especialmente as famílias de baixa renda. Detecta-se além disso, que o pouco investimento nas creches revela o quanto perverso é o sistema de recorte social, que exclui por classe e gênero.

Destacando as provocações iniciais, pode-se afirmar que o campo de pesquisa é amplo, mas era necessário delimitar o problema inicial, que se constituiu em: Como as políticas nacionais estão materializadas, especificamente para a população de 0 a 3 anos de idade no município de Pelotas, atendendo ao direito à educação, sobretudo a partir da EC nº 59 de 2009, que determinou a matrícula de crianças a partir dos 4 anos de idade na pré-escola?

O objetivo central consistiu em analisar a efetividade das políticas nacionais para a primeira etapa da educação infantil no município de Pelotas, considerando as possíveis implicações da EC nº 59/2009 no atendimento à população menor de 3 anos de idade.

De abordagem qualitativa e perspectiva crítica, a pesquisa levantou hipóteses e evidenciou fatos pela coleta de dados, atentando às possibilidades de tempo de pesquisa no curso de Mestrado em Educação, buscando as relações históricas, políticas e sociais atinentes à demanda pela educação infantil – creches.

Realizou-se um apanhado sobre o direito à educação das crianças pequenas e das suas famílias, a partir dos principais marcos legais: a CF/1988, a Lei 8.069/1990, o ECA e a LDBEN/1996, que reconhecem a educação infantil como primeira etapa da educação básica.

Abordou-se os conceitos de política pública e política educacional, destacando-se as políticas nacionais e internacionais para a EI e a formulação das políticas educacionais para o município de Pelotas/RS, em especial a Lei Municipal nº 4.410/1999, responsável pela transformação das creches em Escolas de EI. A partir desta legislação, normatizou-se as redes municipal e privada, passando a integrar a rede municipal de ensino o Conselho Municipal de Educação (CME) pela Lei Municipal nº 4904/2003.

Destacou-se o contexto local através dos dados quantitativos referentes à população infantil de 0 a 5 anos dos censos do IBGE e pesquisas do TCE/RS, apresentando por tabelas quantitativas a realidade das crianças de 0 a 3 anos e também das de 4 e 5 anos. Foram identificadas as políticas, os marcos regulatórios locais e os dados gerais do município em estudo, os quais foram explorados a fim de compreender a situação da EI local, que evidencia uma realidade comum a muitos

municípios: as dificuldades na oferta de vagas para a população de 0 a 3 anos de idade, resultado da não priorização há décadas.

Para realizar a análise dos dados utilizou-se a metodologia de Análise de Conteúdo, em que se relacionou o ordenamento político e legal às entrevistas semiestruturadas, aos dados quantitativos e ao referencial teórico dos estudos da política e da educação infantil.

Ao esmiuçar os dados, constata-se que ainda é distante a perspectiva da educação infantil como espaço de construção de identidades autônomas e de possibilidades de vivência para a cidadania, pois não foi e ainda não é considerada prioridade. O ideal de que a criança deve ser respeitada como portadora de direitos não define as políticas em educação para a infância na prática.

Apesar de a CF/1988 e os documentos que regulamentam a educação assinalarem a criança como sujeito de direitos, o atendimento das crianças de 0 a 3 anos insiste em revelar o contrário.

Flores (2018) alerta que

Apesar deste direito à educação ser reconhecido como dever do Estado e direito para todas as crianças brasileiras, desde a Constituição Federal de 1988, os dados de monitoramento das metas e estratégias dos dois últimos Planos Nacionais de Educação denunciam a negação de tal direito social, seja pela insuficiência da cobertura, mesmo para a faixa de quatro e cinco anos, de matrícula obrigatória, seja pela falta de equidade no acesso às vagas existentes ou, ainda pela ausência de qualidade da vaga ofertada em certos contextos (Ibid., p. 9).

Pode-se afirmar que houve expansão significativa da EI nas últimas décadas, em especial em relação à etapa de 4 e 5 anos de idade. Todavia, a creche ainda sofre com a invisibilidade das políticas educacionais e, por ser uma etapa onerosa aos cofres públicos, notadamente em virtude das exigências legais para o bom atendimento à infância, fica à mercê de um atendimento “achatado” pelo atendimento da pré-escola, priorizado pelos municípios, a fim de cumprir a meta de oferta de 100% de cobertura para a pré-escolares, conforme o PNE/2014.

Dados desta pesquisa evidenciam os diversos desafios encontrados para a consolidação da EI como primeira etapa da EB, em especial no atendimento à creche.

As ações da prefeitura municipal de Pelotas, e mais especificamente da SMED, estão pautadas na expansão da EI, em especial da pré-escola (foco do município nos últimos anos), que se definiu via parcialização do atendimento como possibilidade viável. Foi necessário também recorrer ao uso de salas de aulas cedidas pelo Estado

do RS, adaptação de mobiliário nas EMEFs e uso cauteloso de verbas para a manutenção, construção de novos prédios e abertura de novos concursos públicos para professores.

É necessário apontar para o discurso de “crise” evidenciado na coleta de dados. Nos momentos em que o Estado se encontra em dificuldades, os primeiros a sentirem os seus efeitos são os grupos mais fragilizados (crianças, mulheres, idosos). São os direitos da população, entendidos muitas vezes como benefícios pelos legisladores, aqueles que são retirados ou negligenciados, com o intuito de reduzir custos, enxugar a máquina pública e fazer o Estado voltar a crescer.

Comumente, são estes os argumentos utilizados reiteradamente para, em outras palavras, dizer à população que é preciso trabalhar ou “se doar” a fim de vencer a crise imposta por governos anteriores, pela dívida pública, pelas reformas malsucedidas e assim por diante. Assim, a população é quem paga pelos desajustes do sistema político e social e, ainda mais grave, passa a vida esperando por promessas não cumpridas por políticas de governos passados e atuais; e as creches são temas recorrentes em palanques e promessas de campanhas políticas.

Nesta pesquisa, evidencia-se na subetapa creche, a lentidão histórica quanto à oferta e atendimento dos bebês nas formas macro e local, tangenciando-se a triste realidade dos bebês no cenário de Pelotas. Por ser uma etapa que possui exigências específicas, se torna cara aos cofres públicos, que por sua vez, toma decisões alternativas e mais baratas, sujeitas aos mais diversos efeitos para as crianças.

Outro ponto necessário a destacar é o conveniamento: recurso que o município utiliza para a expansão de vagas na creche. Tais vagas são ofertadas especialmente ao surgirem as judicializações, situação-problema enfrentada pelo município, pode-se dizer, de forma recorrente. Percebe-se o embate entre o direito não atendido das famílias que recorrem à judicialização e o esforço da secretaria de educação para o ajuste e inclusão da criança que precisa da vaga.

Neste caminho, invoca-se o Direito Constitucional para sustentar tal problematização. Denicol (2015) esclarece que

No desenvolvimento do Estado de Direito atinge-se o nível de proteção de estruturas que trata de bens econômicos, sociais e culturais, com o objetivo de dirimir desigualdades materiais existentes. O Estado, antes neutro socialmente, atinge nuances ativas, tendo por escopo alcançar bens materiais àqueles que desses são desprovidos, a fim de assegurar o bem-estar a setores maiores da população. (DENICOL, 2015, p. 100).

A problemática envolvendo os direitos sociais surge quando se entende que tais direitos não foram devidamente protegidos pelo Estado-legislador. (DENICOL, 2015, p.108). É possível afirmar que a respeito dos direitos fundamentais e da eficácia social (efetividade) não perderam em atualidade, mas, pelo contrário, lamentavelmente o problema reside na falta de efetividade e segue ocupando a pauta dos grandes desafios para o Estado e a sociedade. (SARLET; FIGUEIREDO, 2008).

Portanto, a judicialização é crescente das mais diversas demandas, notadamente no que concerne à concretização de tais direitos fundamentais sociais, como a saúde e a educação. Destacando este tema, garantia fundamental que assegura uma vida com dignidade, os direitos sociais foram expressos e positivados na Lei Fundamental da Alemanha (1949), momento em que se passou a observar

[...] a previsão da proteção da maternidade e dos filhos, bem como a imposição de uma atuação positiva do Estado no campo da compensação de desigualdades fáticas no que diz com a discriminação das mulheres e dos portadores de necessidades especiais [...]. (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 5).

Os direitos sociais, nesta construção, passaram a ser designados de uma garantia de um mínimo existencial necessário, surgindo em 1970 a teoria da “reserva do possível” em que “[...] a efetividade dos direitos sociais e prestações materiais estariam sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, uma vez que seriam direitos fundamentais dependentes de prestações financiadas pelos cofres públicos.” (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p.10).

A partir disso, a materialização do possível, categoria analisada nesta pesquisa, passa pela compreensão da “[...] real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público.” (Ibid, p.10); portanto, a ideia de que o Estado entregaria tudo ou quase tudo, transforma-se em entregar nada ou quase nada.

Para Sarlet e Figueiredo (2008) a problemática aponta para um “custo dos direitos” associada à materialização do possível que traz em seu bojo:

[...] a crise de efetividade vivenciada com cada vez maior agudeza pelos direitos fundamentais de todas as dimensões está diretamente conectada com a maior ou menor carência de recursos disponíveis para o atendimento das demandas em termos de políticas sociais. Com efeito, quanto mais diminuta a disponibilidade de recursos, mais se impõe uma deliberação responsável a respeito de sua destinação, o que nos remete diretamente à necessidade de buscarmos o aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática do orçamento público. (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p.12).

Assim exposto e reconhecidos os direitos pela CF/88, as escolhas sobre a melhor forma de aplicar os recursos públicos, implicam nas decisões sobre quais direitos efetivar e em que medida o fazer. Teoricamente, devem ser feitas do modo mais aberto possível e com “[...] a garantia dos níveis mais efetivos de informação da população [...]”. (Ibid, p.13).

O município de Pelotas ao vivenciar as recorrentes judicializações, mostra que tem atendido as crianças menores de 3 anos de idade pela lógica do mínimo dos mínimos e da materialização do possível, destacando a crise do Estado ao se tratar de importantes áreas como educação, saúde ou segurança. Denota como vem construindo (ou não construindo) suas políticas em educação, especialmente às direcionadas às crianças menores, ao não priorizar o acesso e nem garantir o atendimento em creches para a maioria delas, como enunciaram os números.

Destarte, conforme a coleta de dados, a SMED afirma que a próxima meta a ser atingida é o atendimento à creche antes do ano limite (2024). Além disso, ressalta-se a não pretensão de compra de vagas em escolas privadas, como outros municípios o fazem.

