

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CURSO DE DOUTORADO**

**ANA CLÁUDIA OLIVEIRA DA SILVA**

**O PLANEJAMENTO MUNICIPAL E AS POLÍTICAS DE EXPANSÃO E  
UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA REGIÃO METROPOLITANA  
DO RECIFE**

Recife  
2018

**ANA CLÁUDIA OLIVEIRA DA SILVA**

**O PLANEJAMENTO MUNICIPAL E AS POLÍTICAS DE EXPANSÃO E  
UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA REGIÃO  
METROPOLITANA DO RECIFE**

Tese submetida à banca examinadora para obtenção do título de Doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco.

**Área de Concentração:** Educação

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Janete Maria Lins de Azevedo.

Recife  
2018

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Andréia Alcântara, CRB-4/1460

S586p

Silva, Ana Cláudia Oliveira da.

O planejamento municipal e as políticas de expansão e universalização da educação infantil na região metropolitana do Recife / Ana Cláudia Oliveira da Silva. – Recife, 2018.

237 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Janete Maria Lins de Azevedo.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2018.

Inclui Referências, Apêndices e Anexos.

1. Educação e Estado - Recife (PE). 2. Educação de crianças. 3. Planejamento educacional. 4. UFPE - Pós-graduação. I. Azevedo, Janete Maria Lins de. II. Título.

379 CDD (22. ed.)

UFPE (CE2018-39)

**ANA CLÁUDIA OLIVEIRA DA SILVA**

**O PLANEJAMENTO MUNICIPAL E AS POLÍTICAS DE EXPANSÃO E  
UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA REGIÃO METROPOLITANA  
DO RECIFE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Aprovada em: 26/03/2018

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Janete Maria Lins de Azevedo (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Luiz Alberto Ribeiro Rodrigues (Examinador Externo)  
Universidade de Pernambuco

---

Prof. Dr. Swamy de Paula Lima Soares (Examinador Externo)  
Universidade Federal da Paraíba

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Márcia Ângela da Silva Aguiar (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Rosa Marques (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

*À memória de Georgina Gabriel de Oliveira,  
minha avó e primeira professora da família, grande incentivadora  
dos meus estudos e das minhas aventuras pelo mundo,  
que nos deixou no transcorrer desta pesquisa.  
E aos seus sonhos, amor e alegria de viver  
que permanecem vivos em cada um de nós.  
Com todo carinho.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente e de forma muito especial à minha família pelo apoio em todos os sentidos e pela compreensão das minhas ausências durante o período da pesquisa. A paciência e o amor dispensados por Lene, Antônio, Ana Paula, Lizete e Gabriel ao longo desses anos compartilhados foram fundamentais para a realização deste estudo.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Janete Azevedo, inspiração profissional e intelectual, pelas provocações analíticas e por ter trilhado esse caminho ao meu lado. Agradeço a franqueza, a gentileza e o respeito em cada momento partilhado.

Aos professores Luiz Alberto Rodrigues e Swamy Soares e às professoras Márcia Ângela Aguiar e Luciana Marques por aceitarem participar da banca examinadora e pela generosidade de contribuir com nosso trabalho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE, seus funcionários e professores pelo acolhimento e por ter ofertado as condições para a realização deste trabalho acadêmico.

Às equipes técnicas das secretarias de educação de Araçoiaba, Moreno e Recife que, gentilmente, me cederam parte de seu tempo para as entrevistas, por aceitarem se envolver com esta pesquisa e sem a participação das quais tal investigação não teria se realizado.

Aos professores Edson Andrade, Alice Botler, Ana Borba e demais professores do DAEPE, agradeço pelas conversas, trocas intelectuais e pelo incentivo no processo de construção dessa tese.

À coordenação do curso de Pedagogia da Faculdade Anchieta do Recife, na pessoa do professor Washington Silva, à Escola Municipal Sevy Rocha, na pessoa da gestora Deise Lúcia, por entenderem minhas limitações profissionais durante todo o período do doutorado e pelo estímulo nesse percurso.

Agradeço, por fim, a Cleydyr Albuquerque pela contribuição na análise estatística dos textos e a Iágrici Lima e Gabriel Santana, entre os demais companheiros de trabalho, pelo apoio e pelas parcerias intelectuais. E a Allan, Priscila e aos tantos outros amigos que eu não poderia citá-los sem incorrer no esquecimento de alguns nomes por se fazerem presentes em minha vida e me estimularem a continuar, os meus mais sinceros agradecimentos.

Menina, minha menina,  
carocinho de araquá,  
cante  
estude  
reze  
case  
faça esporte  
e até discurso,  
faça tudo o que quiser.  
Menina!  
Não esqueça que é mulher.

(PASSOS, 1945)

## RESUMO

A pesquisa se propôs a examinar o processo de universalização da pré-escola e expansão da oferta de creches em três municípios da Região Metropolitana do Recife, após a aprovação do último Plano Nacional de Educação - PNE e dos correspondentes planos municipais de educação - PMEs. Tomou-se como ponto de partida uma contextualização histórica e teórica sobre a questão da infância e das políticas para a educação infantil, esta última tomada no contexto analítico das políticas públicas de educação. Como os municípios de Pernambuco investigados, quais sejam, Araçoiaba, Moreno e Recife, estão se articulando para fazer cumprir a determinação legal, face as suas fragilidades e as do atual contexto brasileiro, constituiu a questão da pesquisa que teve como principal objetivo investigar as estratégias e ações desenvolvidas pelas gestões municipais visando ampliar sua oferta de Educação Infantil. Isto procurando identificar reconfigurações assumidas pelo que foi definido nos planos, o que incluiu concepções de política de educação infantil. Para tanto, optou-se por desenvolver uma pesquisa quanti-qualitativa por meio da análise de conteúdo dos planos municipais e de entrevistas semiestruturadas feitas com membros das equipes técnicas da Secretarias de Educação dos municípios. Os resultados apontaram que os planos municipais tendem a não tratarem de suas realidades e necessidade locais, trazendo, em diversos trechos, cópia acrítica do PNE, indicando o desprezo pelo planejamento como elemento potencializador dos efeitos da política educacional, ou ausência de preparo técnico para tanto. Notou-se que as estratégias desenvolvidas pelos municípios eram pontuais e descontínuas, com baixa aplicação de esforços na implementação das políticas de universalização e ampliação da primeira etapa da Educação Básica, desconsiderando as especificidades desse campo educativo, a centralidade da Educação Infantil para o sucesso da escolarização no Brasil e o próprio direito das crianças de zero a cinco anos, especialmente as crianças das classes menos privilegiadas. Estas constatações reafirmam o quão contraditório é o processo de implementação das políticas que visam combater as desigualdades educacionais. Nos municípios, as estratégias para implementação das políticas examinadas neste estudo representaram mais um cumprimento de um preceito legal e um receio de possíveis implicações, do que exatamente um comprometimento com a questão da Educação Infantil. A pesquisa

apontou, ainda, que sem a regulamentação do Regime de Colaboração e a instituição do Sistema Nacional de Educação como ferramentas de suporte à materialização das políticas educacionais nos municípios, a garantia do direito à Educação Infantil corre o risco de permanecer no campo das intenções.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação. Planejamento educacional e universalização e expansão da Educação Infantil. Planos Municipais de Educação. Municípios de Araçoiaba, Moreno e Recife. Pernambuco.

## ABSTRACT

The research set out to examine the process for the universalization of pre-school education, alongside the ongoing expansion in the offer of kindergartens, in three municipalities of Recife's Metropolitan Region, having the approval of the last National Education Plan (*PNE*) and the corresponding Municipal Education Plans (*PMEs*). A theoretical and historical contextualization was the starting point for the question of childhood and child education, the latter treated in the analytical context of educational policies. Considering that the municipalities of Pernambuco under investigation, namely Araçoiaba, Moreno and Recife, have been striving to fulfill the legal establishment of child education, faced with their own inherent fragilities - and those of the current Brazilian context - the question for research was formulated, having as its main objective to investigate the strategies and actions developed by municipal management, aiming to widen their offer of Child Education. All this sought to identify the reconfigurations undertaken for what was defined in the plans for action, including concepts in politics related to child education. Therefore, an investigation with a qualitative and quantitative focus was chosen by way of the analysis of content of municipal planning and semi-structured interviews done with members of technical teams from the Secretary of Education of each municipality. The results showed that the municipal plans show a tendency of not connecting with local realities and necessities, bringing with them, in the segmentation of their procedures, uncritical analysis for the National Education Plan, showing lack of respect for planning as a potential element within educational policy, and, besides this, lack of preparedness in this area. It was noted that the strategies developed by the municipalities were made up of occasional interventions which displayed discontinuities, lacking serious efforts for the implementation of policies for the universalization and amplification of the first stage of Basic Education. The specific elements which favor this educational field were not sufficiently considered - the central positioning of Child Education for the success of schooling in Brazil, the availability of proper rights for children up to five years of age, especially in the way they affect those from the underprivileged classes. The findings reaffirm how contradictory the process of implementation of policies, above all those which would seek to combat educational inequalities, really is. In the municipalities, the strategies for implementing the policies under examination in this

study were to represent more of a commitment to legal requirements - as well as fearing for the possible implications of not meeting legal requirements - than what would be strategies striving towards a commitment to the question of proper Child Education. The research indicated, further still, that without the regimentation of the Collaboration Regime and the instituting of the National System of Education as tools for support in the maintenance of educational policies within municipalities, the guarantees for Child Education runs the risk of remaining in the field of mere good intentions.

**Key-words:** National Plan for Education. Planning for Education. Universalization and Expansion of Child Education. Municipal Education Plans. Municipalities of Araçoiaba, Moreno and Recife. Pernambuco.

## RESUMEN

El propósito de la investigación es examinar el proceso de universalización de la enseñanza preescolar y el aumento de la oferta de guarderías en tres municipios de la región metropolitana de Recife, después de la aprobación del último Plan Nacional de Educación (PNE) y de los Planes Municipales de Educación (PMEs) correspondientes. Se tomó como punto de partida una contextualización histórica y teórica sobre la cuestión de la infancia y de las políticas para la educación infantil, esta última tomada en el contexto analítico de las políticas públicas de educación. Debido a que los municipios investigados de Pernambuco, Brasil (Araçoiaba, Moreno y Recife) se están organizando para hacer cumplir la determinación legal, ante sus fragilidades y las del propio contexto brasileño actual, se constituyó el tema de la investigación en cuestión, el cual tuvo como objetivo principal investigar las estrategias y acciones desarrolladas por las organizaciones municipales, teniendo como fin ampliar su oferta de Educación Infantil. Esto se realizó buscando identificar los cambios realizados por lo que fue definido en los planes, lo que incluyó aspectos de política de educación infantil. Para esto se optó por desarrollar una investigación cualitativa y cuantitativa por medio de un análisis del contenido de los planes municipales y de entrevistas semiestructuradas realizadas con los miembros de los equipos técnicos de las Secretarías de Educación de los Municipios. Los resultados señalaban que los planes municipales tienden a no tratar de sus realidades y necesidades locales, generando, en diversas áreas una copia acritica mostrando el desprecio por la planificación como elemento potencializador de los efectos de la política educativa o falta de preparación técnica. Se percibe que las estrategias desarrolladas por los municipios eran puntuales y sin continuidad, poca aplicación de esfuerzos en la implementación de las políticas de universalización y ampliación de la primera etapa de la Educación Básica, no teniendo en cuenta las características específicas de este campo educativo, la importancia de la educación infantil para el éxito de la escolarización en Brasil y el propio derecho de los niños de cero a cinco años, especialmente en las clases menos privilegiadas. Estas constataciones reafirman lo contradictorio del proceso de implementación de las políticas que intentan combatir las desigualdades en educación. En los municipios, las estrategias para la instauración de las políticas analizadas en este estudio mostraron una tendencia a

cumplir una orden legal y un miedo a sus posibles implicaciones en vez de un compromiso con la cuestión de la educación infantil. La investigación mostró, aún sin un reglamento del régimen de Colaboración y la institución del Sistema Nacional de Educación como herramientas de soporte, la materialización de las políticas educativa en los municipios, la garantía del derecho a la educación infantil corre riesgo de permanecer con una mera intención.