Outro fator relevante nesta pesquisa, diz respeito a aprovação da Lei das Mães Crecheiras, que abriu brechas para uma série de questionamentos trazidos à tona por esta pesquisa. Rosemberg (1986), em um texto chamado “Creches Domiciliares: argumentos ou falácias”, já apontava este sistema de guarda da criança pequena como não sendo novo, “[...] nem específico do Brasil ou países subdesenvolvidos [...]” (ROSEMBERG, 1986, p. 76) e que este tipo de programa surge como “[...] a solução alternativa de o Estado expandir o número de vagas em creches [...] na medida em que conciliaria baixo custo, baixa tecnologia e participação da comunidade.” (ibid, p. 73).

Surpreendentemente, no ano de 2018, este tema surge no município de Pelotas como uma solução cabível para o atendimento das crianças de 0 a 5 anos de idade, de forma integral às menores de 3 anos e parcial às de 4 e 5 anos; sendo que deveriam estar sendo atendidas pelas creches públicas que são os espaços

qualificados para tal.

Rosemberg (1986), traz cinco fortes argumentos no artigo citado, contrapondo sobre as creches domiciliares, os quais corroboram com os posicionamentos desta pesquisa. Tais estudos foram realizados por uma equipe de pesquisas em creche do Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas e que, passadas duas décadas, seguem atuais para análise deste projeto no município de Pelotas/RS.

1º Argumento: “Trata-se de uma forma alternativa de atendimento à criança pequena.” (ROSEMBERG, 1986, p.74), que apresenta uma modalidade em formato de urgência em que desempenha apenas a função de guarda.

2º Argumento: “Trata-se de uma modalidade de atendimento domiciliar.” (Ibid, p.74) em que qualquer mulher, desde que goste de crianças, que não tenha questões maiores psicológicas de saúde e que tenha experiência nos cuidados com crianças (mesmo não ficando claro como irá comprovar no projeto em curso no município), poderá cuidá-las.

3º Argumento: “Trata-se de um atendimento de baixo custo porque não gasta em construção.” (Ibid, p. 75), tornando-se interessante para o Estado o fato de não precisar construir prédios ou comprar equipamentos, pagar funcionários ou gastar com alimentação. Sem falar que se beneficia o município da mão-de-obra feminina e barata, conseqüentemente, desviando-se dos encargos sociais e ignorando os direitos trabalhistas.

4º Argumento: “A criança é atendida de forma integrada pois passa a receber atenção de saúde, alimentação orientada, atividades pedagógicas e de estimulação essencial.” (Ibid, p. 78). Neste sentido, de quem é a responsabilidade quanto aos cuidados alimentares, percentual calórico e protéico que deve receber cada criança? Quem arca com os custos da alimentação? E que tipo de alimentação? Neste quesito, o acesso das crianças a uma alimentação equilibrada ou, pelo menos, mais adequada estaria garantido como na creche pública? São pontos que o projeto não esclarece e ainda, mostra mais um descaso a essa população.

5º Argumento: “Trata-se de um programa que envolve a participação da comunidade.” (Ibid, p. 79) e que, conforme Rosemberg (1986, p. 80) é uma forma de “[...] lidar pobremente com a pobreza [...]” e que se traduz em uma “[...] solução miserável para populações pobres [...]” e ainda, uma solução alternativa proposta como substitutas ou paralelas às formas anteriores existentes de atendimento, emperradas e

ineficientes por falta de recursos e de desejo político de mudança.” (Ibid, p. 80).

Diante de todos estes pontos destaca-se: a maquiagem de uma realidade, a invisibilização à população de crianças de 0 a 3 anos de idade e à população de mulheres e mães dessas crianças, especialmente as mais pobres. Tem-se a chamada materialização de uma participação comunitária e um subtrabalho, como aponta Campos (1985, p.24) “[...] uma exploração da mão-de-obra gratuita ou subremunerada, sem o correspondente espaço de cogestão que poderia justificar o recurso ao trabalho voluntário ou informal [...]” e furto aos direitos das crianças pequenas que, em sua maioria, são desassistidas pelo poder público municipal.

Ressalta-se que a inclusão da EI no capítulo sobre a Educação da CF/88 e na LDB/96, como parte da educação básica, “[...] foi fruto da ação organizada dos movimentos por creche e seus aliados, um conjunto no qual é bastante significativo o peso dos movimentos de mulheres e das orientações feministas.” (CARVALHO, 2000 p.148). Entretanto,

[...] essa conquista ainda não foi plenamente legitimada pela sociedade e está ameaçada pelas atuais políticas educacionais. Em especial no caso da criança menor de três anos, não é possível dizer que haja um consenso social quanto a seu direito à escola e trava-se uma discussão que apela para o papel tradicional da mulher como mãe e dona de casa e para a superioridade do cuidado materno sobre formas institucionais. Essa falta de consenso, aliada a uma perspectiva assistencialista e estigmatizante da criança e da família pobres, tendem a legitimar as políticas de atendimento precário e barato nesse nível de ensino. (CARVALHO, 2000. P. 148).

Portanto, o direito universal da criança em defesa da EI pública, gratuita e estatal envolve, acima de tudo, um embate de discussões sobre a divisão sexual de papéis e da responsabilidade pelo cuidado com as crianças. Independente do pai ou da mãe trabalharem fora e de como as famílias estão estruturadas, ainda persiste as prescrições relacionadas à maternidade, que em suma, são do terreno das relações de gênero.

Sem dúvida, a sanção da Lei Mães crecheiras passou por cima de uma discussão mais aprofundada, acreditando-se no discurso superficial de que assim se formaliza uma ocupação que sempre existiu.

Sobre os dados numéricos apresentados nesta pesquisa, o panorama levantado pelo TCE/RS em 2017, apontou que apenas 32% das cidades matricularam todas as crianças entre 4 e 5 anos de idade na pré-escola, sendo a meta em 2016 o alcance de 100% da referida população dos municípios no estado do RS.

O TCE/RS, além de avaliar as contas das prefeituras, monitora se elas cumprem os objetivos definidos pelo PNE. Os municípios podem sofrer sanções quando o TCE identifica irregulares no investimento público em educação (TCE/RS, 2017). Os investimentos do FUNDEB são considerados e os esforços dos municípios são identificados a cada levantamento do Tribunal de Contas.

Atualmente, são 121.251 crianças de 0 a 5 anos de idade fora da escola no Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS, 2017). Destas, 40.384 têm entre 4 e 5 anos e deveriam estar matriculadas na pré-escola.

Há exemplos positivos no Estado de municípios que evoluíram na cobertura de matrículas, à exemplo de Passo Fundo (93,4%) e Rio Grande (84,1%). Outro fator relevante é que foi no ano de 2017 que o RS passou a colocar mais crianças de 4 e 5 anos na escola do que a média brasileira. (TCE/RS, 2017).

O grande desafio é, sobretudo, o atendimento aos bebês (crianças menores de 3 anos de idade). Conforme o TCE/RS, são as cidades maiores, as metrópoles, como Porto Alegre, Novo Hamburgo, Caxias do Sul, Pelotas, Canoas, Gravataí, São Leopoldo, Viamão e Santa Maria, os municípios com maior déficit de vagas.

De acordo com os dados divulgados pelo TCE, o RS atingirá a meta estabelecida para a pré-escola em 2021. A promessa de cumprimento da meta para a creche, de 50% dos bebês matriculados, pode ocorrer antes de 2024. Para a creche serão necessárias 80.867 novas vagas.

Dados da creche pública em Pelotas informam que 25,56% das crianças são atendidas para uma população de 14.695 (TCE/RS, 2017; IBGE, 2010).

Neste sentido, é preciso destacar que a União tem o seu papel em prestar apoio técnico e financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da EI e com o objetivo de induzir à expansão do atendimento em creches das crianças de 0 a 3 anos de idade. Identifica-se, também, a ampliação do acesso a esse direito através de programas e ações com foco específico nas famílias mais pobres cadastradas no Programa Bolsa Família.

A creche é instituição educacional e dever do Estado. É responsabilidade do município trabalhar arduamente para que as crianças menores de 3 anos de idade sejam atendidas dignamente em espaços planejados para elas. Não é um benefício ou ajuda dispensada às famílias; é sim, direito das crianças de serem e estarem em espaços públicos, gratuitos e qualificados para a educação infantil, bem como de ter um de seus direitos sociais resguardados pelo Estado.

Referências

ANÁLISE DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RS: Considerações sobre metas e prazos. **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**. Instituto Rui Barbosa. 2017.

BALL, S. J. **Educational reform**: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades Y estratégias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial. Washington, DC: BM, 1995

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. Declaração dos Direitos da Criança – 1959. **Universidade de São Paulo**, [sem data de publicação]. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. **Universidade de São Paulo**, [sem data de publicação]. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

BOGDAN, R.C; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Portugal: Porto Editora, 1999.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=79601-anexo-texto-bncc-reexportado-pdf-2&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jul. 2018.

_____. Banco Mundial. **Ministério das Relações Exteriores**, [sem data de publicação]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/120-banco-mundial>>. Acesso em: 03 ago. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto promulgado em 05/10/1988. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf?sequence=1?concurso=CFS%202%202018>. Acesso em: 08 ago. 2016.

_____. **Convenção sobre os Direitos da Criança.** Decreto Nº 99710, de 21/11/1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. **Decreto-Lei Nº 5.452, de 01º/05/1943.** Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 11 jan. 2018.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Parecer nº 022, aprovado em 12/1998. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/parecer_ceb_22.98.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2017.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Parecer nº 20, aprovado em 11/2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=3748-parecer-dcnei-nov-2009&category_slug=fevereiro-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 07 ago. 2017.

_____. **Emenda Constitucional Nº 59, de 11/11/2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 27 dez. 2017.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Sinopse do Censo Demográfico de 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

_____. **Censo de 2015.** Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2015. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/>> Acesso em: 01 abr. 2019.

_____. **Lei Nº 11.114, de 16/05/2005.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11114.htm>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. **Lei Nº 9.394, de 20/12/1996.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

_____. **Lei Nº 11.274, de 06/02/2006.** Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11274-6-fevereiro-2006-540875-publicacaooriginal-42341-pl.html>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. **Lei Nº 11.494, de 20/06/2007.** Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11494-20-junho-2007-555612-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

_____. **Lei Nº 13.257, de 08/03/2016.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm>. Acesso em: 02 jan. 2018.

_____. **Lei Nº 13.348, de 10/10/2016.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13348.htm>. Acesso em: 02 jan. 2018.

_____. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil.** Vol. 1. Brasília: MEC, 2006. Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil.** Vol. 2. Brasília: MEC, 2006. Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol2.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. **Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil.** Brasília: MEC, 2006. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf>. Acesso em: 26/12/2017.

_____. **Parecer Nº 022/98.** Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/parecer_ceb_22.98.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2017.

_____. **Parecer CNE/CEB Nº 18, de 15/09/2005.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/ensfund9_perfreq.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. **Parecer Nº 20/11/2009.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=3748-parecer-dcnei-nov-2009&category_slug=fevereiro-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 dez. 2017.

_____. **Portaria Nº 3.296, de 03/09/1986.** Art. 913 da Consolidação das Leis do Trabalho: adota o sistema de Reembolso-creche. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1174722.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

_____. **Referencial Curricular Nacionais para a Educação Infantil.** Vol. 1. Brasília: MEC/SEF, 1998. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/rcnei_vol1.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2018.

_____. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: Biênio 2014-2016.** Brasília: MEC/INEP, 2016. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2017.

_____. **Resolução CEB Nº 2, de 19/04/1999.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb02_99.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2018.

_____. **Resultados e Resumos de 2016.** Brasília: MEC/INEP, 2016. Disponível em: <<http://inep.gov.br/resultados-e-resumos>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

_____. **Plano Nacional de Educação 2014-2024.** Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

_____. **Planejando a Próxima Década: conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação.** Brasília: MEC, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em 27/12/2017.

_____. **Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação.** Brasília: MEC, [sem data de publicação]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf>. Acesso em: 04/08/2017.

_____. **Portaria Nº 956, de 22/03/2018**. Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/web/arquivos/legislacao/crianca_feliz/portarias/Portaria_n956_2018_Disposicao_acerca_do_PCF.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2019.

_____. **Resultados e Resumos 2016**. Brasília: INEP, 2016. Disponível em:
<<http://portal.inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>> Acesso em: 01 abr. 2019.

_____. **Resultados e Resumos**. Brasília: INEP, 2017. Disponível em:
<<http://portal.inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>> Acesso em: 01 abr. 2019.

_____. **Sinopses estatísticas da educação básica 2016**. Brasília: INEP, 2016. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/matricula-inicial>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

_____. **Sinopses estatísticas da educação básica 2017**. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/matricula-inicial>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

_____. **Sinopses estatísticas da educação básica 2018**. Brasília: INEP, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

_____. **Tabelas de Resultados de 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em:
<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/19898-suplementos-pnad3.html?edicao=9130&t=resultados>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

_____. **Tabelas de 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em:
<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/educacao/19897-sintese-de-indicadores-pnad2.html?edicao=9129&t=resultados>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

_____. **Tabelas de 2016**. Brasília: MEC/INEP, 2016. Disponível em:
<<http://inep.gov.br/resultados-e-resumos>>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. **Tabelas de 2018**. Brasília: MEC/INEP, 2018. Disponível em:

<<http://inep.gov.br/resultados-e-resumos>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

BNDES. Relatório anual integrado banco nacional de desenvolvimento econômico e social 2017. Rio de Janeiro: BNDES, 2017. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/relatorio-anual>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRUSCATO, Andrea C. M. **Políticas educacionais para crianças de zero a cinco anos na Argentina, Brasil e Uruguai (2001-2014): um estudo comparativo.** 2017. 224 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS. Redação final do PL mães crecheiras é apresentado aos Conselhos de Direito. **Câmara Municipal de Pelotas**, 08/06/2018. Disponível em: <<http://www.camarapel.rs.gov.br/institucional/noticias/redacao-final-do-pl-maes-crecheiras-e-apresentado-aos-conselhos-de-direito>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

CAMPOS, M. M. Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. **Cadernos de pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 22-43, jan-abr. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v43n148/03.pdf>> Acesso em: 01 abr. 2019.

_____; ROSEMBERG, F. (Orgs.). **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças.** 6ª ed. Brasília: MEC, 2009.

_____; _____; FERREIRA, I. M. (Orgs.). **Creches e pré-escolas no Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1995.

CAMPOS, R.; BARBOSA, M. C. S. A obrigatoriedade da matrícula na pré-escola em tempos de “Terceira Via”. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 38, 01 a 05 de outubro de 2017. **Anais...** São Luís/MA: ANPED, 2017. Disponível em: <http://38reuniao.anped.org.br/programacao/210?field_prog_gt_target_id_entityreference_filter=10>. Acesso em: 14 nov. 2017.

CAMPOS, R. A educação infantil no contexto pós-reforma: institucionalização e regulação no Brasil e na Argentina. In: GENTIL, H. S.; MICHELS, M. H. (Orgs.). **Práticas pedagógicas: política, currículo e espaço escolar.** Araraquara: Junqueira & Marin, 2011.

_____. “Política pequena” para crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **RBE**, v. 17, n. 49, p. 82-

105, jan./abr. 2012. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n49/a04v17n49.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

CAVALHEIRO, R. C. **A influência dos valores das professoras de Educação Infantil na construção do currículo e na formação dos discentes**. 2015. Monografia (Especialização em Educação) – Instituto Federal Sul-RioGrandense, Pelotas, 2015. Disponível em:
<<http://ppgcited.cavg.ifsul.edu.br/especializacao/images/monografias/2015/rosemeri>>
> Acesso em: 01 abr. 2019.

CARVALHO, M.P.C. Gênero e política educacional em tempos de incerteza, In: HYPOLITO, A.M.; GANDIN, L.A (Org.). Educação em tempos de incertezas. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p.137-162.

CHOI, H. Financiamento da educação infantil: perspectiva internacional. In: COELHO, R. C. **Financiamento da educação infantil**: perspectivas em debate. Brasília: UNESCO Brasil, 2004.

CÓSSIO, M. F. Políticas educacionais e os novos modos de regulação: efeitos nas políticas locais. Novos modos de regulação das políticas educacionais no contexto da terceira via. In: _____.; RODRIGUEZ, R. C. (Orgs.). **Novos modos de regulação das políticas educacionais no contexto da Terceira Via**. Pelotas: Ed. UFPEL, 2014.

CUNHA, M. I. Pesquisa e Pós-graduação em educação: o sentido político e pedagógico da formação. In: SILVA, A. S.; SILVA, I. B.; ORTIGARA, V. (Orgs.). Educação, pesquisa e produção do conhecimento: abordagens contemporâneas. Criciúma: Ed. Unesc, 2013.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento?. **Nuances: estudos sobre Educação**, Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan-dez. 2010. Disponível em:
<<http://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/viewFile/729/741>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educ. Soc.**, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

D'ALMEIDA, K. P. M. **A obrigatoriedade da educação infantil**: governamentalidade e refinamento das técnicas de governo. 2014. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – UERJ, Rio de Janeiro, 2014.

Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=9130>. Acesso em: 29 jan. 2019.

DENICOL, K. A. Direitos Fundamentais Sociais e Princípio da Reserva do Possível como Condicionante a sua Eficácia. **Revista do Ministério Público do RS**, n. 76, p. 99-110, jan./Abr. 2015. Disponível em:

<http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1472579929.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2019.

FARENZENA, N. **Burocracia na administração da escola pública brasileira**.

1990. Dissertação (Mestrado em Educação) – UFRGS, Porto Alegre, 1990.

_____. A Emenda da obrigatoriedade: mudanças e permanências. **Retratos da Escola**, v. 4, n. 7, p. 197-208, Jul./Dez. 2010. Disponível em:

<<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/80>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

FARIAS, F. A. Gellner; A educação e os Organismos Multilaterais. **Tensões**

Mundiais, v. 11, n.20, p. 185-208, 2015. Disponível em:

<<http://www.tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/viewFile/396/449>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

FERREIRA, L. S.; AMARAL, C. L. C. A.; MARASCHIN, M. S. Políticas públicas: revisitando conceitos e relações com o campo educacional. In: CÓSSIO, Maria de Fátima. (Org.). **Políticas públicas de educação**. Pelotas: Ed. UFPel, 2016.

FERREIRA, V. S. A expansão da educação infantil e prováveis implicações. In: REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED, Educação, movimentos sociais e políticas governamentais, 24 a 27 de julho 2016. **Anais**. Curitiba: UFPR, 2016.

Disponível em:

<<http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-5-Educa%C3%A7%C3%A3o-e-Inf%C3%A2ncia.pdf>> Acesso em: 01 abr. 2019.

FLORES, M. L. R. (org.). **Avaliação da Educação Infantil**: concepções teórico-metodológicas e implicações para políticas educacionais. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2018.

_____; ALBUQUERQUE, S. S. **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul**: Perspectivas Políticas e Pedagógicas. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

Disponível em: <<http://www3.pucrs.br/portal/page/portal/edipucrs/Capa/>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

_____. Direito à Educação Infantil no contexto da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola. **Textura**, v. 18, n. 36, p 87-110, jan-abr. 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1726/1455>>. Acesso em:

18 jan. 2017.

FMAPEL - Fundação Movimento Assistencial de Pelotas. Mimeo, Pelotas, RS, 1997.

FRIEDBERG, E. **Le pouvoir et larègle**. Paris: Seuil, 1993.

HIRAI, W. G. **Gênese e trajetória da política pública de educação infantil no município de Pelotas/RS**. 2000. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – UCPel, Pelotas, 2000.

HORTA, J. S. B. Planejamento educacional. In: MENDES, D. T. (Org.). **Filosofia da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983. p. 193-235.

_____. Direito à educação e a obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

KRAMER, S.; SOUZA, S. J. Avanços, retrocessos e impasses da política de educação pré-escolar no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 12-31, 1987.

KUHLMANN JR, M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, p. 5-18, mai.-jul. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a02>>. Acesso em: 03 ago. 2017.

_____. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. 7ª ed. Porto Alegre: Editora Mediação, 2015.

LINDBLON, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília. 1991.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan-abr. 2006.

_____. A organização da escolaridade em ciclos no Brasil: uma análise de pesquisas sobre processos de implementação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, n. 1, p. 13-29, jan./abr. 2008. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19236>> Acesso em: 01 abr. 2019.

_____. Entrevista com o professor Stephen J. Ball. **Olh@ares**, v. 3, n. 2, p. 161-171, nov. 2015. Disponível em: <<http://www.olhares.unifesp.br/index.php/olhares/article/viewFile/432/163>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

_____. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. **Laplage em Revista**, v. 4, n. 1, , p. 186-201, jan.-abr. 2018. Disponível em: <<http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/399/649>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

_____; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-172. Disponível em: <https://www.academia.edu/16518674/An%C3%A1lise_de_pol%C3%ADticas_fundamentos_e_principais_debates_te%C3%B3rico_metodol%C3%B3gicos> Acesso em: 01 abr. 2019.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOVIMENTO INTERFÓRUNS DE EDUCAÇÃO INFANTIL (MIEIB). 1999. Disponível em: <<http://www.mieib.org.br/biblioteca/>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 2, de 9 de outubro de 2018**. Define Diretrizes Operacionais complementares para a matrícula inicial de crianças na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=98311-rceb002-18&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192> Acesso em: 01 abr. 2019.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 31ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 13ª ed. São Paulo: Hucitec, 2013.