**Palabras clave:** Plan Nacional de Educación. Planeamiento educativo y universalización y expansión de la educación infantil. Planes municipales de educación. Municipios de Araçoiaba, Moreno y Recife. Pernambuco.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Perfil dos entrevistados.....	42
Quadro 2 - Categorias definidas a partir da pré-análise do material.....	46
Quadro 3 - Metas de atendimento do PNE 2001 - 2010.....	115
Gráfico 1 - Percentual de atendimento à Educação Infantil .....	117
Quadro 4 - Processo de tramitação do PNE 2014 - 2014.....	120
Figura 1 - Competências dos entes federados.....	126
Gráfico 2 – Proporção das crianças de 4 e 5 anos matriculadas, por região .....	136
Gráfico 3 - Porcentagem de crianças de 4 e 5 anos na pré-escola .....	137
Gráfico 4 - Porcentagem De Crianças De 0 a 3 Anos Na Creche .....	138
Gráfico 5 - Evolução do IDHM - Araçoiaba/PE .....	147
Gráfico 6 - Número de matrículas, por série escolar, em Araçoiaba .....	148
Gráfico 7 - Evolução do IDHM - Moreno/PE .....	152
Gráfico 8 - Fluxo escolar por faixa etária em 2010 - Moreno/PE .....	153
Gráfico 9 - Matrículas na Pré-escola e Ensino Fundamental do Recife .....	157
Gráfico 10 - Distribuição de creches por dependência administrativa - Recife .....	191

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de investimento do Plano de metas 1957 - 1961.....	104
Tabela 2 - Número de matrículas a serem acrescentadas nas creches.....	132
Tabela 3 - Número de matrículas a serem acrescentadas nas pré-escolas.....	133
Tabela 4 - Matrículas na educação infantil em Pernambuco - 2014.....	144

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
COEDI	Coordenação de Educação Infantil
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONPEB	Conselho Nacional de Política Externa
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DNCr	Departamento Nacional da Criança
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano

IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LDB/LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEI	Plano Nacional de Educação Infantil
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
RMR	Região Metropolitana do Recife
SME	Sistema Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
UDN	União Democrática Nacional
UNDIME	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>19</b>
<b>2 O PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO</b> .....	<b>32</b>
2.1 A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	33
2.2 DELINEANDO OS CAMINHOS DA PESQUISA.....	39
2.3 A ANÁLISE DE CONTEÚDO.....	43
<b>3 A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO</b> .....	<b>47</b>
3.1 A INFÂNCIA COMO OBJETO DE INTERVENÇÃO SOCIAL.....	48
3.2 OS MOVIMENTOS DE MULHERES E FEMINISTAS PELO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL .....	62
<b>4 AS POLÍTICAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL</b> .....	<b>71</b>
4.1 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL PÓS-LDB .....	71
4.2 A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL.....	77
4.3 DO FUNDEF AO FUNDEB: AVANÇOS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL .....	83
4.4 AS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL ..	86
4.5A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 59/2009: OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL .....	89
4.6 A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR .....	92
<b>5 O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E O PNE</b> .....	<b>96</b>
5.1 O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO SÉCULO XX.....	97
5.2 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2001 – 2010) .....	113
5.3 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014 – 2024) .....	118
5.4 O REGIME DE COLABORAÇÃO E A META 1 DO PNE .....	125
5.5 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO NOVO PNE: OS VELHOS DESAFIOS.....	133
<b>6 A UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DE ARAÇOIABA, MORENO E RECIFE</b> .....	<b>142</b>
6.1 O CAMPO EMPÍRICO E O PANORAMA EDUCACIONAL .....	143
<b>6.1.1 Caracterização da RMR e dos municípios investigados</b> .....	<b>143</b>
<b>6.1.2 Araçoiaba</b> .....	<b>145</b>
<b>6.1.3 Moreno</b> .....	<b>149</b>
<b>6.1. 4 O polo metropolitano: Recife</b> .....	<b>154</b>
6.2 OS PLANOS MUNICIPAIS E A EDUCAÇÃO INFANTIL.....	157

<b>6.2.1 Araçoiaba .....</b>	<b>159</b>
<b>6.2.2 Moreno.....</b>	<b>164</b>
<b>6.2.3 Recife.....</b>	<b>167</b>
<b>6.2.4 Uma análise dos Planos Municipais .....</b>	<b>172</b>
<b>6.3 AS REALIDADES MUNICIPAIS E O CUMPRIMENTO DO PNE .....</b>	<b>174</b>
<b>6.3.1 Estrutura do atendimento à Educação Infantil .....</b>	<b>175</b>
<b>6.3.2 Dificuldades apresentadas pelos municípios .....</b>	<b>181</b>
<b>6.3.3 Estratégias para cumprimento da Meta 1 .....</b>	<b>191</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>202</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>209</b>
<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA.....</b>	<b>223</b>
<b>ANEXO A - A RODA.....</b>	<b>224</b>
<b>ANEXO B - CARTA DA LIGA FEMININA DO ESTADO DA GUANABARA AO PRESIDENTE JOÃO GOULART .....</b>	<b>225</b>
<b>ANEXO C - CAPA DO JORNAL MULHERIO, ANO I, Nº 4, DE NOVEMBRO/DEZEMBRO DE 1981 .....</b>	<b>227</b>
<b>ANEXO D - LEI MUNICIPAL Nº 317/2015 - PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARAÇOIABA.....</b>	<b>228</b>
<b>ANEXO E - LEI MUNICIPAL Nº 530/2015 - PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MORENO .....</b>	<b>233</b>
<b>ANEXO F - LEI MUNICIPAL Nº 18.147/2015 - PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RECIFE .....</b>	<b>237</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa ora apresentada objetivou investigar o planejamento e as ações desenvolvidas pelos municípios de Araçoiaba, Moreno e Recife no sentido de universalizar a pré-escola e expandir o atendimento em creches, conforme a primeira meta do Plano Nacional de Educação em vigor. Buscamos, com este estudo, identificar as limitações e possibilidades de efetivação dessas políticas pelas municipalidades, diante da fragilidade destes entes federados na atual conjuntura brasileira.

Na iminência da apresentação dos resultados da pesquisa materializados nesta Tese de Doutorado, me ocorreram os seguintes questionamentos: como me constituí pesquisadora em Educação, de modo específico, em políticas educacionais? Como amadureci este trabalho que pulsava, latente, nas minhas leituras e interesses acadêmicos há tanto tempo? Estas perguntas, fruto de reflexões maturadas ao longo da construção da pesquisa, só podem ser respondidas se volto ao começo do meu percurso acadêmico, olhando para meus primeiros passos na universidade. O quadro que pretendo descrever a seguir apresenta minhas inquietações e meu auto reconhecimento enquanto militante feminista e pela educação pública.

Antes de ingressar na Universidade, face à uma gama de experiências que me acompanhavam desde a infância, considerava, com pesar, que os lugares sociais em que se encontravam as minorias sociais eram estáticos, determinados e não passíveis de mudança. Porém, desde a graduação em Pedagogia, ao me deparar com as temáticas correlatas que efervesciam naquele espaço, comecei a inquietar-me e tomar parte de lutas sociais que envolvem as questões das desigualdades de gêneros e de classe, baseada na concepção freireana de que a educação tem o propósito de desvelar as relações opressivas na sociedade, transformando os homens e as mulheres para que eles e elas transformem o mundo.

Esse processo teve início na graduação, a partir de um trabalho de pesquisa sobre a ainda recente política de cotas raciais nas universidades públicas. Este trabalho me levou à participação no NEBA - Núcleo de Estudos Brasil/África -, como voluntária, sob supervisão do Prof. Dr. Walteir José da Silva. Durante aqueles dois anos, no Programa Brasil/África, na Rádio Universitária AM, quando semanalmente havia a participação de professores da UFPE, bem como representantes dos

movimentos sociais, refleti sobre como as diversidades étnico-raciais e de gêneros são observadas e de que forma essas diferenças se traduzem em desigualdades na sociedade e no campo educacional.

Minha fala, embora nunca tenha possuído um tom desesperançoso, ganhou vida com a primeira aprovação em concurso público para professora na Rede Municipal do Moreno. Essa experiência me inseriu em outro nível de compreensão da realidade e ativismo social. Desse modo, tentando contribuir de alguma forma para a problematização das questões educacionais que me preocupavam, busquei percorrer o difícil e fascinante caminho da pesquisa acadêmica.

Em 2009, após aprovação na seleção do Programa de Pós-graduação em Educação da UFPE, desenvolvi, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Janete Maria Lins de Azevedo, uma pesquisa que versava sobre o processo de implementação da Lei 11.645/08 na rede Estadual de Ensino de Pernambuco. Após o êxito do trabalho concluído e tendo a pesquisa suscitado muitas outras questões, decidi continuar trilhando este caminho. Submeti-me novamente à seleção na Pós-graduação em Educação, dessa vez para o curso de Doutorado, em 2013.

Concomitantemente, minha prática docente e minha experiência como Coordenadora de Normatização e Estatística na Secretaria de Educação da Cidade do Moreno me levaram a refletir sobre o processo de municipalização do ensino fundamental em Pernambuco<sup>1</sup> ocorrido às pressas e de forma intensa a partir de 2014, na gestão do governador Eduardo Campos (2007 - 2014). De forma que fui me aproximando dos estudos que versavam sobre o tema e interessando-me cada vez mais por compreender as condições de efetivação, por parte dos municípios, das políticas educacionais gestadas nas outras esferas administrativas.

Com aprovação do Plano Nacional de Educação, preocupei-me com as ações que deveriam ser desenvolvidas pelos municípios dentro dos prazos previstos, focando minha atenção no ponto que diversos autores têm considerado como o gargalo desse processo: a Educação Infantil.

---

<sup>1</sup> O então governador de Pernambuco, Eduardo Campos (2007 – 2014), candidato pelo PSB à presidência da República em 2014, utilizava a educação como principal bandeira de sua plataforma política, citando, para tanto, a criação das escolas integrais, o programa Ganhe o Mundo e a distribuição de tablets aos estudantes da rede pública estadual. Como índices educacionais elevados contribuiriam significativamente para demonstrar a eficácia da política educacional de sua gestão, Campos resolveu adotar, também, uma política de municipalização do Ensino Fundamental, desativando escolas estaduais e transferindo a responsabilidade desses alunos para os municípios, muitos dos quais não possuíam qualquer condição de receber tal demanda.

Enquanto pesquisadora em educação, compreendo que o processo de desenvolvimento da pesquisa que ora apresento não é neutro. É amplamente permeado por um modo de ver o problema e relaciona-se intimamente com as escolhas teóricas e políticas que foram se constituindo ao longo da caminhada apresentada acima. Minha história acadêmica se entrecruza com a militância política nos movimentos pelos direitos das mulheres, pelo direito à cidade, pelo direito universal à educação pública, gratuita e laica e pelos direitos dos profissionais da educação, categoria à qual estou vinculada na educação básica e no ensino superior. São as reflexões e posturas que assumo como princípios e que me trouxeram até aqui.

Com esta convicção, me volto para o estudo da Educação Infantil como um direito social das crianças, política conquistada através das lutas das mulheres trabalhadoras do Século XX e que se articula, na atualidade, com a luta pelo direito à Educação pública, gratuita e de qualidade social, reafirmada no Plano Nacional de Educação.

Desse modo a presente pesquisa teve como objeto de investigação as estratégias dos municípios para universalização da educação infantil determinada na Emenda Constitucional nº 59/2009, que ampliou o ensino obrigatório para quatro a dezessete anos, abrangendo os programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e reafirmada na meta 1 do Plano Nacional de Educação 2014-2024, doravante PNE. O referido plano, sancionado em 25 de junho de 2014, após intensos debates com a sociedade civil e três anos e meio de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovado sob a Lei nº 13.005 e tem vigência até 24 de junho de 2024. Nos próximos dez anos, todas as políticas do setor educacional serão orientadas por este planejamento, bem como a aguardada criação do Sistema Nacional de Educação.

Tendo sido aprovado sem vetos, o PNE 2014 - 2024 trouxe em seu texto metas como dos 10% do Produto Interno Bruto para a educação, a valorização dos professores e a universalização do acesso às etapas da educação básica, representando uma grande conquista da sociedade brasileira. A inclusão de temas como a concessão de verbas públicas à iniciativa privada e a vinculação da valorização do professor ao desempenho no IDEB, demonstram também as tensões, conflitos e relações de poder presentes na constituição do plano em questão, pois embora já fossem encontradas na prática, essas orientações políticas recebem agora

a legitimação. Ampliando a garantia do direito à educação básica, no que diz respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e às oportunidades educacionais, a meta 1 determina

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

Ao conferir centralidade no atendimento das crianças de 0 a 5 anos, o plano trouxe um grande desafio para os municípios, entes federativos responsáveis por tal etapa educacional. A meta implicaria no levantamento imediato das demandas, no planejamento de ampliação da rede física, formação dos profissionais, entre outros, para que houvesse sido possível a expansão até 2016. Se levarmos em conta a situação financeira e de ajustes fiscais em que se encontra a grande maioria dos municípios, fica claro no quão desafiador se constituiu este objetivo.

Vale lembrar que a Educação Infantil vem ganhando destaque como objeto de intervenção das ações governamentais na última década. Entre essas políticas, destacamos a incorporação da etapa à educação básica em 2007, fato que lhe conferiu o direito de contar com o financiamento advindo do FUNDEB, e o estabelecimento da sua obrigatoriedade em conjunto com o ensino fundamental e o ensino médio, ocorrido com a aprovação da EC nº 59/2009. Porém, se comparado ao último plano, não houve um avanço significativo.

Podemos apontar, inicialmente, que universalização não significa qualidade e corremos o risco de ter, em breve, a situação da pré-escola semelhante à do ensino fundamental no país. Esta etapa, embora tenha praticamente universalizado seu acesso<sup>2</sup>, ainda não conseguiu efetivar condições necessárias para cumprir o que preconiza a LDB sobre a finalidade da educação: o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Enquanto a universalização foi democratizadora, uma vez que parcelas da população historicamente oneradas passaram a galgar outros degraus no sistema de

---

<sup>2</sup>A universalização do Ensino Fundamental não está totalmente concretizada, mas atingiu a marca de 97,7 % em 2015, segundo o Observatório do PNE. Isso representa cerca de 430 mil crianças de 6 a 14 fora da escola, entre as quais, as de famílias com renda per capita de até ¼ de salário mínimo, negras, indígenas e com deficiência são a maioria.

ensino formal, ela não fez jus aos anseios qualitativos almejados para os estudantes. Outro questionamento é que não progredimos na etapa 0 a 3 anos, uma vez que o Plano Nacional de Educação de 2001-2010 já estabelecia o atendimento de 50% até 2005, meta descumprida e já adiada para o final da vigência do plano atual.

Nessas condições, se faz necessário uma maior articulação dos municípios, estados e União no sentido de tratar de estratégias e custos para fazer cumprir a determinação legal, conforme encontra-se expressamente mencionado nas estratégias 1.1, 1.3 e 1.5 do PNE. O artigo 211 da Constituição Federal e o artigo 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional já recomendavam o regime de colaboração e estabeleciam a corresponsabilidade entre os entes federados, ainda que houvesse pouca demarcação dos papéis que competiriam a cada uma destas instâncias.

A construção dessa relação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, então, está fortemente atrelada à instituição de um Sistema Nacional de Educação, também determinada no PNE. Para alguns analistas, a solução seria a criação de um Sistema que consistisse em um conjunto integrado de ações articuladas em todos os aspectos da educação, com regras e princípios comuns válidos para todo o país, assegurando uma educação com o mesmo padrão de qualidade para todo o território nacional. Esta é a posição, dentre outros, de Abicalil (2014), quando afirma que

Nesse contexto, diversas estratégias apontadas no novo PNE desafiam, desde já, estruturas executivas no âmbito federal que deem vazão, especialmente nas atribuições próprias do Ministério da Educação, à relação federativa e interinstitucional de cooperação, articulação, assistência técnica e financeira; de regulação e articulação dos órgãos normativos; de acompanhamento, credenciamento, controle social democrático e avaliação; assim como de valorização profissional (formação, carreira, remuneração e seguridade). Essas novas estruturas devem estar em franca sintonia com as diretrizes expressas no PNE, com suas metas repercutidas em cada âmbito da administração pública e das iniciativas setoriais vinculadas aos sistemas de ensino; com planejamento, provisão de fundos, instâncias de deliberação, acompanhamento, controle, avaliação e formulação funcionais e articulados; com o necessário caráter nacional de organização (ABICALIL, 2014, p. 259).

Essa organização em caráter nacional corresponde à construção do Sistema Nacional de Educação, conforme expressa o discurso do PNE, e seus formuladores creditam à essa articulação o sucesso ou insucesso do Plano. Em seu artigo 13, resolve que o poder público deverá instituí-lo em 2 (dois) anos de sua publicação, com

legislação específica, passando a ser o SNE “responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”. Leve-se em conta que o SNE consiste em uma demanda histórica do campo educacional, tendo significativa centralidade nos diversos encontros e conferências de educadores, o que denota que este Plano, em certa medida, inovou ao incorporar anseios de grupos organizados da sociedade civil que de há muito lutam pela democratização da educação, conforme ressalta Gohn (2010). Assim, também não se pode prescindir de trazer o debate sobre regime de colaboração, haja vista sua vinculação às metas do PNE e especialmente à universalização da educação infantil, disposição legal que nos propomos analisar nesta pesquisa.

Apesar de ter tramitado por quase 4 anos até se chegar a acordos, o PNE foi aprovado na Câmara e Senado. Entretanto, já se observam grandes empecilhos para sua efetivação, começando pela construção dos Planos Municipais de Educação. O PNE, cujas metas e estratégias são encadeadas, é fruto de amplos debates e, em que pese suas limitações diante das necessidades atuais da educação brasileira, é um instrumento normativo de fundamental importância para orientação das políticas da esfera educacional nos próximos dez anos e analisar sua implementação é imprescindível, tanto como forma de ponderar e divulgar seus avanços e limitações, como tática para pressionar o Estado, demonstrando que o setor e a própria sociedade estão atentos.

Ao realizarmos consultas ao banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e ao Repositório Institucional da UFPE, intencionando identificar o que estava sendo produzido na literatura sobre o tema “políticas de educação infantil”, foi possível verificar dezenas de pesquisas acadêmicas que o discutiam. O levantamento dessas produções apontou que a maioria dos estudos se debruçou sobre o tema nos últimos vinte anos, o que indica o impacto que a Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996 causaram quando legitimaram a oferta da Educação Infantil e a inscreveram enquanto dever do Estado e direito da criança de zero a seis anos. O levantamento apontou também que as pesquisas versaram mais sobre a educação infantil relacionada aos subtemas práticas pedagógicas, formação e docência, ludicidade, identidade, gênero e sexualidade e representações sociais, nessa ordem. Isso nos permitiu um melhor delineamento do

nosso objeto e o aprofundamento da busca pelas categorias teóricas que procurávamos.

Utilizando combinações entre as palavras/termos mais específicos da pesquisa, “educação infantil”, “políticas municipais”, “universalização da educação” e “gestão municipal”, fixamos o período do levantamento nos últimos 12 (doze) anos, período no qual a Educação Infantil ganha centralidade por meio da definição da Política Nacional de Educação Infantil, em 2005, da sua incorporação na Educação Básica e quando lhe é auferida obrigatoriedade. Nesta última busca, identificamos 28 (vinte e oito) pesquisas, entre teses e dissertações, que se relacionavam com nosso tema de investigação. Tais produções colaboraram de modo significativo para o presente relatório, não apenas como embasamento teórico, mas como contribuição para o recorte do objeto investigado. Desta feita, apresentamos, de forma breve, alguns desses estudos, de forma a situar o leitor na discussão que pretendemos realizar.

A tese de doutorado de Elaine Regina Cassan, de título “A política de educação infantil no município de Campinas - SP: um diálogo com as fontes documentais” (2013) objetivou compreender o processo de construção da Política de Educação Infantil no município de Campinas/SP, no recorte temporal 1993 - 2008. A autora tomou como fonte documentos da Secretaria Municipal de Educação e de profissionais de educação que atuaram na Rede no período. A pesquisa, que está ancorada no paradigma de investigação qualitativa, assentou-se nos referenciais de March Bloch (2001) e Le Goff (2003), auxiliando a construção do conceito de documento e monumento, processos de seleção, organização, crítica e análise documental. A pesquisa desenvolvida em três capítulos apresenta às análises de políticas de educação infantil em Campinas nos períodos de 1993 a 1996 e de 1997 a 2000, respectivamente. Com isso pretendeu entender as diretrizes políticas definidas pelos governos, a estrutura e funcionamento da SME, e a formação continuada dos profissionais da educação infantil da Rede Municipal de Ensino.

A pesquisa de Cassan (2013) revelou que os documentos foram um sólido apoio para que se compreendessem as políticas de educação infantil materializadas naquele recorte temporal, bem como a percepção dos sujeitos. A pesquisa apontou ainda que a implementação das políticas pelas gestões das SME atuou em conformidade com as alterações ocorridas no âmbito legal em nível nacional e com as mobilizações pelo direito à Educação Infantil, concluindo que, embora diante das antinomias vivenciadas em face das orientações político-partidárias, “o município de

Campinas caminhou na vanguarda das mudanças” no que concerne à implementação de políticas de educação infantil (CASSAN, 2013, p. 205).

Ainda na linha da análise do processo histórico da constituição do direito à educação infantil, a pesquisa de mestrado de Cristiane Aparecida Ribeiro Bueno, intitulada “As proposições do Banco Mundial para as políticas de educação infantil no Brasil (1990-2010) e defendida em 2012 na UNIOESTE/PR, investigou as proposições do Banco Mundial na esfera das políticas educacionais para a Educação Infantil no recorte temporal das duas últimas décadas. A pesquisa analisou as convergências e as divergências dessas políticas em relação às proposições do organismo internacional mencionado e buscou perceber como se expressa, para o Banco Mundial, a preocupação com a educação, com o desenvolvimento e com a pobreza, uma vez que a partir da década de 1970 houve uma mudança no direcionamento dos esforços e dos investimentos para as populações mais pobres.

Observando o fenômeno sob a lógica do Banco Mundial e do sistema capitalista, Bueno (2012) avaliou o papel social da Educação Infantil, considerando que a infância é o momento mais oportuno para alguém sofrer intervenção educacional, especialmente para as classes mais desfavorecidas. A autora constatou, ainda, que não há divergências em relação às proposições do Banco Mundial e os documentos específicos da legislação para a Educação Infantil brasileira, antes, a política educacional como uma política social, particularmente as políticas para a Educação Infantil, converge com o que é proposto e endossa o Banco Mundial.

Por sua vez, Carrijo (2005) analisou as políticas públicas para a Educação Infantil pós-LDB de 1996, período fortemente influenciado pelo ideário neoliberal e apreender as diretrizes operacionais de viabilização das políticas, levando em conta a experiência de Uberlândia-MG. A investigação apontou que a não universalização da Educação Infantil se deveu às reconfigurações do papel do Estado, cada vez mais influenciadas pelo ideário neoliberal. A precarização dessa etapa também é resultado do mesmo fator, pois a tendência política contemporânea é fortemente marcada por ausência de ações no setor educacional.

A autora assevera que foi no final dos anos 80, com a crise econômica e o esgotamento do modelo desenvolvimentista de José Sarney, que as ideias neoliberais ganharam espaço no Brasil. Os governantes que assumiram as gestões dos anos 90 foram organizando suas estruturas para tornar possível a implantação de políticas de cunho neoliberal que já haviam se estruturado na maioria dos países capitalistas. De

modo que, conforme demonstra Carrijo (2005), ocorreu uma intensificação dessas políticas nos governos Fernando Henrique Cardoso, sob o discurso de modernização do Estado. Todavia, nas bases desse novo paradigma mundial se escondiam condições de fragilização social, como o reforço das desigualdades e a diminuição de políticas públicas.

Nessa nova configuração, verificam-se as mudanças dos enfoques e das prioridades, que são dimensionadas em conformidade com a conjuntura vigente. Assim, a maneira de articulação entre Estado e políticas públicas modifica-se, no sentido de atender às pressões das novas lógicas. Isso também envolve as políticas para a Educação e, mais especificamente, para a Educação Infantil (CARRIJO, 2005, p. 23).

Carrijo afirma ainda que o arcabouço jurídico normativo concernente à Educação Infantil deixa clara a omissão do Estado e que as atuais políticas públicas destinadas às crianças de zero a seis anos estão fundamentadas nos ideários neoliberais, fator que acaba por contribuir para que a oferta dessa etapa não ocorra como é determinado. A entrada do Banco Mundial, entre outros organismos multilaterais, orienta as políticas para a Educação Infantil e acaba por estabelecer retrocessos sociais. Assim, mesmo havendo legalmente o direito à educação infantil, a direção tomada pelo Estado, uma vez que é orientada por aquela retórica, vai de encontro ao que ansiaram e anseiam os militantes por essa causa.

É nessa direção de compreender como se articulam os movimentos sociais pelo direito à educação infantil que Costa (2011) expressou a intenção de compreender as disputas e divergências entre os projetos formulados e defendidos por movimentos sociais e as políticas implantadas pelo poder público. Costa focou o município de São Gonçalo – RJ para realizar suas análises, partindo de dados estatísticos disponibilizados por institutos nacionais de pesquisa, pela Secretaria de Educação da cidade e pelo movimento Articulação de Creches e Pré-escolas Comunitárias de São Gonçalo (Artcreche), de entrevistas com lideranças comunitárias e sindicato, além de análise documental.

A autora em apreço defende sua opção por destacar as pressões e reivindicações dos movimentos sociais de cunho popular a partir da concepção gramsciana de política. Nessa perspectiva, “a política é compreendida enquanto disputa pela hegemonia e deve ser conquistada no campo ético-político, ou seja, tanto no plano econômico como no ideológico” (p. 17). Para Gramsci, política é também

criar e introduzir diferentes valores, grupos e perspectivas nos novos cenários políticos. Então, a política se define como representação de interesses e formulação de ações que permitem a materialização, ou não, de tais interesses.