MULLER, P.; SUREL, Y. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002. Disponível em: <<http://www.abavaresco.com.br/images/stories/0203.pdf>> Acesso em: 01 abr. 2019.

PELOTAS. **Lei nº 4.904, de 13 de janeiro de 2003**. Cria o Sistema Municipal de Ensino de Pelotas. Disponível em: <<https://conselhomunicipaldeeducacaodepelotas.wordpress.com/lei-do-sistema-municipal-de-ensino-de-pelotas/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. **Resolução nº 002/2009**. Disponível em: <<https://conselhomunicipaldeeducacaodepelotas.wordpress.com/2009/12/16/resolucao-no-002-2009-cme-pel/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. **Parecer nº 005/2009**. Disponível em: <<https://conselhomunicipaldeeducacaodepelotas.wordpress.com/2009/11/25/parecer-no-005-2009-cme-pel/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. **Resolução nº 002/2010**. Disponível em: <<https://conselhomunicipaldeeducacaodepelotas.wordpress.com/2010/12/23/resolucao-no-02-2010-cme-pel/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. **Resolução nº 002/2017**. Disponível em: <<https://conselhomunicipaldeeducacaodepelotas.wordpress.com/2018/08/31/resolucao-no-002-2017-cme-pel-educacao-infantil/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. **Lei 6.629, de 09 de dezembro de 2018**. Institui o programa Creche domiciliar no município de Pelotas/RS. Disponível em: <http://sapl.pelotas.rs.leg.br/sapl_documentos/materia/26607_texto_integral>. Acesso em: 29 jul. 2018.

PERONI, V. M. V. As implicações da privatização da educação no processo de democratização no Brasil. In: CAMPOS, M. A. T.; SILVA, M. R. (Orgs.). **Educação, Movimentos sociais e Políticas governamentais**. Curitiba: Ed. Appris, 2017.

PERONI, V. M. V. **Políticas Educacionais e a Relação Público/Privado**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 32ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped). Caxambu: Minas Gerais, 2009.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Prefeitura Municipal de Pelotas**. Disponível em: <<http://www2.pelotas.com.br/transparencia/informacoespublicas/execucao/funcionariasmopublico/salarios/index.php>>. Acesso em: 06/06/2019.

PROGRAMA CRIANÇA FELIZ: A intersetorialidade na visita domiciliar. Brasília: DF,

2017. Disponível em:

<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/A_intersectorialidade_na_visita_domiciliar_2.pdf>. Acesso em 11 jun. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Indicação N° 0039/1998**. Disponível em:

<<http://www.ceed.rs.gov.br/busca=educa%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520infantil;1>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. **Parecer nº 397/2005, CEED**. Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil. Disponível em: <<http://www.ceed.rs.gov.br/conteudo/1254/parecer-n%C2%BA-0397-2005/termosbusca=N%C2%BA%20397/2005>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Radiografia da Educação Infantil em Pelotas. **TCE/RS**, 2015.

Disponível em:

<http://www1.tce.rs.gov.br/docs/radiografia_educacao_infantil_2015/4314407.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2018.

_____. Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul. **TCE/RS**, 2015.

Disponível em:

<https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2015/Radiografia_2015.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2018.

_____. Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul 2010-2015.

TCE/RS, 2015. Disponível em:

<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil>. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. TCEduca: Sistema de monitoramento dos Planos de educação. **TCE/RS**,

2017. Disponível em: <<https://pne.tce.mg.gov.br:8443/#/public/uf-municipio>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

ROSEMBERG, F. Expansão da Educação Infantil e processos de exclusão.

Cadernos de Pesquisa, n. 107, p. 7-40, jul. 1999. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/cp/n107/n107a01.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil.

Cadernos de Pesquisa, n. 115, p. 25-63, mar. 2002. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a02n115.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

_____. Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea. In: SIMPÓSIO EDUCAÇÃO INFANTIL: CONSTRUINDO O PRESENTE, Brasília/DF, 2003. **Anais**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001313/131340por.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Creches Domiciliares: argumentos ou falácias. **Cadernos de Pesquisa**, n. 56, p. 73-81, fev. 1986. Fundação Carlos Chagas e PUC: SP. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1354/1353>>. Acesso em: 12/06/2019.

_____; BENTO, Maria Aparecida Silva. (Orgs.). **Educação infantil, igualdade racial e diversidade**: aspectos políticos, jurídicos, conceituais. São Paulo: MEC; SEB; UFSCAR, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11283-educa-infantis-conceituais&category_slug=agosto-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 01 abr. 2019.

_____. A cidadania dos bebês e os direitos de pais e mães trabalhadoras. In: **Creche e feminismo**: desafios atuais para uma educação descolonizadora. FINCO, D.; GOBBI, M. A.; FARIA, A. L. G. F. (Orgs.). Campinas: Edições Leitura Crítica e Associação de Leitura do Brasil; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2015. Disponível em: <https://www.fcc.org.br/livros/CRECHE_E_FEMINISMO_Download_pedro_menor.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

SARLET, I.W.; FIGUEIREDO, M.F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista Doutrina TRF4**, ed. 24, 2008. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html>. Acesso em: 26 jun.2019.

SÍNTESE DOS INDICADORES SOCIAIS: Uma análise das condições de vida da população brasileira. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SMED - Secretaria Municipal de Educação e Desporto de Pelotas/RS. **Taxas de matrículas por faixa etária**. Pelotas: SMED, Dez. 2018.

SEVERINO, A. J. Pós-graduação e pesquisa: o processo de produção e de sistematização do conhecimento. In: SILVA, A. S.; SILVA, I. B.; ORTIGARA, V. (Orgs.). **Educação, pesquisa e produção do conhecimento: abordagens contemporâneas**. Criciúma: Ed. Unesc, 2013.

SHIROMA, E. O. **Redes de políticas públicas e governança da educação:** pesquisando a convergência das políticas para docentes nas agendas para a próxima década. Relatório de pesquisa. Florianópolis: UFSC, 2016.

_____; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

_____; GARCIA, R. M. C.; CAMPOS, R. F. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Ed. Cortez, 2011. p. 222-248.

SILVA, M. B. G. O ensino fundamental de nove anos. In: DALLA ZEN, M. I. H.; XAVIER, M. L. M. **Alfabetizar: fundamentos e práticas**. Porto Alegre: Mediação, 2010. p. 151-176.

_____; FLORES, M. L. R. Articulações e tensões entre a educação infantil e o ensino fundamental: análises a partir do contexto recente das políticas educacionais brasileiras. In: FLORES, M.L.R; ALBUQUERQUE, S. S. (Orgs). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre: Ed. EdIPUCRS, 2015. p. 179-198.

SOARES, G. R.; FLORES, M. L. R. Expansão da Educação Infantil no Brasil: Contexto Recente e Desafios Atuais. **Políticas Educativas**, v. 8, n. 1, p. 85-106, 2014.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, ano 08, n. 16, p. 20-45, Jul./dez. 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul em 2015. **TCE/RS**, 2015. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2015/Radiografia_2015.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2018.

_____. Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul em 2017. **TCE/RS**, 2017Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCE%20apresenta%20Radiografia%20da%20Educa%20E3o%20Infantil%20referente%20a%202016%20e%202017> Acesso em: 01 fev. 2018.

TELES, M. A. A. A participação feminista na luta por creches!. In: **Creche e feminismo: desafios atuais para uma educação descolonizadora**. FINCO, D.; GOBBI, M. A.; FARIA, A. L. G. F. (Orgs.). Campinas: Edições Leitura Crítica e Associação de Leitura do Brasil; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2015. Disponível em: <https://www.fcc.org.br/livros/CRECHE_E_FEMINISMO_Download_pedro_menor.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2017.

UNESCO. **Marco Estratégico para a UNESCO no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2006.

_____. **Atención y educación de la primera infância**. Informe regional: América Latina y Caribe. Santiago, Chile: UNESCO, 2010.

UNICEF. **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**. O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil. Brasília: UNICEF, 2014.

VANTI, E. S. **O Fio da Infância na Trama da História**: um estudo sobre significações de infância e de Educação Infantil em Pelotas (1875-1900). 1998. 345f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 1998.

VIEIRA, L. F.; SOUZA, G. Trabalho e emprego na educação infantil no Brasil: segmentações e desigualdades. **Educar em Revista**, n. spe 1, p. 119- 139, 2010. Disponível em: <<https://www.gestrado.net.br/images/publicacoes/14/Artigo5.pdf>> Acesso Em: 01 abr. 2019.

Apêndices

Apêndice A – Levantamento das produções no campo da EI

Levantamento de trabalhos 2013-2017						
BANCOS	DESCRITORES	TOTAL	D	T	DISSERTAÇÕES Título/Autor	TESES Título/Autor
BDTD	Políticas educacionais em Educação Infantil	12	1	1	A implementação do proinfância em Juiz de Fora e seus desdobramentos MATTOS , Clarice da Silva (2014)	A implementação da política pública de educação infantil: entre o proposto e o existente ALVES , Cândida Maria dos Santos Daltro (2013)
	Políticas Públicas para a Educação infantil	96	2	2	Políticas Públicas de acesso à Educação Infantil, no município de Campo Largo, no período de 2003 a 2016 BORGES , Daniele Sant'ana (2017)	Trajetória das políticas públicas de educação infantil no município de Juiz de Fora no período de 1996 a 2013 ALVES , Alessandra Maia Lima (2016)
					Educação infantil de 0 a 3 anos: um estudo sobre demanda e qualidade na região de Guaianazes, São Paulo CORREIA , Maria Aparecida Antero (2013)	A política de educação infantil no município de Campinas-SP: um diálogo com as fontes documentais CASSAN , Elaine Regina (2013)
	obrigatoriedade da educação infantil	78	5	1	A obrigatoriedade da educação infantil e a construção das práticas pedagógicas na pré-escola da Rede Municipal de Ensino de Franca/SP MALTA , Deise Aparecida Silva (2017)	A obrigatoriedade da educação infantil: governamentalidade e refinamento das técnicas de governo DALMEIDA , Késia Pereira de Matos (2014)
					Matrícula obrigatória na Educação Infantil: impactos no	