No entanto, o Estado não é a expressão única de interesses dominantes, não é impermeável às pressões advindas de outros grupos da sociedade. Estado e sociedade civil, ou o “Estado ampliado” (sociedade política e sociedade civil), numa perspectiva gramsciana, são espaços de lutas pela hegemonia, nos quais estão em confronto os diversos interesses (COSTA, 2011, p. 17).

Nesse mesmo sentido, Coutinho (1989, p. 54 *apud* COSTA, 2011) afirma que “no interior da ordem burguesa, ainda sob a dominação de um Estado capitalista”, tem espaço para “a representação de interesses (ainda que parciais) das classes subalternas”.

As conclusões do trabalho de Costa (2011) apontam que os convênios entre a Secretaria de Educação e a Artcreche estão permeadas de profundas e complexas contradições. Se efetivamente contribuem para a expansão do acesso à educação infantil, por outro lado, constituem uma forma de oferta que não prioriza os investimentos públicos, recaindo sobre a própria comunidade o “dever” da oferta educacional. Ainda assim, a autora sinaliza que houve avanços na política de convênios nos últimos anos, ainda que persistam grandes desafios.

Não poderíamos deixar de mencionar, também, as pesquisas realizadas pela Fundação Carlos Chagas, sob coordenação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria M. Malta Campos – e atualmente sob a coordenação dos professores Moysés Kuhlmann Júnior e Eliana Maria Bahia Bhering – que focam a educação infantil em duas linhas, a saber: Programas e práticas na educação da infância e Infância, história e sociedade, ambas em âmbito nacional e em perspectivas comparadas. A primeira trata de investigar as políticas públicas, quanto ao acesso e à qualidade, bem como avaliar a qualidade dos programas e práticas das instituições de educação infantil e primeiros anos do ensino fundamental. A segunda linha estuda as concepções educacionais e as políticas em seus aspectos atuais e históricos.

A Fundação tem contribuído para a consolidação e ampliação do campo de pesquisa em educação infantil com a página “História da Educação e da Infância”, situada em seu portal, onde pesquisadores podem localizar um acervo de documentos que abordam, entre outros temas, os da creche, da escola primária e da legislação

sobre a infância no Império do Brasil, além de desenvolver um sistema de monitoramento das políticas para a qualidade da educação infantil.

As pesquisas apresentadas, entre outras que não foram aqui mencionadas, trazem contribuições para as reflexões que temos realizado sobre nosso objeto, trazendo dados essenciais e oferecendo suporte teórico para a construção da investigação, embora isso não exclua o fato de nosso trabalho trazer elementos novos para o estudo do tema em destaque. Observamos que uma delas focaliza a educação infantil a partir do cumprimento do direito, outras denunciam as influências do neoliberalismo e do Banco Mundial na configuração das políticas e há ainda as que tratam da política na interseção entre os movimentos sociais e o estado, a sociedade civil e a sociedade política.

Todavia não encontramos nenhuma pesquisa que se preocupe com a questão específica das condições e das estratégias de ação dos municípios face aos desafios do novo PNE. Investigamos, portanto, um objeto aparentemente ainda não observado, como os municípios tem se estruturado para dar conta da universalização da educação infantil, diante da fragilidade de articulação entre os entre federados dentro do pacto federativo.

Considerando questões acerca das condições que envolvem o regime de colaboração entre os entes federados e as propostas do PNE, com foco na universalização da educação infantil, a pesquisa ora apresentada ganha relevância na medida em que traz um debate atual acerca das condições necessárias de implementação dessa política, podendo se constituir em mais uma ferramenta de contribuição para o aprofundamento de outros estudos relacionados ou como subsídio para análise e elaboração de políticas no setor.

Para isso tomamos como principal problema da pesquisa a seguinte questão: que estratégias vêm sendo desenvolvidas pelos municípios da Região Metropolitana do Recife para cumprir a determinação do Plano Nacional de Educação de universalizar a educação infantil? Considerando o cenário de competência prevista na legislação educacional e que a política de cooperação entre União, estados e municípios tem representado mais um discurso formal do que práticas efetivas de colaboração, nossa hipótese para a questão citada era de que o cumprimento das metas do PNE, especialmente as do eixo de universalização da educação, estava seriamente comprometido. A universalização da educação infantil, em especial, corria

o risco de ser mais uma vez adiada, deixando mais uma ferida aberta no arranjo federativo brasileiro.

Empiricamente, buscamos conhecer quais ações estavam sendo desenvolvidas para materializar a universalização da educação infantil no prazo previsto no PNE, diante das fragilidades dos municípios. Teoricamente, buscamos compreender as concepções e orientações das políticas que regulamentam a Educação Infantil no Estado brasileiro.

Compreendemos que os questionamentos supramencionados possibilitaram um debate mais aprofundado sobre os temas colocados na ordem do dia e que, face a importância que possuem para a efetivação de avanços no âmbito da educação, fazem jus à priorização nos estudos das políticas educacionais.

Em razão disso, foi nossa intenção investigar:

- A educação infantil como direito;
- As políticas para universalização da educação infantil.
- Os modos de materialização da meta 1 do PNE nos três municípios elencados.

Nesse sentido, nosso objetivo foi **investigar os caminhos para a universalização da pré-escola e ampliação da oferta de creches em Araçoiaba, Moreno e Recife, com vistas a identificar as condições de efetivação dessa política pelas municipalidades**. De modo específico, objetivamos:

- Verificar o processo de constituição da educação infantil como direito social, identificando as mobilizações em torno dessa garantia;
- Analisar as políticas de Educação Infantil em nível nacional, observando suas bases conceituais e operacionais;
- Discutir o planejamento educacional no Brasil, com ênfase na Educação Infantil.
- Observar como os municípios de Araçoiaba, Moreno e Recife planejaram e como estão se articulando para cumprir a determinação de universalização e expansão dessa etapa da educação básica.

Para apresentação do relatório, organizamos o texto em seis capítulos. Após esta introdução, onde fizemos uma explanação sobre o tema e delineamos nossos objetivos e motivações para a pesquisa, apresentamos os caminhos metodológicos que seguimos na investigação. Em seguida, realizamos um traçado histórico de

constituição da educação infantil como direito social. Posteriormente, observamos como se constituíram as políticas de educação infantil no Brasil. Na sequência, analisamos o planejamento na história da política educacional brasileira e o atual PNE, contextualizando-o nos diversos períodos históricos. Apresentamos, então, os resultados da pesquisa em três partes. Na primeira apresentamos o campo empírico onde se constituiu a pesquisa para situar o leitor nas realidades observadas. Na segunda, trazemos uma análise dos Planos Municipais de Educação formuladas nos municípios investigados, observando os padrões de políticas presentes nas normatizações locais. E na terceira parte abordamos as formas de materialização dessas políticas, considerando as especificidades de cada município. Por fim, tecemos as considerações sobre a investigação, demonstrando os objetivos alcançados e os resultados obtidos nesta pesquisa.

## 2 O PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

O objetivo deste capítulo é esboçar os caminhos teórico-metodológicos da pesquisa, explicitando aqui os elementos conceituais sobre as políticas públicas educacionais, bem como a descrição dos procedimentos utilizados para coleta e análise dos dados. Não pretendemos aqui engessar o trabalho, enquadrando-o em um modelo específico, mas buscamos o *pensar relacionamente*, ou seja, buscamos observar que o objeto de pesquisa sobre o qual nos inclinamos não está isolado, mas interliga-se a uma série de relações que contribuem de forma essencial para caracterizá-lo. Do mesmo modo, devem ser utilizados todos os preceitos teóricos possíveis para pensar o objeto – levando em conta, obviamente, a necessidade de uma extrema vigilância das condições de utilização - afim de livrar-se dos “cães de guarda metodológicos”, no dizer de Bourdieu (2010).

Considerando que a universalização e a expansão da educação infantil não se constituem em políticas debatidas, elaboradas e implementadas exclusivamente pelo Estado, mas têm o protagonismo de diversos outros atores, como as mulheres-mães, os profissionais de educação e associações da sociedade civil, além de organismos multilaterais, compreendemos que as políticas mencionadas devem ser examinadas como um todo composto de múltiplos atores, interesses e forma de interações. Muller e Surel (2002) corroboram com esse pensamento quando asseveram que

A construção das políticas públicas não é um processo abstrato. Ela é, ao contrário, indissociável da ação dos indivíduos ou dos grupos envolvidos, de sua capacidade de produzir discursos concorrentes, de seus modos de mobilização. Ela depende, também, da estrutura mais ou menos flutuante de suas relações e das estratégias elaboradas nos contextos de ação definidos em especial pelas estruturas institucionais, no interior das quais tomam lugar as políticas públicas (p. 77).

Faz-se necessário observar, ainda, que as políticas públicas envolvem processos dinâmicos, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses e podem refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender fortemente do grau de mobilização da sociedade civil para fazer ouvir suas demandas, além do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação nas decisões do Estado. É preciso compreender os

diversos mecanismos de decisão dos diversos aparelhos, os conflitos que lhe são peculiares e a própria estrutura de poder, que, de forma alguma, é impermeável às pressões sociais. Afinal, é a partir das pressões sociais que se refletem os conflitos, ou as “feridas”, da sociedade.

À abordagem – ou corrente de análise – que se dedica a entender as políticas desse modo, ou seja, “como matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever sua ação” (Idem, p. 44) chamamos *abordagem cognitiva das políticas públicas*. Uma vez que não há consenso nas definições de políticas públicas e que qualquer significado será arbitrário, buscamos como aporte teórico tal abordagem por considerá-la mais apropriada para este estudo, dada as características da política e os aspectos de sua implementação que queremos destacar.

## 2.1 A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

É sabido que há quase um consenso no entendimento, especialmente dos atores que se encontram no processo de materialização, de que as políticas públicas são instrumentos de ação formulados e implementados pelos governos de forma autoritária, num movimento vertical<sup>3</sup>. Além disso, o enorme distanciamento entre o que está posto no texto normativo e aquilo que é, de fato, implementado nas mais diversas esferas da sociedade, acaba por gerar desconfiança nas instituições e um conseqüente descrédito na eficácia e na força do Estado.

Cientes de que a pesquisa científica não objetiva alcançar verdades absolutas, entendemos que existem outras formas de compreender esse fenômeno. Tomamos como fundamento a importância da compreensão de uma política dentro de uma análise que a considere como um todo abrangente, não estático, sujeito a fatores diversos que influenciam seus resultados. E é com base em Muller & Surel (2002), quando afirmam que é inevitável a distância entre os objetivos de uma política como foi definida pelos tomadores de decisão e os resultados que podem ser observados no momento da implementação, que questionamos o entendimento do determinismo na política, colocando em xeque seu caráter de processo simplista e não-conflituoso.

---

<sup>3</sup> Abordagem *top-down*.

Conforme Muller & Surel (2002), ao se buscar analisar uma política pública é preciso levar em conta o caráter polissêmico do termo “política”. Assim como na língua francesa, a língua portuguesa possui um único vocábulo para designar a noção de política. Na língua inglesa, entretanto, três termos diferentes são utilizados para denominar essas diferentes categorias: a *polity*, a esfera da política ou o mundo da política em oposição a sociedade civil, a *politics*, a atividade política em geral, como as formas de mobilização ou os debates partidários e *policy*, o dispositivo político-administrativo destinados a cumprir objetivos específicos. Embora as definições de políticas públicas variem, os autores agrupam os diversos elementos que especificam a noção do termo em três observações: a política pública constitui um quadro normativo de ação; combina elementos de força pública e de *expertise*; e constitui uma ordem local.

Muller & Surel (Idem), afirmam que a análise das políticas públicas se apoia em três noções, na seguinte sequência: os fenômenos sociais aparecem; se tornam problemas que necessitam de atenção; e sua resolução é atribuída ao Estado. Ao analisarmos uma política pública, devemos considerar o caráter normativo do programa de ação, ou seja, que toda ação governamental se define a partir de um conjunto de objetivos a serem atingidos, podendo tais finalidades estarem explícitas ou implícitas no conteúdo dos textos e discursos. Entretanto, nem sempre a política pública vem para resolver um determinado problema, pois seu objetivo pode ser desenvolver ações com vistas a beneficiar uma estrutura de poder estabelecida. Cabe também ao pesquisador em políticas públicas considerar o conjunto dos indivíduos, grupos ou organizações - o público da política - cujas condições são afetadas pela ação do Estado (Idem).

Alguns problemas se apresentam, no ver de Muller & Surel (2002), quando se procura analisar uma política pública. O analista deve levar em conta, por exemplo, a distância entre os objetivos de uma política definidos pelos tomadores de decisão e os resultados da política em sua implementação, cuidando para não tomar o lugar dos atores da política ao examinar o seu sentido. Outro ponto de extrema relevância é compreender que a não decisão também pode se revelar uma política, caso a não ação acarrete efeitos políticos e sociais visíveis. Os autores indicam três situações nas quais a não decisão pode ser compreendida com uma política: a) a não decisão intencional, quando é possível demonstrar que houve vontade dos atores político-

administrativos de não decidir<sup>4</sup>; b) a não decisão controvertida, quando o objeto em questão é causa de controvérsia pública e pode não gerar condições de legitimidade da ação; e c) a não execução, quando a decisão é tomada em certo nível e os demais níveis político-administrativos tomam ou não as decisões em nível regional para cumprir aquela primeira decisão, podendo este, por exemplo, ser o caso dos nossos entes federados.

Os autores apontam ainda o equívoco dos analistas de políticas em considerar que, quanto maior gasto público, necessariamente mais eficaz será a política. Asseveram que o impacto de uma política não é exatamente proporcional às suas despesas e que não é o fato de uma política custar pouco a razão de seu baixo impacto, como as políticas do tipo regulador, capazes de ter efeitos consideráveis a um custo ordinário. Além disso, a dimensão simbólica da política, que passa pela construção de imagens que afetam a representação da população sobre uma determinada questão, pode ter um impacto significativo sobre a percepção do problema.

Então, é preciso compreender que a política pública também se faz por outros meios, numa combinação de busca de regulação dos grupos sociais e de legitimação do Estado perante à sociedade. Neste sentido, não é possível restringi-la a um conjunto de estratégias organizacionais, ainda que a análise dessas estratégias seja fundamental. Nessa perspectiva, é possível vincular as políticas nos sentidos de *policy*, *politics* e *polity*.

Mainardes (2011; 2006) esclarece que tanto no cenário nacional quanto internacional a pesquisa sobre políticas educacionais é um campo de investigação que vem se consolidando e que ainda são poucos os autores que levantam discussões acerca de referenciais analíticos mais específicos para a pesquisa de políticas públicas educacionais. Azevedo e Aguiar (1999), tratando das produções recentes que investigam as políticas de educação do país, consideram

Não é desconhecido o fato de que se trata de um campo relativamente novo, ainda não consolidado em termos de referenciais analíticos consistentes e que, de resto, sofre as indefinições resultantes da crise de paradigmas que afeta as Ciências Sociais e Humanas na contemporaneidade. Crise esta decorrente das mudanças estruturais que perpassam as sociedades e as formas da sua regulação no

---

<sup>4</sup>Muller & Surel (2002) usam o exemplo do governo francês da não decisão de sair do sistema monetário europeu em 1983, que teve imensas consequências políticas e econômicas para o país.

presente, afetando os próprios processos de compreensão da realidade social. (AZEVEDO & AGUIAR, 1999, p. 43).

Como exemplo, Mainardes (2011) cita os Estados Unidos, onde os estudos de políticas educacionais encontram-se bastante alinhados ao campo da administração educacional. Já no Reino Unido, as pesquisas estão mais alinhadas no campo da Sociologia da Educação, enquanto na América Latina o campo das políticas educacionais surgiu com o *status* epistemológico oferecido pela ciência política, na segunda metade do Século XX, e começou a ser incorporada nos cursos de formação de professores como Política e Administração da Educação. Se faz necessário, sob o ponto de vista histórico, compreender como essa discussão se constitui.

No contexto do Segunda Guerra Mundial, Harold Dwight Lasswell cunhou o termo *policy analysis*, análise de Política Pública, numa tentativa de estabelecer uma ponte entre representantes governamentais e cientistas sociais, com o objetivo de integrar conhecimento científico e produção empírica dos governos, ou seja, decisões tomadas na administração do Estado. Já em 1957, Herbert Simon lança o conceito *policy makers*, que pode ser compreendido como a concepção de um meio racional de estruturas capaz de satisfazer as necessidades daqueles responsáveis pelas tomadas de decisão, considerando que os tomadores de decisão, ou fazedores de políticas, não detêm o conhecimento em totalidade da realidade, não dispõem de tempo satisfatório de atuação ou possuem interesses próprios, limitando a racionalidade (MIRANDA, CARVALHO e RAMOS, 2015).

Nessa perspectiva, a eficácia da racionalidade exercida pelos decisores públicos fica mitigada pelos entraves decorrentes da escassez de informações, do prazo insuficiente para a tomada de decisão, da falta de imparcialidade, entre outros. A racionalidade, entretanto, conforme exposta por Simon (1957), pode ser elevada ao máximo para um nível aceitável, por meio da elaboração de regras e incentivos, ditando o comportamento dos agentes, e adequando-o na busca de resultados almejados, evitando-se, até mesmo, a odiosa maximização de interesses próprios (*Idem*, p. 186 - 187).

Uma vez que o objetivo central dessas orientações era avaliar o sucesso ou insucesso das políticas, sem levar em conta outros aspectos, essas análises apresentavam um perfil mais tecnicista e positivista e expressamente preocupavam-se com a relação custo-benefício. Julgando que, por enfatizar o racionalismo das ações, se deixava de observar outros atores e instituições envolvidos nas tomadas de

decisão das políticas públicas, Charles Lindblom (1959; 1979)<sup>5</sup> critica os trabalhos de seus antecessores e fortalece a ideia de que os referenciais de análise deveriam considerar o contexto mais amplo de construção de uma política. Ao questionar o foco no racionalismo proposto por Lasswell e Simon, os trabalhos de Lindblom propõem novas variáveis nas análises, incluindo os discursos que influenciaram a escrita do texto e os embates ideológicos, por exemplo. A influência de diferentes agentes na constituição da política, como a escola, os professores e as instâncias legislativas, foi o grande diferencial desse novo paradigma de análise de políticas (AGUM, RISCADO e MENEZES, 2015).

Easton (1965)<sup>6</sup>, por seu turno, contribui com as discussões afirmando que os resultados das políticas públicas são influenciados diretamente por grupos de interesse, fazendo com que a política pública seja um sistema com diversas interfaces, entre formulação, resultados e ambiente. Em sua teoria, Easton defendeu que o processo de formação das políticas públicas envolve *inputs*, as demandas e informações importantes procedentes de agentes fora do sistema político, *withinputs*, as demandas e os dados produzidos por agentes políticos, e *outputs*, as decisões tomadas para gerenciamento do Estado (MIRANDA, CARVALHO e RAMOS, 2015).

Nessa perspectiva analítica, as políticas são compreendidas tanto como o processo quanto como o produto das articulações de textos e relações de poder, principalmente entre o Estado, elaborador das políticas, e os que as executam. A concepção de uma política cíclica passa a se constituir nesse momento e os modelos analíticos começam pouco a pouco a afastar-se das estruturas positivistas, aproximando-se do pós-estruturalismo e do pluralismo (MAINARDES, BALL, 2011). Os modelos de análise pluralistas tendem a analisar as políticas de acordo com as relações de poder e influência estabelecidas pelos sujeitos que apresentam interesse direto por ela e que estão envolvidos no processo de sua construção. Nas perspectivas pós-estruturalistas, é bastante relevante a fluidez do poder entre esses agentes para que se entenda o percurso de formação das políticas, apresentando uma preocupação com os discursos subjacentes (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011).

---

<sup>5</sup>LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19: 78-88. 1959.  
LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review* 39: 517-526. 1979.

<sup>6</sup>EASTON, D. A framework for political analysis. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

Compreendemos que as políticas públicas não se definem abruptamente, nem se desenvolvem por meio de um processo linear. Ao contrário, esse processo envolve negociações, barganhas e luta política, abarcando atores e instituições as mais diversas. E a justificação vai acontecer em diferentes campos de debate público: legislativo, jurídico, acadêmico etc. Nesse sentido, estamos considerando que toda política pública contém uma dimensão normativa que reflete concepções e valores comuns a cada sociedade em específico e podem expressar a existência de consensos, ainda que, também indiretamente, expressem ausência de interesses daqueles que foram perdedores nos embates. Essa dimensão normativa vai refletir o resultado de debates em prol ou contra uma política pública, conferindo-lhe legitimidade, mesmo perante a diversidade de argumentos e modos de expressão característicos de cada especialidade.

De acordo com Azevedo (2004), as políticas públicas, como qualquer ação humana, são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base nas representações sociais que cada sociedade desenvolve a respeito de si própria, ou seja, sobre sua realidade social, cultural e simbólica. Segue afirmando que em cada momento histórico e/ou conjuntural arrisca-se pôr em ação um determinado projeto de sociedade “o referencial normativo global das políticas públicas”. A autora afiança que uma política pública para um determinado setor surge a partir de uma questão que é “socialmente problematizada” e sempre está articulada com o referencial normativo global, numa dinâmica contraditória.

Com efeito, pode-se afirmar que um setor ou uma política pública para um setor, constitui-se a partir de uma questão que se torna socialmente problematizada. A partir de um problema que passa a ser discutido amplamente pela sociedade, exigindo atuação do Estado (AZEVEDO, 2004, p. 61).

Nesse sentido, as políticas públicas não são dádivas do Estado, mas partem de uma questão socialmente problematizada, exigindo a atuação desta Instituição. São as forças sociais, que têm poder de voz e decisão, que fazem chegar seus interesses até o Estado e à máquina governamental (AZEVEDO, 2004). E são essas forças sociais que ressignificam e repolitizam as políticas sociais e educacionais, questionando os princípios e valores que legitimam as políticas. Desse modo, questionando as relações sociais nas suas formas políticas, pedagógicas, etc., podem

também ressignificar o Estado, suas políticas e instituições, afirmando sujeitos políticos e sujeitos de políticas (ARROYO, 2013).

Pesquisar políticas públicas em educação requer do investigador o conhecimento dos determinantes culturais, sociais, políticos e econômicos que as envolvem e de como estruturam “a contextura fundamental das disputas sociais que exprimem a distribuição do poder social na sociedade” (GOMES, 2011, p. 19). Conforme Gomes (2011), em todas as sociedades, o poder social se encontra distribuído segundo as divisões e alianças de classes, o que também se reflete na configuração do Estado. Entretanto, essa distribuição também é passível de mudança por meio de políticas públicas. E assim como qualquer política pública, as do setor educacional não são fenômenos monocausais, antes, possuem natureza múltipla e complexa, assevera o autor.

Neste estudo, seguimos tal proposta de análise de política pública por consideramos que o referencial analítico não negligencia a intrínseca relação entre a política pública e o universo simbólico em curso na sociedade na/para qual foi produzida.

## 2.2 DELINEANDO OS CAMINHOS DA PESQUISA

Consideramos que conhecer o percurso de uma pesquisa acadêmica e o movimento da(o) pesquisadora(or) neste contexto pode oferecer maior sentido aos resultados, singularizando e aproximando o leitor do fenômeno pesquisado. Por isto, a seguir, procuramos descrever o passo-a-passo da investigação, desde o momento em que iniciamos, em 2013, ano em que, além de cursados os créditos necessários para o Curso de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Educação/UFPE, foi colhida a maior parte das fontes bibliográficas, até a finalização da Tese. Salientamos que as etapas da pesquisa não seguiram uma sequência tão rígida e que a interpretação dos dados, por vezes, gerou a necessidade de novas coletas, ocasionando idas e vindas ao campo para melhor compreensão de nosso objeto.

No primeiro semestre de 2015, iniciamos a reconstrução do projeto de pesquisa, fundamentadas nos resultados apontados no estudo exploratório realizado junto à Secretaria de Educação do Estado (SEDUC), no qual objetivávamos captar como os municípios da Região Metropolitana do Recife estavam se organizando face

aos curtos prazos estabelecidos no PNE para universalização da educação infantil para os 4 e 5 anos e ampliação das vagas para os 0 a 3 anos. Esse levantamento inicial conduziu a informações sobre algumas ações realizadas nos municípios, que foram sistematizadas e serviram de fonte para iniciar o mapeamento do campo da pesquisa, inclusive para selecionar os municípios e os sujeitos entrevistados, bem como os documentos a serem analisados.

A escolha dos municípios não se deu de forma arbitrária, mas partiu da consideração de alguns elementos: a) Recife foi escolhida por sua condição econômica, populacional e representação política na região; b) Araçoiaba, por apresentar o menor IDH da RMR, menor população e menor renda per capita, além de ter figurado, na década passada, como o município com maior índice de pobreza do Nordeste<sup>7</sup>; e c) Moreno, por ser o município de médio porte na região e ser o local de atuação profissional da pesquisadora, cuja experiência na rede pública municipal de ensino constituiu-se na motivação inicial da pesquisa.

Neste ponto, vale explicitar o modelo operativo da pesquisa. Para examinar os fatos do ponto de vista empírico, acareando a visão teórica com os dados da realidade, adotamos como procedimentos de coleta de dados as seguintes técnicas: a pesquisa documental, que se constitui numa fonte rica e estável de dados e por apresentar a realidade de forma mais objetiva, no caso do Censo, e a entrevista, cujo fim é o esclarecimento de um problema de investigação mediante o inter-relacionamento humano. Não poderíamos deixar de mencionar a pesquisa bibliográfica, que permitiu a cobertura dos fenômenos de forma muito mais ampla do que se poderia pesquisar diretamente, além de oferecer os dados históricos.