					<p>município de Santa Maria RS</p> <p>POSSEBON, Camila Moresco (2016)</p>	
					<p>Obrigatoriedade da educação infantil a partir de quatro anos de idade: percepções de educadores e familiares</p> <p>MARCHETTI, Rafaela (2015)</p>	
					<p>Educação infantil: retrato de uma rede municipal de ensino</p> <p>HENRIQUES, Afonso Canella (2015)</p>	
					<p>A educação infantil a partir da obrigatoriedade escolar: concepções de currículo, infância e criança (e o desempenho do "ofício de aluno") em documentos oficiais</p> <p>FELIPONI, Elizete (2013)</p>	
	Lei 12796 de 2013		2*			
	Políticas para a creche	378	7 (3*)	3 (1*)	<p>O plano nacional de educação e o papel dos municípios na universalização da educação básica no Brasil</p> <p>MAZZIONI, Lizeu (2016)</p>	<p>Creche: do direito à educação à judicialização da vaga</p> <p>POLONI, Maria José (2017)</p>
					<p>Educação infantil pública e privada na RMBH: uma análise a partir do</p>	<p>Desigualdades na rede de creches conveniadas da prefeitura de São</p>

			<p>Censo Escolar 2014</p> <p>FERREIRA, Rinara Passos Oliveira (2016)</p>	<p>Paulo: um olhar a partir da teoria de implementação de políticas públicas</p> <p>CRAVEIRO, Silvia da Silva (2015)</p>
			<p>O pós FUNDEB no oferecimento de matrículas para a educação infantil no estado de São Paulo</p> <p>ABDALLA, Patrícia Adriana (2015)</p>	
			<p>O atendimento público e privado concenssionário na educação infantil: um olhar sobre as condições de oferta</p> <p>OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos (2013)</p>	
	Educação Infantil em Pelotas			<p>'Já não vos assistirá plenamente o direito de errar, porque vos competirá o dever de corrigir' : gênero, docência e educação infantil em Pelotas (décadas 1940-1960)</p> <p>VENZKE, Lourdes Helena Dummer (2010)**</p>
			<p>Gênese e trajetória da política pública de educação infantil do município de Pelotas – RS</p> <p>HIRAI, Wanda Griep (2000)**</p>	

* Repetiram-se os trabalhos em descritores anteriores.

** As duas autoras realizaram pesquisas específicas sobre a educação infantil em Pelotas, por isso não entraram no recorte temporal desta base de dados.

ARTIGOS APROXIMADOS AO TEMA				
		TOTAL	SELECIONADOS	
SCIELO	Políticas educacionais para a educação infantil	10	5	Associações comunitárias e políticas educacionais para a infância: entre relações de força e performances SILVA , Antonia Almeida; REHEM , Fani Quitéria Nascimento (2017)
				O investimento na formação do cidadão do futuro: a aliança entre economia e educação infantil como estratégia da governamentalidade contemporânea CARVALHO , Rodrigo Saballa de (2016)
				Políticas educativas para crianças de 0 a 3 anos VASCONCELLOS , Vera Maria Ramos de (2015)
				Notas sobre acolhimento MOTTA , Flávia Naethe (2014)
				Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas CAMPOS , Maria Malta (2013)
	obrigatoriedade da educação infantil	5	1	Educação infantil e ampliação da obrigatoriedade escolar: implicações para o desenvolvimento cultural da criança CRUZ , Maria Nazaré da (2017)
ANPAE	Políticas educacionais Educação Infantil	2	1	Educação de qualidade na educação infantil: quanto custará aos municípios capixabas esse direito a partir do PNE 2014-2024? ARAÚJO , Vania Carvalho de; PEIXOTO , Edson Maciel. (2017)
Política educacional				GT05- Estado e
ANPED 36^a, 37^a,38^a		54	3	Judicialização da educação infantil: direito e desafios OLIVEIRA , Rafaela Reis Azevedo de; TEIXEIRA , Beatriz de Basto (2017)

			<p>Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o sistema de justiça e a administração</p> <p>XIMENES, Salomão Barros; OLIVEIRA, Vanessa Elias; SILVA, Mariana Pereira da (2017)</p>
			<p>Nas linhas e entrelinhas da política: a expansão da educação infantil nos planos municipais de educação</p> <p>SANTOS, Edson Cordeiro dos; BARROS, Camila dos Anjos (2017)</p>
GT07 - Educação de crianças de 0 a 6 anos			
	46	5	<p>Monitoramento das metas do plano nacional de educação no Rio Grande do Sul: um estudo de caso sobre a atuação do Tribunal de Contas do Estado</p> <p>FLORES, Maria Luiza Rodrigues (2015)</p>
			<p>Rede de políticas públicas na educação infantil</p> <p>LIMA E SILVA, Isabel Cristina de Andrade (2015)</p>
			<p>O direito à creche das crianças em situação de pobreza: o caso do Brasil carinhoso</p> <p>PEREIRA, Soeli Terezinha Pereira; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone (2017)</p>
			<p>A obrigatoriedade da matrícula na pré-escola em tempos de “terceira via”</p> <p>CAMPOS, Rosânia; BARBOSA, Maria Carmen Silveira (2017)</p>
			<p>Oferta de educação infantil em planos municipais de educação (2014-2024): perfis e tendências</p> <p>TRIPODI, Zara Figueiredo (2017)</p>

Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Pesquisadora responsável: Leila Duarte Reis
Orientadora da pesquisa: Maria de Fátima Cóssio
Instituição: Universidade Federal de Pelotas
Endereço: Alberto Rosa, 154, Centro, Pelotas/RS
Telefone: (53) 3284-3200

Concordo em participar do estudo ***“Políticas locais para a educação infantil: análise da regulamentação e efetividade das políticas para crianças de zero a três anos na cidade de Pelotas/RS”***. Estou ciente de que estou sendo convidada a participar voluntariamente do mesmo.

PROCEDIMENTOS: Fui informado de que o objetivo geral será “analisar a efetividade das políticas nacionais e implicações no atendimento à população de zero a 3 anos de idade no município de Pelotas/RS a partir da Emenda Constitucional nº 59 do ano 2009 que tornou obrigatória a matrícula aos 4 anos de idade.”, cujos resultados serão mantidos em sigilo e somente serão usadas para fins de pesquisa.

Nesta pesquisa será realizada a análise da Emenda Constitucional nº 59 de 2009 sobre a primeira etapa da Educação Infantil – a creche. Serão considerados os aspectos histórico, político, educacional, a obrigatoriedade e o direito à Educação Infantil das crianças, bem como os desdobramentos da atual regulamentação para o acesso de crianças pequenas à creche no município de Pelotas/RS.

Estou ciente de que a minha participação envolverá a participação em entrevista. A gravação poderá ou não ser autorizada, sem prejuízo para você ou para a pesquisa.

RISCOS E POSSÍVEIS REAÇÕES: Fui informada que os riscos são mínimos. Na ocorrência de alguma lesão mais grave, a SAMU 192 será imediatamente comunicada para proceder às devidas providências.

BENEFÍCIOS: O benefício de participar desta pesquisa relaciona-se ao fato que os resultados serão incorporados ao conhecimento científico, situações de ensino-aprendizagem e compilação de dados referentes as políticas educacionais para a educação infantil, seus avanços e desafios atinentes ao município de Pelotas/RS.

PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA: Como já me foi dito, minha participação neste estudo será voluntária e poderei interrompê-la a qualquer momento.

DESPESAS: Eu não terei que pagar por nenhum dos procedimentos, nem receberei compensações financeiras.

CONFIDENCIALIDADE: Estou ciente que a minha identidade permanecerá confidencial durante todas as etapas do estudo.

CONSENTIMENTO: Recebi claras explicações sobre o estudo, todas registradas neste formulário de consentimento. Os investigadores do estudo responderam e responderão, em qualquer etapa do estudo, a todas as minhas perguntas, até a minha completa satisfação. Portanto, estou de acordo em participar do estudo. Este Formulário de Consentimento Pré - Informado será assinado por mim e arquivado na instituição responsável pela pesquisa.

Nome do participante/representante legal: _____
Identidade: _____ ASSINATURA: _____
DATA: ____ / ____ / ____

DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO INVESTIGADOR: Expliquei a natureza, objetivos, riscos e benefícios deste estudo. Coloquei-me à disposição para perguntas e as respondi em sua totalidade. O participante compreendeu minha explicação e aceitou, sem imposições, assinar este consentimento. Tenho como compromisso utilizar os dados e o material coletado para a publicação de relatórios e artigos científicos referentes a essa pesquisa. Se o participante tiver alguma dúvida ou preocupação sobre o estudo pode entrar em contato através do meu endereço acima. Para outras considerações ou dúvidas sobre a pesquisa, entrar em contato com

Leila Duarte Reis – Emailleiladuarte978@gmail.com
Maria de Fátima Cossio – Emailcossiofatima13@gmail.com

ASSINATURA DO PESQUISADOR RESPONSÁVEL:

Apêndice C – Roteiro de entrevistas

ENTREVISTA 1

ENTREVISTA REALIZADA COM A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PELOTAS/RS

REPRESENTANTE: Supervisora pedagógica da educação infantil da SMED/Pelotas, professora de educação infantil e anos iniciais.

- 1) Identificação do número de escolas infantis públicas, privadas, conveniadas, comunitárias.**

Informações concedidas pela SMED, encontram-se na Tabela 18, p. 63.

- 2) Localização das creches em Pelotas/bairros.**

Informações concedidas pela SMED, encontram-se na Figura 2, p. 66.

- 3) Com a EC nº 59/2009, determinou o ingresso obrigatório de crianças de 4 anos de idade na pré-escola. Quais as consequências desta medida para a educação infantil? (distanciamento- rompimento do caráter de infância pela questão da escolarização. O sentido de continuidade. O entendimento de infância).**

O maior problema que a gente teve quanto a isso foi em relação ao número de crianças e ao número de vagas, onde colocaríamos tanta criança. Em relação a questão pedagógica e a infância nós não tivemos muitos problemas porque a gente já trabalhava com isso. Nós temos 29 EMEIs e já trabalhávamos com a pré-escola, a gente sabe que de zero a 3 é creche e a partir de 4 anos é pré-escola. Então, quanto a isso a gente não teve muita dificuldade nas EMEIs. Nas EMEFs, que algumas a gente abriu Pré1, a gente teve muitas dificuldades de alguns professores e da própria escola em relação até de relacionamento com os alunos, porque como eles são menores, eles não estavam acostumados com crianças tão pequenas dentro da escola. Eles tinham Pré2, mas como a idade é um ano antes, tiveram dificuldades. Até por exemplo assim de ir no refeitório, eles choram mais, de adaptação...Na EMEF a gente teve que adaptar alguns lugares, algumas salas...As nossas EMEIS, a maioria já são adaptadas a essa idade, as EMEFs não. A grande dificuldade foi nas EMEFs e conseguir vaga pra todas as crianças, no primeiro ano foi bem difícil. Agora posso dizer que todas as crianças, que toda a demanda está dentro da escola. Para o ano que vem, ainda não se sabe, agora começou o período de inscrição, matrícula, mas, até este ano todas as crianças estavam dentro da escola. A gente não tem aquela busca ativa (o município), de ir buscar fora do nosso trabalho. As pessoas vêm, procuram e a gente divulga em redes sociais, em meios de comunicação. Então pode ser que exista alguém fora da escola que não tenha nos procurado. Divulgado é, mas a busca ativa mesmo ainda não tem, mas quem vem procurar, quem vê nas redes sociais, no site, jornais, notícias, tem a vaga, a gente consegue.

E vocês consideram uma boa divulgação?

Sim, dobrou, triplicou. Uma boa divulgação: site da prefeitura, jornais, teve até uma propaganda na TV na época (no 1º ano que falava que era obrigatório que as pessoas procurassem a secretaria). Então teve isso, as próprias escolas colocam cartazes divulgando também que é obrigatório.

A gente sofreu aqui na secretaria resistência dos pais. Quando os pais vinham nos procurar, eles não queriam colocar. Muitos “ah, eu fico em casa, eu não quero botar meu filho na escola, eu tenho que botar mesmo?” e sim, tem que colocar. Muitos perguntavam “O que acontecesse se eu não botar?” e a gente explicava “olha, se o senhor for denunciado para o conselho tutelar, pode sofrer alguma consequência, é obrigatório, é lei”. Então a gente teve essa resistência dos pais, principalmente aqueles que entraram direto para o Pré1. Os que já vêm da creche já estão acostumados, para eles é automático. Os que entraram direto, se teve essa dificuldade.

E em relação as salas nas EMEFs como foi, já que as crianças eram tão pequenas e precisava de adaptações (banheiros, materiais, professor). Como se deu esse processo de organizar essas salas?

Não se pode dizer que todas são perfeitas, mas adaptamos o que podia: material, mobiliário chegou, os banheiros não se pode dizer que todos já estão adaptados, mas a maioria já está. Nós tivemos que fazer na época, porque não tínhamos vagas um convênio com o estado e ainda temos salas de cedência, que são prédios do estado, em que nos emprestam salas, mas professor é do município e os alunos também. Foi onde se teve mais dificuldade e ainda se tem, porque os alunos não eram daquela escola e os alunos estavam só usando o espaço físico. Alguns diretores nos receberam muito bem, tivemos todo o acesso, outros tivemos problemas. Neste momento há menos salas de cedência, iniciamos com 12. Mostro o número depois.

E anexos também se têm, por exemplo, a escola Piratinino de Almeida, alugou-se um prédio em frente à escola e colocou-se só a Pré-escola. Na Sanga Funda (bairro) se tem um anexo (porque lá não se tem nenhuma escola municipal), começamos com uma sala de cedência na escola estadual Rachel Mello e depois viu-se que não deu certo, a sala era pequena, era precária e não se quis mais ficar lá. Alugou-se um prédio, a escola é a Francisco Caruccio (municipal), é um anexo só com Pré-escola.

Todas as salas cedências e anexos têm um coordenador pedagógico só pra essas salas, que é a pessoa que nos mantém informados. Faz-se supervisão junto a eles, mas estão sempre dentro das salas de aula.

4) Sobre a demanda por vagas nas creches no município, como tem se efetivado essa política nos últimos anos na gestão atual?

Já se está tendo essa dificuldade. Muitas vias judiciais e se é obrigado a colocar (a criança na creche). Secretaria e secretário recorreu alegando que não temos espaço físico, mas o juiz simplesmente determina e se tem que cumprir. O município tem até 2021 para se adequar (na faixa etária de zero a 3 anos) e uma das ações que já se iniciou em função da demanda de 4 e 5 anos de idade, foi o prédio (a aquisição pela prefeitura) da EMEI Bernardo de Souza, que aumentou o número de vagas tanto para

a creche quanto para a Pré-escola e a EMEI Mário Osório Magalhães que é de zero a 3 anos de idade, essa escola é nova. Acredita-se que alguma atitude tenha que ser tomada em relação a isso (demanda por creche), tem algumas escolas que estão em obras e poderão ser ampliadas, há escolas que já foram ampliadas; e outras estão em obras devido a uma verba federal, só que ainda não estão finalizadas. Por exemplo, tem uma no bairro Sítio Floresta, no Navegantes...terá que se aumentar esse número de zero a 3 anos de idade.

Dessas escolas que foram faladas, dessas duas grandes quantas vagas (uma média) se abriu nesses últimos anos (Bernardo de Souza e Mário Osório Magalhães)?

A primeira 530 e a segunda Cento e poucas (ficou de entregar o número depois)

A população de crianças de zero a três anos em Pelotas é de 14.695 (área urbana e rural/IBGE, 2017) e o atendimento é de 25,56% desta população.

Quais alternativas para enfrentamento deste desafio, considerando a realidade local?

Têm-se que alugar prédios ou comprar, ou ampliar as salas de aula. Só não se pode responder com certeza porque não depende de uma pessoa, mas alguma coisa será feita. Não se poderia dizer ainda. Como tem um tempo ainda para se adequar, acredita-se que a partir do ano que vem se começa a rever isso aí, que é pra não deixar para a última hora como aconteceu com a demanda de 4 e 5 anos de idade, que se teve que correr atrás de vagas. Terá que se começar a dar um jeito. Essas escolas que ficarão prontas, terá que se aumentar o número de vagas para a etapa creche. Como se está adequando os de 4 e 5 anos de idade e cada vez diminui mais em relação ao primeiro ano do surgimento da lei, agora a prioridade será aumentar de zero a 3 anos...os espaços

Por que a partir de 4 anos a demanda está praticamente coberta?

Está. Praticamente coberta.

6) Dados brutos de atendimento à creche nas escolas privadas (2.152 crianças) é consideravelmente maior que do sistema público (1377 crianças). Esses números mostram um descompasso em relação ao direito à creche pública e gratuita.

Como a secretaria de educação tem encarado esse fenômeno?

Acredita-se que já mudaram esses números (vamos olhar depois), justamente pela demanda na época do Eduardo (ex-prefeito de Pelotas) que tiveram as reformas de as EMEIs as crianças estão saindo da escola privada e indo para a pública, crianças que se nota (pelas vias judiciais que se recebe aqui) que tem condições de estarem numa escola privada. Só que a escola privada não tem todo o aparato que a pública tem em questão de profissionais formados, número de profissionais e agora faltam 3 ou 4 EMEIs para terminar as reformas e ampliações. Todas as escolas estão adequadas perante a lei: reformadas, adequadas, ampliadas, lindas, com material. Os pais começaram a notar isso e irem para a pública.

Essa demanda aparece mais com a primeira ou segunda etapa da EI?

Não se pode afirmar. O que pode dar alguma diferença é que as escolas municipais o horário é das 7h30 as 17h30 e a particular atende até mais tarde; os pais trabalham. Então somente por isso, não por qualidade. Muitos pais precisam fora das 17h30 E na rede pública há paralisações, greve, pode acontecer algum dia que não tenha aula. Na particular já é mais difícil. Pode ser a única coisa que faz a diferença. Nas nossas escolas têm férias coletivas. Mês de janeiro todo fechadas. Isso atrapalha os pais.

5) Quais as dificuldades que o sistema público municipal enfrenta para o atendimento:

Cobertura/oferta- *a maior dificuldade é no atendimento de zero a 3 anos de idade. Estamos enfrentando um grande problema com as vias judiciais. Ano passado (2017) foram 178. Funciona assim: a secretaria recebe uma via judicial determinando que a criança tal deve ir para determinada EMEI ou outra nas proximidades de sua residência. O que a secretaria faz é pesquisar nessas EMEIs aquela que tem menos alunos (20 alunos permitido) e nenhuma criança com necessidades especiais, por exemplo. Só que como a demanda está muito grande em função das vias judiciais, a maioria das salas já estão com o número a mais e infelizmente se tem que mandar para lá. Então tenta-se escolher a que menos dano vai causar. Dano no sentido que será um aluno a mais, que pode ter algum aluno com alguma necessidade especial. Quando o pai quer reclamar, ele vai na justiça de novo e diz que não foi para a escola de preferência, o juiz, mesmo a secretaria colocando na via que tem, por exemplo, um aluno autista naquela turma, que têm três excedentes, ele dá a vaga para esse pai. Esse é um fenômeno que tem acontecido ultimamente. A secretaria tem alguma ideia do que fazer com essa nova demanda? Já há a demanda habitual de falta de vagas e agora ainda a questão da judicialização. Como a secretaria está lidando com isso?*

A alternativa é conseguir novos prédios, escolas e salas. Só que ainda não conseguimos resolver.

Qualidade- *respondeu anteriormente*

6) De que forma o município tem propiciado o atendimento de qualidade nas creches em funcionamento?

Acreditamos na EI de Pelotas e as nossas escolas todas têm uma direção, coordenação pedagógica, orientador educacional, tem todo um aparato. Com alunos especiais tem-se o Centro de Autismo Dr. Danilo Rolim de Moura, o Capta (Centro de Apoio, Pesquisa e Tecnologias para a Aprendizagem) que atende as outras necessidades, a supervisão pedagógica da SMED. Investe-se muito em formação continuada para os professores, tem-se o curso “Temáticas e boas práticas da EI” – ele é oferecido durante todo o ano para a rede municipal, no início do ano o curso inicia com palestras e oficinas que são escolhidas pelas coordenadoras, com temas abrangentes, de acordo com o que elas necessitam. Elas são convocadas a fazerem o curso e a faz-se um sorteio de mais um ou dois professores por escola, ou auxiliar de EI para participar. Durante a formação tem a fase de palestras e oficinas; e no segundo semestre do curso as boas práticas que são para valorizar os profissionais. Tem profissionais que fazem trabalhos incríveis, maravilhosos e muitas vezes não apresentam. Durante as boas práticas eles trocam, umas escolas com as outras, entre

EMEI's e EMEF's. Estamos fazendo essa proximidade, pois no início havia um conflito entre EMEI's e EMEF's. As primeiras trabalhavam de uma forma diferente das últimas. Esse ano também as reuniões de coordenadores foram juntas: EMEI's e EMEF's, justamente para trocarem as experiências e para sentirem que não tem diferença na parte pedagógica e de qualidade, a única diferença é na parte física. Uma EMEF é diferente, claro. Outra realidade, são 4 horas de trabalho, não é turno integral. A parte pedagógica é a mesma proposta da secretaria, não pode ter essa diferença.