A pesquisa documental teve como finalidade a análise dos documentos oficiais relacionados ao atendimento da educação infantil, bem como avaliar sua extensão. Documento é apreciado aqui como todo texto produzido que pode ser explorado no contexto de uma pesquisa e que se define não por sua “forma” ou sua padronização, mas pela maneira como ele se relaciona com um campo de ação ou com uma estrutura social (FLICK, 2008). São objeto de análise os seguintes documentos, entre outros: a Lei nº 10.172/2001 (PNE 2001-2011), a Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024), a EC/CF nº 59, de 2009, a PNEI e o Censo Escolar 2016.

---

<sup>7</sup> De acordo com o Mapa de Pobreza e Desigualdade elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) em 2003, Araçoiaba (PE) era líder no Nordeste, em termos de pobreza absoluta, com 81%.

Além das legislações mencionadas, foram analisados também os Planos Municipais de Educação das cidades onde nossa pesquisa se situou. Esse recorte justifica-se por compreendermos que é nos municípios, ente responsável pela efetivação da maior parte da educação básica, onde as políticas educacionais se materializam e, de forma mais nítida, podemos observar os arranjos e os desafios para a universalização da educação infantil. É também nos espaços locais onde se encontram as condições que podem permitir desenvolver e exercer a cidadania, mobilizando-se pelo atendimento de demandas e o desenvolvimento da sociedade (COPATTI, 2010). A análise documental nos permitiu, a partir das nossas questões de interesse, buscar informações, em um plano formal, sobre as intenções e experiências de cada município no que concerne ao cumprimento da meta 1 do PNE, qual seja, 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.

De acordo com Poupart (2008), a escolha de entrevistas é importante para a exploração do significado que os atores dão às suas ações, bem como suas realidades construídas no dia-a-dia, evidenciando a perspectiva dos atores, e considerando o contexto. Para este autor, há dois argumentos metodológicos para a escolha da entrevista: 1- as entrevistas permitem coletar informações sobre as estruturas e o funcionamento de uma instituição ou grupo; 2- é um método apropriado para dar conta do ponto de vista dos atores. Embora exijam muito tempo do pesquisador para realizá-las, assim como para transcrevê-las e analisá-las, essa técnica permite ao pesquisador apropriar-se dos sentidos e dispor de elementos para interpretação ajustados com a perspectiva teórica adotada na investigação. Nossa escolha pelo método da entrevista se justificou pelo fato de ser uma técnica que permite ao pesquisador ter acesso ao contexto dos objetos a partir dos próprios sujeitos, com o intuito de apreender, em outro nível, as informações obtidas por meio das pesquisas bibliográficas e análise documental.

Após a redefinição, na ocasião da qualificação do projeto de pesquisa, do nosso campo de investigação, encaminhamos os processos de documentação e contato com os respectivos municípios, agendando as entrevistas e coleta dos documentos. Nesse ponto da pesquisa houve um grande desgaste, pois as recusas e esquivas foram constantes. De tal modo que o prazo, estabelecido inicialmente para quatro

meses, acabou estendendo-se por quase um ano para que pudéssemos atingir o que havíamos planejado.

Os sujeitos selecionados para as entrevistas foram os técnicos/gestores das secretarias de educação encarregados do desenvolvimento da educação infantil, que estão/estiveram<sup>8</sup> diretamente ligados aos processos de formulação e implementação das ações de interesse do nosso estudo. Tentamos privilegiar, sobretudo, os técnicos/gestores das Coordenações de Educação Infantil, mas outras composições da estrutura organizacional das secretarias precisaram ser acionadas, em função da distribuição das responsabilidades administrativas internas de cada órgão.

No total, foram entrevistados 10 (dez) sujeitos: 3 (três) em Araçoiaba (A1, A2, A3), 3 (três) em Moreno (M1, M2, M3) e 4 (quatro) em Recife (R1, R2, R3, R4), cujas funções técnicas/gestoras estão descritas abaixo. Com o objetivo de preservar-lhes a identidade, quando citados, passaremos a utilizar, em referência a eles, os códigos relacionados na coluna 1. Para que o leitor tenha uma visão de conjunto dos entrevistados, apresentamos as informações no Quadro 1. Com os dados levantados nas entrevistas, buscamos identificar os referenciais, ou seja, a representação do real e a imagem cognitiva que os atores estabelecem sobre a percepção do problema (MULLER e SUREL, 2002), que orientaram esses técnicos/gestores na definição e implementação das estratégias de universalização da educação infantil.

### QUADRO 1

#### Perfil dos entrevistados

Identificação	Sexo	Formação	Função/Secretaria	Tempo de exercício na função <sup>9</sup>
A1	F	Pedagogia.	Diretora de Ensino - SEDUC	9 anos
A2	F	Licenciatura em Geografia. Especialização em Coordenação Pedagógica.	Coordenadora de Educação Infantil – SEDUC	11 anos
A3	F	Pedagogia.	Coordenadora de Educação Infantil – SEDUC	3 anos
M1	F	Pedagogia. Mestrado em Educação	Coordenadora de Educação Infantil – SECE	2 anos

<sup>8</sup> No caso de Moreno, no desenrolar da pesquisa *in loco*, houve troca dos gestores.

<sup>9</sup> À época das entrevistas.

M2	F	Licenciatura em Letras.	Secretária Executiva do Desenvolvimento da Educação – SECE	2 anos
M3	F	Pedagoga. Mestrado em Educação.	Gerente de Ensino – SEDUC	6 meses
R1	F	Administração.	Gerente geral da gestão de rede.	2 anos
R2	F	Pedagogia.	Chefe da divisão de gestão de rede.	7 meses
R3	F	Pedagogia.	Chefe do setor de informações e ordenamento de rede.	5 meses
R4	M	Ensino Médio.	Técnico de ordenamento de rede.	13 anos

Nas entrevistas, buscamos identificar o atendimento da Educação Infantil no município em números, conhecer a estrutura das instituições que ofertam essa etapa, as parcerias e programas presentes nos municípios para sua efetivação, o PME, as estratégias para levantamento da demanda por Educação Infantil, a formação dos docentes, o monitoramento dos avanços na oferta e quais as maiores dificuldades do município para atender a universalização da pré-escola e ampliar o atendimento em creches (APÊNDICE).

Transcritas e relidas, as entrevistas foram examinadas tendo em vista os objetivos da pesquisa e submetidas às análises. Este último processo tratou, organizou e sintetizou os dados para permitir respostas às questões de pesquisa. Para tanto, foi utilizada a análise de conteúdo, visto que o seu emprego possibilitou um exame cuidadoso das informações, decifrando seus teores para além de uma leitura comum, contribuindo para uma melhor compreensão de seus significados. Relacionando e confrontando os discursos entre a teoria e a prática, tornou-se possível traduzir a realidade e construir o relatório da investigação.

### 2.3 A ANÁLISE DE CONTEÚDO

Os primeiros usos da análise de conteúdo limitaram-se à análise de dados “naturais” ou “disponíveis”, como jornais e documentos oficiais, não sendo levado em conta a participação ativa do observador. Entretanto, conforme Franco (2005, p. 11), “cada vez mais a análise de conteúdo passou a ser utilizada para produzir inferências acerca de dados verbais e/ou simbólicos, mas, obtidos a partir de perguntas e observações de interesse de um determinado pesquisador”. Observa-se, entre outros aspectos, o interesse da análise de conteúdo por questões teóricas e metodológicas,

uma maior diversidade no leque de materiais que podem ser analisados e sua vinculação com outras técnicas de pesquisa.

Desse modo, após a transcrição das entrevistas e coleta dos documentos, iniciamos a análise dos dados utilizando o método analítico apresentado. Na pré-análise, por meio de leitura flutuante (BARDIN, 2004) do material, estabelecemos contato e/ou relembramos os textos, o que nos levou a elaboração de novas hipóteses. Então, construímos o corpo de documentos a serem analisados e preparamos o material para análise. Para tanto, elaboramos uma tabela estruturada em linhas e colunas que correspondiam, respectivamente, às questões e aos entrevistados e em cuja intersecção inserimos suas repostas correspondente.

Finda a etapa da preparação, passamos à exploração do material. Por tratar-se de uma etapa bastante técnica, consistiu basicamente em uma operação de codificação. O tratamento do material permitiu transformar os dados brutos contidos nos textos e sua agregação em unidades, possibilitando uma visualização mais clara e a posterior escolha das categorias.

Quanto aos Planos Municipais, foram analisados com o objetivo de inferir sobre ideias e noções contidas em seus conteúdos. Buscamos, desta feita, organizar as informações e realizar o agrupamento dos dados pré-explorados em um processo de categorização, entendida por Bardin (2004, p. 111) como uma operação “de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos”. Entretanto, a análise dos planos não nos ofereceu a riqueza de informações que esperávamos, visto que, como será tratado adiante, eles repetem acriticamente as estratégias do PNE.

Procedemos ao tratamento do texto com a definição das Unidades de Análise. Esse processo de unitarização consistiu na subdivisão em Unidades de Registro (a menor parte do conteúdo da mensagem) e em Unidades de Contexto (o “pano de fundo” que oferece sentido às unidades de análise), em um processo de codificação das mensagens extraídas dos documentos e das entrevistas. Tal processo foi possibilitado por um programa analisador estatístico de textos, desenvolvido pelo

Grupo de Linguística e Computação Cognitiva da Insite, disponível para utilização gratuita em sua plataforma online<sup>10</sup>.

Foram inseridos no Processador Linguístico de Corpus os textos dos PMEs e das entrevistas. O programa realizou a contagem da ocorrência das palavras unitarizadas e das expressões com pares e trincas de palavras (nossas unidades de registro). Nesse processo, desprezamos as palavras que possuíam obviedade, como “educação”, “infantil” e “ensino” e as conjunções. Agrupamos as palavras – ou seus pares e trincas – e identificamos as unidades que representassem seus contextos.

A partir da definição das unidades de análise, iniciamos, então, a categorização dos dados, fundamentadas nas características da análise de conteúdo das mensagens contidas nos textos do material tratado. Essa etapa tratou-se do procedimento de agrupar o que havia de comum entre os dados e representou um esforço de síntese do que se buscou apreender, seguindo os critérios de pertinência, exaustividade, homogeneidade, exclusão mútua e objetividade (BARDIN, 2004; FRANCO, 2005; MORAES, 1999).

Inicialmente, os textos dos planos e das entrevistas foram organizados em um mapa, distribuídos em cada uma das categorias definidas à priori, quais sejam: condições de atendimento à Educação Infantil; Estruturas das Instituições; Materialização do Regime de Colaboração nos municípios investigados; Participação na elaboração dos Planos; Formação dos docentes; Monitoramento dos avanços; Estratégias desenvolvidas pelos municípios para atendimento da demanda; e Dificuldades no cumprimento da meta 1. Contudo, ao compararmos as informações organizadas, observamos que as categorias precisariam passar por algumas mudanças, pois algumas eram redundantes ou pouco adequadas.

Como alguns dos dados eram ambíguos, podendo encaixar-se em duas ou mais categorias, ou não se relacionavam com nenhuma categoria já elencada – ferindo critérios de exclusão mútua e pertinência que devem estar presentes na Análise de Conteúdo (BARDIN, 2004; FRANCO, 2005) – se fizeram necessários a reclassificação e reagrupamento dos dados em novas categorias, conforme pode ser observado no quadro 2.

---

<sup>10</sup> É possível encontrar suporte para nas áreas de Processamento de Linguagem Natural (NLP), bases de dados para organizar o conhecimento com sistemas de informação e aplicações de Inteligência Artificial (AI). Disponível em <http://linguistica.insite.com.br/>.

**QUADRO 2**

Categorias definidas a partir da pré-análise do material

<b>CATEGORIAS</b>	
<b>Estrutura do atendimento à Educação Infantil</b>	
<b>Unidade de Contexto</b>	<b>Unidade de Registro</b>
Organização	Coordenação de EI Equipe Secretaria de Educação
Instalações	Creche
	Escola
	Espaço
<b>Dificuldades apresentadas pelos municípios</b>	
<b>Unidade de Contexto</b>	<b>Unidade de Registro</b>
Condições	Contrapartida
	Padrão
	Recurso
Infraestrutura	Terreno
	PROINFÂNCIA
	Construção
	Projeto
	Engenharia
<b>Estratégias para cumprimento da Meta 1</b>	
<b>Unidade de Contexto</b>	<b>Unidade de Registro</b>
Levantamento de demanda	Saúde
	Bolsa-família
	IBGE
	Conselho tutelar
Atendimento	Adequação de sala
	Família
	Profissionais da educação
	Assistência social
	Convênio
	Regime de colaboração

Mediante esses procedimentos e com base nas perspectivas teóricas antes apresentadas, realizamos a análise dos dados. Antes, entretanto, de apresentá-la trazemos uma discussão teórico-histórica a respeito da questão da infância, em face da sua estreita vinculação com as políticas para a educação infantil. Em seguida, tratamos das políticas para a educação infantil articulada a um histórico sobre a questão do planejamento da educação no Brasil. Tudo isto como pano de fundo para a contextualização do objeto investigado.