Esse ano focou-se muito em formação através da BNCC, se está começando a trabalhar com ela, as escolas já estão estudando, os coordenadores também. Formação continuada é um dos maiores focos para que os profissionais estejam cada mais qualificados para atender os alunos.

Faz-se parcerias também, há uma com a Universidade Católica: o Encontro Regional de Educadores Infantis, em que o município oferece/paga os profissionais (um por escola) irem. Todo o ano se faz isso, é um sorteio. E qualquer outra formação que o profissional quiser ir, se não for atrapalhar o andamento da escola, a secretaria libera.

O grande foco é a qualidade pedagógica, fora a física que agora já está suprida (quase todas as escolas).

Há alguma região de Pelotas, algum bairro onde a demanda seja muito grande por creche?

Tem. No bairro Arco-Iris, na Guabiroba, Areal (fundos) e Barro Duro. Bairros que têm só uma escola é que complica.

O município precisa fazer muita parceria ou convênios para dar conta dessa demanda?

Essa resposta não há como dar. Não depende de uma só pessoa. Não vai haver compra de vagas. Nunca teve no município. Acredita-se que ampliação das escolas, reformas, escolas novas. O foco irá ser esse.

Uma das nossas parcerias é com as filantrópicas, como a São Francisco de Paula. Exige-se que essas nos ofereçam vagas de zero a 3 anos de idade. Então também é uma ajuda que se tem.

Muitas vezes, as vias judiciais, tenta-se mandar para essas. O problema é que os pais não querem porque a maioria delas são centrais e aí volta a via judicial. Mas é uma parceria que existe, como a prefeitura dá uma verba, também se exige um número de vagas.

ENTREVISTA 2

ENTREVISTA REALIZADA COM O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PELOTAS/RS

REPRESENTANTE: Vice-presidente do CME/Pelotas, professora de educação física e advogada.

1) Quais as condições objetivas para o acompanhamento da educação infantil em Pelotas?

O conselho trabalha de diferentes maneiras: ou via denúncia, via solicitação da escola, quando a escola quer abrir, quando uma escola já existente quer solicitar a troca do endereço, quando uma escola é vendida; todas essas situações o Conselho Municipal é provocado e aí ele vai numa vistoria para verificar se as condições ou verificar as denúncias, ou verificar se pode, se a infraestrutura está adequada, se existem os profissionais para trabalhar. É dessa maneira que se trabalha.

E por curiosidade, o “Mães Crecheiras” entrou nessa leva de fiscalização?

Não. O Conselho Municipal de Educação foi chamado quando começou a discussão para ter essa Lei do “Mães Crecheiras”, a nossa presidente foi acompanhada de uma ou duas conselheiras e sempre foi deixado bem claro que como o intuito do “Mãe Crecheiras” não era educativo; eles conseguiram separar, ele não era pedagógico, que era só o cuidado diferentemente do que se vêm evoluindo, que a educação infantil precisa do cuidado, mas também precisa da parte pedagógica. É só o cuidado o “Mãe Crecheira”. Então o que acontece: o Conselho Municipal de Educação disse “Nós não iremos fiscalizar. Não podemos fiscalizar um espaço e dizer que ele está adequado para a mãe crecheira cuidar, se ele não é um espaço adequado para uma escola de educação infantil. Por exemplo: uma escola de educação infantil precisa de um banheiro adequado para a faixa etária. No “Mãe Crecheira” precisa ter um banheiro. Na escola de educação infantil, verifica-se que a pessoa mora no mesmo ambiente da escola, ainda que seja separado, solicita-se que a entrada seja no mínimo outra. “Mãe crecheira” é dentro de uma casa. O Conselho Municipal de Educação deixou claro que se fosse com esse intuito não era atribuição do conselho fiscalizar, que em fiscalizando, todas seriam fechadas. Sem contar que se fez um estudo do histórico do “Mães Crecheiras” e como foi instituído este programa em outros municípios e não se teve uma visão positiva. Como o intuito não é pedagógico, não é atribuição do Conselho.

2) Em relação ao desempenho do trabalho, quais dificuldades se apresentam?

Dificuldade física, as vezes é a falta do carro. Não tem como a secretaria disponibilizar um carro todos os dias para o Conselho porque em vários momentos não têm conselheiro para fazer as vistorias. Às quartas-feiras que é quando o Conselho trabalha sempre para fazer visitas. Quando existe uma denúncia ou quando o Ministério Público demanda, aí é a qualquer momento. Por exemplo, se chega uma

denúncia hoje que está acontecendo alguma coisa numa escola vai-se em seguida, não se espera o dia que todos os conselheiros têm carga-horária para trabalhar lá. Então, a principal dificuldade de infraestrutura é isso: o carro (as vezes todos os carros estão ocupados ou as vezes não tem um motorista que possa dirigir). Em muitos casos, recebe-se denúncias por telefone que as pessoas não se identificam (Claro que se vai!), mas vai-se dar retorno para quem? Já se recebeu denúncia de vizinhos contando uma história que vê tal coisa, o Conselho vai lá e aquela situação não é verificada. As vezes também por desconhecimento, existem denúncias que se vai fazer o levantamento e não é uma situação inadequada. Porque as pessoas acham que as escolas deveriam fazer outras coisas, por exemplo atendimento noturno, coisas assim. As dificuldades são essas, estrutura física no sentido do carro e em alguns momentos, têm muita demanda e aí se precisa focar, que no caso são as demandas da educação infantil do município, porque tem muitas escolas privadas que se precisa ir, tem muitas escolas que o MP demanda reiteradamente abre inquérito, abre procedimento, chama proprietário, determina que faça-se alguma coisa. A denúncia pode ser feita via DISQUE 100, vai direto para o MP, o qual encaminha ao Conselho, por vezes a denúncia vai para a SMED. A população de um modo geral ainda faz um pouco de confusão, recebe-se no CME denúncias de maus-tratos, que são encaminhadas para o Conselho Tutelar e normalmente vistoria a escola para saber se ela está com profissionais adequados. Uma dificuldade é a falta do conhecimento da população de um modo geral sobre quais são as atribuições de cada órgão. Se sabe que isso é algo que vai-se levar muito tempo.

- 3) A Lei Municipal Nº 4.410, de 1999, foi responsável pela transformação das creches em Escolas de Educação Infantil. A partir desta legislação, tornou-se necessário normatizar as redes municipal e privada que ofertam a EI. Das regulamentações existentes em Pelotas, quais delas as escolas de EI tem maior dificuldade na efetivação? (Nº de crianças por professor, questão do espaço físico, documentação, etc)**

Diria que se fosse fazer um levantamento iriam se aproximar. Tem-se a questão do nº de crianças por professor, a questão do espaço físico tem-se alguns casos de denúncias (de espaço físico inadequado, principalmente a questão da limpeza), por vezes se tem uma sala muito fechada, sem ventilação, sem iluminação adequada; mas a questão do espaço físico é mais a respeito da limpeza mesmo. Tem-se um trabalho em conjunto (o mais próximo possível) com a Vigilância Sanitária. Visita-se uma escola e verifica-se que a limpeza está inadequada, pede-se para que se vistorie aquela escola para informar as pessoas de que maneira deve ser. Espaço físico se vê playground inadequado ou muito pequeno. Documentação, sim, mas se está sempre vistoriando para ver se elas (escolas) estão com a documentação em dia. Muito se refere a documentação dos profissionais, porque se precisa com a formação em pedagogia e alguns outros casos com a formação no Ensino Médio ou Ensino Fundamental. Não têm-se uma preponderância. Têm escolas que incorrem em todos esses erros, têm escolas em que há só um problema menor.

E vocês conseguem fazer um rodízio de escolas (vistorias)?

Não. Porque se têm muitas escolas e verifica-se as da rede municipal e as privadas e tem-se, normalmente, esse trabalho é feito às quartas-feiras. Nesse dia, têm-se um grupo que só faz visita nas escolas. E quando têm demanda, vai-se em outros

momentos. Não se tem uma equipe para fazer isso todos os dias. Acho que se tivesse uma equipe para fazer vistorias todos os dias (tem-se 200 dias letivos e mais de 100 escolas) seria difícil em um ano se conseguir pelo menos duas visitas em cada uma delas. Praticamente impossível, mesmo se tivesse os cinco dias da semana (para visitar).

4) A EC nº 59/2009 determinou o ingresso obrigatório de crianças de 4 anos de idade na pré-escola. Quais as consequências desta medida (distanciamento-rompimento do caráter de infância pela questão da escolarização. O sentido de continuidade. O entendimento de infância).

Aí se tem o aspecto formal e o aspecto que realmente acontece porquê existe a obrigatoriedade da matrícula, mas sabe-se que têm pais que não matriculam. Esse pai que não matricula, não existe uma penalidade. Ainda se recebe crianças (no caso do 1º ano) que não frequentaram a escola. Esse é um aspecto. Outro aspecto é de os pais matriculem e entenderem que a matrícula não é obrigatória porque não se faz FICAI (ficha de aluno infrequente), leva-se quando quer, quando precisa-se. Para a comunidade de modo geral, ainda não foi estabelecido para todos a importância disso, principalmente pela questão da socialização. A escola nessa faixa etária é a socialização com os pares; muitas crianças, filhos únicos, vão aprender na escola sobre o andamento em sociedade. Em relação a formação pedagógica, que é feita com o pessoal que trabalha diretamente com essas crianças – tanto com as do município, quanto com a rede privada -, a equipe de supervisão faz formação costumeiramente para focar nessa questão de que não é escolarização propriamente dita; se trabalha muito com isso. Vê-se em algumas escolas privadas que se têm apostilas. Teve uma equipe que visitou uma escola, era um Maternal I e tinha apostila: um caderno grande, encadernado com folhas para a criança fazer atividades. Se olhasse as atividades eram essencialmente de pintura, porém o caráter da apostila, um material pedagógico.

As escolas públicas municipais estão isentas dessa questão do apostilamento?

No município não se trabalha com apostilas. É mais em algumas escolas privadas. Na rede municipal, as responsáveis pela supervisão fazem muito esse enfoque: que é a questão do brincar principalmente, que é isso que precisa estimular em todas as faixas etárias da educação infantil.

Se percebe com isso dois segmentos pedagógicos?

Não se pode generalizar. Tem-se escolas privadas que fazem um bom trabalho, mais focado na socialização, do brincar, do perceber o mundo, sem ser aquela coisa focada, sentada; liberdade de movimentos, de exploração. Talvez se possa dizer que a maioria está no caminho certo. Mas, sim, se têm muitas dúvidas. Se foca muito, quando se trata de Pré-escola, que se trabalhe com o formato da sala de aula diferente, que não se trabalhe com mesinhas um atrás do outro, que se trabalhe com as mesas em grupo.

Na formação citada anteriormente, são chamados todos os profissionais: da rede municipal e privada?

Sim, todos são chamados a participar. É um convite, não se faz convocação. Normalmente se têm um grande número de pessoas.

5) Sobre a demanda por vagas nas creches no município, como tem se efetivado essa política nos últimos anos (últimas gestões)?

Em 2015 com o Plano Municipal de Educação teve-se um 'boom' de matrículas. A gestão na época fez um esforço enorme de conseguir espaços físicos para o atendimento da totalidade das crianças de 4 a 5 anos de idade. Teve-se um crescimento nesse ano em torno de 2.500 matrículas novas na Pré-escola. Se fez convênio com o estado para as salas inativas das escolas estaduais, conseguiu-se colocar as crianças ali por proximidade de zoneamento, ampliou-se as turmas de Pré-escola nas escolas de Ensino Fundamental municipais, implantou-se Pré-escola nas escolas do campo que ainda não tinham essa etapa e, claro, tinham crianças para serem atendidas. Comprou-se um prédio de uma antiga escola (que estava fechada), o antigo "Pão dos pobres" – onde abriu-se uma escola capaz de atender até 600 crianças, uma escola bem grande, a Bernardo de Souza. Este ano abriu-se outra escola, o espaço do Instituto São Benedito, a escola Mário Osório Magalhães. Ambas com creche e Pré-escola.

O município está finalizando as obras de reforma e ampliação das 27 escolas de educação infantil que já se tinha, agora têm-se 29.

Tinha-se feito, em 2013, um ajustamento com o MP para reformar todos os prédios das escolas de educação infantil e ampliar vagas. Isso se vêm fazendo ao longo dos anos, desde aquele ano. Agora estão previstas as últimas, faltam poucas para concluir em 2019. Todas tiveram ampliação de vagas.

Em relação ao convênio com o estado para as salas que estavam ociosas: sabe-se que para a educação infantil são necessários ajustes. Como está se dando essa questão em Pelotas?

O CME foi fazer a vistoria desse espaço. Fez as mesmas solicitações: se tinha o banheiro adequado, o mais próximo possível para ser utilizado. Não se solicitou que trocassem os banheiros, mas que se comprasse o assento redutor, o estrado para a criança conseguir chegar mais próximo. Observou-se se aquele espaço físico tinha praça, pátio e o refeitório. Foi verificada toda essa situação. Teve uma escola que não foi possível, porque precisava subir no segundo piso e necessitava de uma proteção na escada, então não se conseguiu fazer em tempo hábil. Essa não foi liberada. Se teve esse cuidado. O CME foi chamado pela SMED para fazer essa fiscalização. O material pedagógico a secretaria forneceu. É importante ressaltar que o convênio era só para utilização do espaço. A secretaria enviou os móveis adequados para aquela etapa, material pedagógico, brinquedos. Isso tudo foi feito: tudo a cargo do município, os professores, os auxiliares. O estado entrou só com uma sala que estava ociosa e o município não precisou alugar prédios e gastar. Foi interessante até para as famílias, que muitas vezes tinham outro filho na mesma escola. O Estado cede essas salas de forma não onerosa.

6) A população de crianças de zero a três anos em Pelotas é de 14.695 (área urbana e rural/IBGE,2017), representando um atendimento de 21,80% (média de 1837 crianças).

Quais alternativas para enfrentamento deste desafio, considerando a realidade local?

Até 2024 tem-se que atingir 50% (Meta do PNE). Essa faixa etária de zero a 3 anos de idade o município têm dificuldades no atendimento por vários aspectos: primeiro porque veio essa necessidade de 100% do atendimento daquelas de 4 e 5 anos de idade e, como tinha-se que atender a totalidade até o ano de 2016, foi realizada essa demanda em um primeiro momento. De zero a 3 anos de idade tem-se muitas demandas judiciais. O que acontece? O espaço físico para essa faixa etária é menor (atende-se menos crianças no mesmo espaço físico), pois no Berçário precisa-se ter os berços, as caminhas e tem-se mais profissionais atendendo. Então, tudo isso tem de ser pesado e o município ainda está tentando melhorar esse índice. Inclusive a escola Mário Osório Magalhães, aberta no final do ano e se efetivou a pleno esse ano (2018) começou só com essa faixa etária (zero a 3 anos de idade). Tinha-se uma demanda reprimida.

Tem algum bairro onde a demanda por creche seja extrema?

Pela procura são os bairros Três vendas e o Fragata. Outra coisa que se fez e têm-se feito nesses últimos anos é o antigo convênio, que se chamava para as escolas assistenciais e filantrópicas, que diz-se agora “parcerias”. O município mantém parcerias com onze instituições privadas para o atendimento também e prioritariamente para o atendimento dessa faixa etária de zero a 3 anos de idade, porque são outros espaços, são espaços novos que se consegue fazer esse atendimento. É uma parceria no sentido que o município entra com verba para essas instituições contratarem pessoas e adequarem seus espaços para atenderem essas crianças, entra também com a alimentação e com o suporte pedagógico, um acompanhamento dessas atividades.

Nessa escolha do município, em relação as conveniadas, se escolhe esse tipo de ação porque já se tem o espaço e o resto (contratação de profissionais) fica sob gestão daquela instituição?

Primeiro o município verifica se aquele espaço físico é adequado. O município abre um edital dizendo que se vai fazer parcerias para a educação infantil. As Instituições vêm para o credenciamento e eles têm que demonstrar que existe Estatuto Social, que esse Estatuto é voltado para o atendimento da educação infantil, que o CNPJ é regular na Receita Federal, que se tem um corpo de diretores que trabalha no espaço e que está tentando atingir aquele fim a que se dedicam, se existe equipe de trabalho com formação, qual o plano de trabalho e o que pretende-se trabalhar com àquelas crianças. Tudo isso é trazido e o município verifica. Esse ano (2018) teve uma instituição (que já atende via assistência social) que tentou fazer o credenciamento. Foi feita a vistoria e essa precisa, fundamentalmente, de adequação de espaço físico - em uma comunidade bem necessitada -, só que não foi credenciada porque estavam em obras. Explicou-se que assim que existir o espaço adequado poderá ser feita a parceria, antes disso, não. Por mais que seja premente a necessidade de se aumentar os índices, sempre se tem esse cuidado. Não é qualquer instituição, ela tem de ter sido criada num mínimo de tempo, não será uma escola que surgiu hoje. Tem-se todo um cumprimento de exigências.

7) Os dados brutos de atendimento à creche nas escolas privadas (2.152 crianças) é consideravelmente maior que a do sistema público (1377 crianças). Esses números mostram um descompasso em relação ao direito à creche pública e gratuita.

Como o conselho de educação tem encarado esse fenômeno?

Primeira questão que precisa ser vista nesses dados (claro, não vai ficar equiparado) é sobre aquelas onze instituições privadas, aparecem como privadas, mas na verdade são matrículas que é poder público que está mantendo. Vai dar uma diminuída (nos dados). O Conselho sempre solicita o atendimento, a garantia da creche pública e gratuita, mas também reconhece que o município não conseguiria fazer isso de uma hora para a outra. Na verdade, o que o Conselho faz é um acompanhamento do crescimento desse atendimento, principalmente quanto a execução do Plano Municipal de Educação, o qual o avalia e o monitora. E se tem visto o crescimento desse número, desse atendimento. Não é o ideal, ainda não chegamos aos 50%, mas o município cresce sim.

8) Quais as dificuldades que o sistema público municipal enfrenta para o atendimento:

**Cobertura/oferta-
Qualidade-**

Mais a questão da oferta. Quando se vai ampliar o atendimento, isso vai implicar em aumento de profissionais envolvidos, o poder público tem que cumprir a LRF, tem aquele percentual máximo de pagamento com professor, servidor da educação de modo geral. Precisa do espaço físico e, também, a educação como em tudo precisa de um planejamento que leve em conta todos os fatores envolvidos. Ao se sair construindo escolas de educação especial (pensando que se tivesse muito dinheiro), amplas escolas de educação infantil com a infraestrutura adequada de educação infantil para atender essas crianças, sabe-se que o crescimento populacional está diminuindo. Então, hoje se teria "X" escolas, com "X" profissionais concursados para daqui algum tempo esse nº ir diminuindo. O município precisa planejar da melhor maneira possível, para que daqui a vinte anos não se ter vários prédios ociosos, não ter pessoas que ainda estão na carreira sem ter crianças para atender. Hoje em dia o município faz os concursos por classes, concurso para professor de educação infantil, concursado para atender 40h. Se daqui a 10 anos não se têm crianças para todos aqueles professores atenderem, não será possível desloca-los para o ensino fundamental porque o concurso deles é de EI. Também o município tem de ter esse cuidado de não planejar errado e daqui a pouco ficar com um passivo de gente e com passivo de prédios. Se sabe que ainda tem o que crescer, mas essa demanda é muito complexa, por isso o município está fazendo essa adequação. Essencialmente é isso: investir o dinheiro da melhor maneira para atender o necessário. Em qualidade acredita-se que essa preocupação já existe.

EMEs e conveniadas, dá para dizer que se têm a mesma qualidade?

Sim. A resolução é para todos e as conveniadas precisam atendê-la.

9) De que forma o município tem propiciado o atendimento de qualidade nas creches em funcionamento?

A formação com os professores é mensal, com diferentes temas. Algumas específicas sobre a alimentação. As escolas integrais oferecem cinco refeições diárias. Em relação a qualidade: fiscalização, acompanhamento, atendimento das demandas judiciais. Por exemplo: se chegar uma demanda judicial para colocar mais uma criança numa sala que já tinha demanda judicial, que já estava com nº de profissionais menor do que deveria, o município tenta equalizar para não ficar sobrecarregado para a pessoa, nem para o espaço físico. Isso é uma luta diária, eventualmente não se consegue. Não temos casos gritantes, das pessoas não conseguem se movimentar dentro das salas. Inadequado sim, o que pode prejudicar a qualidade. Perante essas situações é preciso decidir: o que irei desatender se o promotor determinar que se coloque mais uma criança naquela sala. Se vai desatender o que preconiza o nº de professor/aluno? Desatender o que o juiz determinou? Fica-se entre a “cruz e a espada”. O município atende a determinação e procura minimizar.

A demanda é grande nesse sentido (judicialização)?

Sim. Principalmente em algumas escolas existe fila solicitando por essa via.