### 3 A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO

Conforme Ariès (1978), o reconhecimento da infância como etapa do desenvolvimento humano é fruto de alterações sociais surgidas somente por volta do século XVIII. Não significa, em absoluto, negar a condição biológica das crianças, mas reconhecer que, até aquele momento, o pensamento e as práticas sociais desconheciam a categoria “infância” enquanto uma das etapas do processo inacabado de tornar-se humano, identificando-a quase que “naturalmente” com a condição de “pequeno adulto” assim que se encerrava a fase relativa à dependência física da mãe (NASCIMENTO; BRANCHE; OLIVEIRA, 2008).

Ainda que na Idade Média seja encontrada a consideração das diversas etapas da vida humana, é sobretudo a partir do advento da modernidade que a infância será reconhecida à semelhança de como a concebemos hoje. Este reconhecimento terá como característica central a dependência da criança em relação aos adultos e, portanto, a infância como o período da vida em que se necessita de proteção e cuidados, concepção que permanece até os tempos presentes. Não obstante, esse reconhecimento será marcado por uma visão biológica das crianças que, vistas assim, precisavam de ser cuidadas, sobretudo por meio de uma rígida disciplina para que se tornassem adultos devidamente adaptados ao meio social (LEVIN, 1997). Essa concepção, como sabemos, influenciou práticas pedagógicas e processos de socialização até ao final dos anos 1950, mas foi sofrendo modificações de modo que as características que oferecemos às crianças nos dias atuais são responsáveis por torná-las diferentes dos adultos de uma maneira essencial e, em muitos contextos, considerando-as como sujeitos de direitos.

De fato, o tema infância ganhou ampla visibilidade na sociedade contemporânea ocidental, condição refletida na emergência de políticas públicas para a educação infantil. Esse movimento vincula-se com as mudanças ocorridas nas sociedades e relaciona-se diretamente com as transformações do papel da mulher-mãe em suas famílias e no mundo do trabalho, especialmente a partir dos anos 1970.

Norbert Bobbio, no livro *A Era dos Direitos* (2004), trata da questão do reconhecimento e da proteção dos direitos marcadamente nos fundamentos das constituições democráticas modernas, definindo, para tanto, três teses acerca dos direitos do homem: 1- Que os direitos naturais são direitos históricos; 2- Que os direitos nascem no início da era moderna, ao lado da concepção individualista da

sociedade; e 3- Que os direitos se tornam indicadores basilares do progresso histórico. Para este autor (p. 20), a garantia dos direitos sociais, entre os quais podemos incluir a educação, anunciam o “amadurecimento de novas exigências” e até de novos valores. Ao mesmo tempo, o campo dos direitos sociais movimenta-se ininterruptamente, preocupando-se não apenas em fornecer garantias para os direitos, mas também em aperfeiçoá-los de modo contínuo.

Ao analisarmos os antecedentes históricos da educação infantil no Brasil, podemos observar que, em termos legais, o direito educacional desse grupo é bastante recente. Embora sempre tenha existido em seu sentido *lato*, a educação infantil, enquanto política pública educacional, somente foi inserida como etapa da educação básica em 1988, com a Constituição Federal, quando o Estado reconheceu a criança como sujeito de direitos. De acordo com Oliveira (2001, p. 28), nas Constituições anteriores essa etapa era livre, “não sujeita à normatização educacional”.

Entender que a criança é alguém situado histórica e politicamente é, ao meu ver, entendê-la em sua continuidade. No entanto, ao se analisar as propostas e as políticas educacionais no Brasil pode-se perceber, do ponto de vista histórico, que só muito recentemente se discute a questão da democratização da escola e, mais recentemente ainda, tem sido colocada, em pauta, a questão da educação da criança menor de sete anos (KRAMER, 1988, p. 33).

Neste capítulo, buscamos tecer algumas considerações sobre a Educação Infantil em sua perspectiva histórica e sociológica, trazendo um resgate da infância, enquanto construção social, das mobilizações sociais das mulheres por políticas públicas para a população infantil e da garantia desses direitos no Brasil.

### 3.1 A INFÂNCIA COMO OBJETO DE INTERVENÇÃO SOCIAL

Para analisarmos as políticas educacionais voltadas para a infância, entendemos ser relevante compreender de início como se constrói o próprio conceito de infância. Conforme Varela e Alvarez-Uria (1992), a criança, tal como a concebemos, não é natural, tampouco eterna. Antes, trata-se de uma instituição social de aparição recente que, assim como a escola, está ligada a práticas familiares, modos de educação e classes sociais. Apesar de desprovidos de ressalvas morais ou

legais sobre a prática do infanticídio, foram os gregos que renunciaram a concepção de infância quando sistematizaram o processo educativo, juntamente com os romanos e sua noção de vergonha diante dos filhos (POSTMAN, 1999).

A infância que conhecemos hoje é uma criação da modernidade, arquitetada por meio de uma evolução cultural e histórica. Muitos autores se debruçaram sobre a história da infância, contribuindo para o discurso pedagógico no campo da educação. Entre eles, podemos destacar Comenius, Rousseau, Pestalozzi e Fröebel, considerando a importância de suas teorias para a construção da pedagogia moderna.

Na *Didática Magna*, Comenius defendeu uma concepção de educação que respeitasse os quatro períodos<sup>11</sup> do desenvolvimento da criança e a universalidade do conhecimento. Para o autor, as escolas deveriam ensinar tudo a todos, para que nada fosse completamente desconhecido ou compreensível a ninguém, apresentando “os fundamentos, as razões e os objetivos de todas as coisas principais, das que existem na natureza como das que se fabricam, pois somos colocados no mundo, não somente para que façamos de espectadores, mas também de atores” (COMENIUS, 2006, p. 135). Utilizando uma analogia, comparou o cérebro humano à cera, para afirmar a importância de educar-se as crianças desde muito cedo.

Evidentemente, estes resultados obtêm-se, da mesma maneira, no homem cujo cérebro, na idade infantil, é inteiramente húmido e mole e apto a receber todas as figuras que se lhe apresentam; mas depois, pouco a pouco, seca e endurece, de tal modo que nele mais dificilmente se imprimem ou esculpem as coisas, como a experiência demonstra (Idem, p. 114).

Comenius ressaltava que a infância deve receber disciplina, aplicada com prudência, para que se tornasse obediente e temente a Deus. Por ser um bispo protestante, sua obra está fortemente vinculada a um pensamento religioso, mas é notável o quanto suas ideias o aproximam da ciência moderna. Sua proposta de educação democrática, por exemplo, estimulava a inserção de todos nas escolas, inclusive das mulheres<sup>12</sup>. Em que pese a naturalização pelo autor do papel feminino destinado aos cuidados do marido, filhos e casa, pensamento comum à época,

---

<sup>11</sup> A escola maternal para a infância, até os 6 anos, a escola nacional para a puerícia, dos 6 aos 12, o ginásio para a adolescência, dos 12 aos 18, e a academia para a juventude, dos 18 aos 24 anos.

<sup>12</sup> Em sua obra, em vez de mulheres, encontraremos a expressão “sexo frágil”.

Comenius defendia não haver sequer um motivo válido pelo qual as mulheres deveriam ser excluídas dos estudos, uma vez que “são igualmente imagens de Deus, igualmente participantes da graça e do reino dos céus, igualmente dotadas de uma mente ágil e capaz de aprender a sabedoria” (Idem, p. 130). Apontando como injusto o afastamento das mulheres dos livros, Comenius defendia que quanto mais lhes ocupassem os pensamentos com estudo, menor seria a preocupação causada pela desocupação de suas mentes.

Rousseau aborda a infância como uma fase peculiar do homem, diferenciando-se das demais por características específicas. Denunciando a incompreensão da infância, vista até então apenas como um estágio do adulto em miniatura, afirmou que “os mais sábios apegam-se ao que importa que saibam os homens, sem considerar que as crianças se acham em estado de aprender. Eles procuram sempre o homem na criança, sem pensar no que esta é, antes de ser homem” (Idem, 1995, p. 6). Em *Emílio ou Da Educação*<sup>13</sup>, Rousseau problematizou a preceptoria para a educação dos filhos, prática familiar bastante em voga no Século XVIII na Europa. O filósofo considerava que a educação deveria começar a partir do momento em que a criança vem ao mundo, oferecendo à mãe o papel natural de educadora da criança nesse processo inicial.

A educação primeira é a que mais importa, e essa primeira educação cabe incontestavelmente às mulheres: se o Autor da natureza tivesse querido que pertencesse aos homens, ter-lhes-ia dado leite para alimentarem as crianças. Falarei portanto às mulheres, de preferência, em vossos tratados de educação; pois além de terem a possibilidade de para isso atentar mais de perto que os homens, e de nisso influir cada vez mais, o êxito as interessa também muito mais, porquanto em sua maioria as viúvas se acham quase à mercê de seus filhos e que então precisam sentir, em bem ou mal, o resultado da maneira pela qual os educaram. As leis, sempre tão preocupadas com os bens e tão pouco com as pessoas por terem como objetivo a paz e não a virtude, não outorgam suficiente autoridade às mães (ROUSSEAU, 1995, nota 1, p. 9-10).

---

<sup>13</sup> Emílio é uma compilação de cinco livros e aborda uma educação ideal a um aluno. O primeiro discorre sobre a educação do nascimento da criança até os dois anos, oferecendo normas de higiene e recomendando o contanto infantil com a natureza. O segundo livro percorre o período entre os 2 e 12 anos, focando no desenvolvimento físico e com ênfase no resguardo dos vícios e dos erros. No terceiro livro, tendo Emílio a idade entre 12 e 15 anos, recomenda estimular o adolescente para o estudo, trabalho e acontecimentos naturais. No quarto livro, a razão de Emílio é aperfeiçoada pelos sentimentos, a entrada para a moralidade, dos 15 aos 20 anos. No quinto e último livro, Rousseau trata da educação de Sofia, a futura companheira de Emílio. Por ser mulher, obviamente a educação recomendada à Sofia era muito diferente da educação destinada à Emílio.

A influência de Rousseau no tratamento dado à infância é tão forte que é considerado responsável por uma revolução copernicana na educação. Semelhante ao que Copérnico fez na astronomia, invertendo o modelo geocêntrico e situando o Sol no centro do universo, Rousseau posicionou a criança no centro dos interesses pedagógicos, invertendo a posição ocupada até então pelo professor (CAMBI, 1999).

Conforme Rousseau, o homem natural, que encontramos na infância, é bom. A sociedade seria culpada pela sua corrupção, pois “em saindo das mãos do Autor das coisas, tudo degenera nas mãos do homem”. Assim, surge o homem desfigurado, agente de uma sociedade corrupta, que o afasta cada vez mais da condição de pureza que lhe era própria ao nascer. Deste modo, Rousseau justificou a necessidade da formação do homem antes de sua inserção na sociedade como cidadão, evitando assim sua desconfiguração. Valorizando a espontaneidade das crianças, a educação deveria então ocorrer de modo natural, afastada das influências corruptoras presentes no ambiente social.

Pestalozzi, tendo sido influenciado diretamente pelos princípios da educação segundo a natureza de Rousseau, inspirou, por sua vez a Fröbel, cujas contribuições para o campo abordaremos adiante. Para Pestalozzi, o principal papel da educação é fazer com que a criança desenvolva suas habilidades inatas – nessa visão, a criança se desenvolve de dentro para fora –, levando em conta suas aptidões e as etapas de seu desenvolvimento. Pestalozzi lançou os fundamentos da educação moderna, arquitetando um sistema de ensino caracterizado pela flexibilidade e praticidade e buscando estimular as faculdades intelectuais e físicas da criança.

Um dos principais aspectos de seu trabalho foi a incorporação do afeto ao ambiente educacional. Nesse sentido, a escola não apenas inspira-se no ambiente familiar, como representava uma extensão do lar<sup>14</sup>. Só o amor teria a força salvadora capaz de conduzir à plena realização moral: seria, então, a plenitude da Educação. Afinal, para Pestalozzi, “o afeto, não o temor, constitui o meio de dominar os impulsos instintivos da criança” (SOËTARD, 2010, p. 44). Desse modo, o papel da mãe também era supervalorizado na educação dos filhos, especialmente na primeira infância. Vista

---

<sup>14</sup> Veremos adiante que interpretação equivocada de tal concepção contribuiu para a dicotomia entre cuidado e educação nas instituições de Educação Infantil. Ligado à maternagem, o exercício do magistério para a educação infantil tornava dispensável sua profissionalização docente, bastando, para isso, apenas ser mulher.

como a única apta para educar as crianças, como no romance *Leonardo e Gertrudes*<sup>15</sup>, Pestalozzi exalta a ação da mãe nesse processo afirmando que

[...] a figura de Gertrudes representa muito bem o ideal de mulher/mãe preconizado pela burguesia, adaptado à situação das classes mais pobres. Gertrudes possui muitas funções, mas as principais residem na de esposa de moral inabalável e de mãe educadora perspicaz e nata para a primeira infância, sendo o amor angelical/maternal e a temperança os alicerces de sua personalidade. [...] A criança também aparece como um ser importante, e sua educação, o centro da vida do casal, principalmente da mulher que, aqui, efetivamente se ocupa da educação da primeira infância (SANTANA, 2011, p. 6).

Fröbel, por sua vez, afirmava que toda a prática educativa, seja ela na escola ou no ambiente familiar, fundamenta-se em uma filosofia da vida, da natureza, da formação do homem e da educação (HEILAND, 2010). Em sua obra mais importante, *A Educação do Homem*, encontram-se presentes esses fundamentos, da abordagem sobre a infância até a sua proposta de escola.

Assim como seus antecessores Rousseau e Pestalozzi, Fröbel defendeu que, sendo o homem uma criação de Deus, é bom por natureza. Salientou, do mesmo modo, a necessidade de um modelo educativo que preservasse a inocência da criança e respeitasse sua liberdade, garantindo a elas o direito vivenciar plenamente sua infância. Tais concepções eram comuns no discurso pedagógico oitocentista, em plena propagação dos ideais de liberdade e autonomia dos indivíduos. Todavia, Fröbel destacou-se particularmente por sua preocupação com as primeiras fases do desenvolvimento infantil. Educando-o desde a mais tenra idade, cultivava-se a essência original do homem, segundo o pedagogo (FERREIRA, 2013).

Ainda que não fossem delimitadas de forma rígida pela idade, mas pelas características de formação, Fröbel dividiu em três etapas o desenvolvimento da criança. A primeira etapa trata do desenvolvimento do bebê, a partir de seus primeiros contatos com o mundo. A segunda fase seria a infância em sua essência período em que a criança se percebe no mundo, a partir de suas diferenças e semelhanças. O terceiro momento seria do aprendizado, ou o pré-escolar, período no qual a criança

---

<sup>15</sup> Em 1781, Pestalozzi publicou *Leonardo e Gertrude* em quatro volumes, expondo nele suas ideias de reforma social e política. O romance conta a história de Gertrudes, uma mulher generosa e inteligente, dedicada aos filhos e marido. A heroína foi capaz de, com suas qualidades, tirar Leonardo, o esposo, do vício da embriaguez, além de fazer com que todos na sua aldeia fossem capazes de aplicar seus métodos e, finalmente, atingirem o tão sonhado bem-estar social.

desenvolve sua linguagem e suas vontades e anseios passam a lhe orientar (HEILAND, 2010).

Nota-se ainda a importância do pensamento de Fröbel sobre a infância a partir da criação dos *Kindergartens* (jardins-de-infância), um centro pedagógico que servia inicialmente como vitrine para que as famílias, especialmente as mães, pudessem observar suas ideias sobre educação infantil sendo concretizados (FERREIRA, 2013).

Do ponto de vista histórico, como já referido antes, nos apoiamos nos estudos de Ariès para compreender que as crianças foram consideradas adultos em miniatura e com pouco entendimento durante toda a idade média, de modo que a infância, tal qual a conhecemos hoje, seguiu inexistente até o Século XVII. Visto que conhecer as datas de nascimento era algo insignificante, a “infância” não era uma categoria socialmente reconhecida e estava presente apenas em tratados científicos.

Porquanto, de acordo com Ariès, não haviam estágios claramente demarcados, a vida humana expressava a continuidade inevitável e cíclica que se registrava “na ordem geral e abstrata das coisas, mais do que na experiência real, pois poucos homens tinham o privilégio de percorrer todas as idades da vida naquelas épocas de grande mortalidade” (ARIÈS, 1978, p. 39). Essa condição, que também oferecia relativa igualdade entre todos, permitia que as crianças ficassem muito mais expostas à violência, uma vez que possuíam muito menos poder sobre si mesmas do que os mais velhos.

É a partir da análise da iconografia medieval, onde dificilmente se encontrava a representação da criança, que Ariès observou o não-lugar desta fase na sociedade medieval. É provável que a noção de idade acompanhe o movimento das reformas religiosas e civis, que elevaram a importância dos documentos, e que, a partir das quais, elementos como os retratos de famílias passaram a apresentar datas.

Lembrando que a taxa de mortalidade era extremamente elevada na época, Postman afiança que a morte de uma criança não significava desolação, pois era logo substituída. Se sobrevivessem, os seus primeiros anos de vida seriam marcados por um sentimento de afeto superficial, sendo motivo de diversão, como se fosse um animal pequeno (POSTMAN, 1999). Até as roupas usadas pelas crianças demonstram essa ausência de interesse, pois passado o curto período no qual dependiam fisicamente das mães, eram agrupadas aos adultos e “deixavam de usar cueiros, vestiam-se exatamente como outros homens e mulheres de sua classe social” (p. 32).

A própria etimologia da palavra infância indica essa característica de incapacidade: vem do latim *in-fans*, ou seja, “sem fala”. Desse modo, a infância seria marcada pela ausência da fala, conduta social e política que revela irracionalidade, o oposto do ser adulto, que pode pensar e agir, dispondo de aptidões e habilidades para atuar no mundo.

Apoiada em dados de pesquisa sobre maternidade e amamentação na Idade Média e no estudo do comportamento social, Badinter (1985) notou que as crianças eram completamente negligenciadas nesse período. Era desprezível para as mulheres das classes abastadas o cuidado com os filhos, enquanto para as operárias era uma tarefa irrealizável, considerando suas jornadas de trabalho. É a partir desse estudo que Badinter chega à conclusão de sua tese do mito do amor materno<sup>16</sup>.

Se avançarmos para a modernidade, veremos que esse período é palco de profundas transformações em relação à vida feudal. O comércio desponta como principal forma de economia, rotas marítimas voltam-se ao Atlântico e a América passa a ser colonizada. Por conseguinte, as relações sociais também foram afetadas pela modernidade e implicaram em mudanças na própria organização familiar.

Nos estudos de Ariès, a partir da análise das vestimentas, até o final do século XVI as crianças utilizam o mesmo tipo de roupa que os adultos de sua classe social. Somente a partir do século XVII, o menino nobre ou burguês – não a menina – começa a receber a atenção da moda, recebendo um figurino específico para ele. Contudo, as crianças artesãs ou camponesas permanecem iguais aos adultos até o início do século XIX, não apenas no modo de vestir, mas também nos divertimentos e no trabalho (VARELA; ALVAREZ-URIA, 1992).

No contexto moderno, é possível destacar dois aspectos importantes relacionados ao surgimento de um sentimento de infância (ARIÈS, 1978). Em um primeiro momento, ocorreu a paparicação, quando a criança servia para entreter os pais e era tratada como um brinquedo ou um animal de estimação. No segundo momento, o que caracteriza esse sentimento é a moralização. A criança passa a ser

---

<sup>16</sup> No livro *Um Amor conquistado: o mito do amor materno*, Elisabeth Badinter, através de extensa pesquisa histórica, chega à conclusão de que o amor materno não é instintivo. A análise dos dados históricos demonstrou que nos séculos passados, quando as crianças eram entregues ainda bebês para serem criadas pelas amas e só retornavam ao lar de seus pais após passada a primeira infância, o conceito de amor da mãe era inexistente. Portanto o amor materno não é inerente à condição de mulher, mas é produto da evolução social surgido no início do século XIX e, assim como todos os sentimentos humanos, ele sofre mudanças de acordo com as variações socioeconômicas das sociedades.

observada como um ser diferente do adulto e o caráter de pureza e fragilidade a ela atribuída tornou-se a principal razão para seu afastamento dos espaços adultos. Neste ínterim, surge a noção de inocência infantil e a necessidade de dispositivos instrucionais concretos, como o convento ou os futuros colégios e hospícios, “um espaço de enclausuramento, lugar de isolamento, parede que separe completamente as gerações jovens do mundo e de seus prazeres, da carne e sua tirania, do demônio e seus enganos” (VARELA; ALVAREZ-URIA, 1992, p. 76).

Não se pode prescindir, contudo, de considerar que o surgimento do sentimento de infância aparece em cada contexto histórico e social de formas e em tempos diferentes. No Brasil, o surgimento do sentimento de infância é comumente registrado apenas no final do Século XIX – ainda que os jesuítas já tivessem desenvolvido a *Ratium Studiorum*<sup>17</sup> no período seiscentista -, enquanto na Europa há dois séculos se vivenciava esse processo. Portanto, a linearidade presente nos estudos de Ariès aplica-se à Europa, especialmente ao contexto francês. Ainda assim, pelo menos três modelos de infância, com recorte de classes, mostram-se coexistindo ao mesmo tempo, motivo pelo qual a realidade resulta muito mais complexa até mesmo na Europa, conforme adverte Kuhmann Júnior (2015).

Observados estes aspectos, a constituição da infância está intimamente relacionada com o surgimento da família moderna e suas classes sociais e com as práticas educativas exercidas no período. A criança começa a ocupar outro lugar social e passa a ser compreendida como um ser em construção, merecedor de atenção, sendo este sentimento “o primeiro movimento para restituir a criança à sociedade, trazendo também o sintoma de uma transformação na cultura ocidental, nas crenças e práticas cotidianas com a introdução do discurso pedagógico”, de acordo com Dias (2008, p. 21). Não obstante, a submissão da infância rica à autoridade pedagógica e às normas são o caminho para assumir, mais tarde, papéis de liderança na estrutura social. Por sua vez, a infância pobre terá nos hospitais e hospícios, entre outros espaços de correção, as primeiras experiências de modelagem do seu caráter (VARELA; ALVAREZ-URIA, 1992).

Deste modo, em meados do Século XVIII começa a emergir uma preocupação com a criança e com o adolescente – face às implicações sociais da Revolução

---

<sup>17</sup> O *Ratium Studiorum*, programa educacional jesuítico que combinava os estudos humanísticos com os estudos científicos, estabeleceu a divisão de grupos de alunos por idades já no Século XVI, na catequização dos pequenos indígenas (KUHMANN JÚNIOR, 2015).

Industrial, que serão vistas adiante – e as teorizações sobre infância e educação que fundamentaram o pensamento pedagógico contemporâneo.

O surgimento do cuidado e interesse estatal para com a primeira infância é fruto, ao mesmo tempo, dos ideários iluministas de constituição de uma sociedade democrática e da legitimação de um modelo social médico-higienista. Diversos movimentos se insurgiam em defesa de uma concepção de infância mais civilizada, influenciados pelo iluminismo, que já se propagava por todo o mundo na defesa das liberdades humanas.

A trajetória de construção dos direitos nas sociedades modernas e os avanços no campo de uma pedagogia da infância colocam hoje a criança pequena como o demandante privilegiado de políticas públicas que lhe garantam seus direitos sociais. O paradigma do reconhecimento e da proteção do direito à educação como um dos direitos sociais garantidos legalmente é uma marca presente nas sociedades democráticas modernas (FLORES, SANTOS e KLEMANN, 2010, p. 46).

Em oposição às formas de pensar e agir tradicionais e obscurantistas das famílias, os Estados passaram a investir no modelo formal de educação para a abertura do conhecimento e a laicidade, iniciando o combate ao trabalho infantil nos países europeus. Por outro lado, emerge o discurso de proteção da criança e de seu disciplinamento, com vistas à construção de novos padrões sociais e de comportamento em nome de uma inquietação sanitária pela saúde pública. A partir desses fatores, pouco a pouco, a criança começa a receber a atenção governamental.

Kramer (2003) recorre aos estudos de Moncorvo Filho<sup>18</sup>, publicado em 1926 com o intuito de organizar o histórico de proteção à infância no Brasil, para explicar os três períodos pelos quais passou: no primeiro, que vai da chegada dos portugueses ao início do império, não havia proteção jurídica destinada as crianças; no segundo, durante o período imperial, teve início a elaboração de projetos de atendimento às crianças, sem concretização; e no terceiro, com a República, momento em que os progressos nas áreas médica, de higiene e escolar se intensificam.

Conforme Cassan (2013) o lugar social da criança, na realidade, se relaciona intimamente com a construção social dos outros sujeitos. Ou seja, o papel que os

---

<sup>18</sup> MONCORVO FILHO, A. *História da Proteção à infância no Brasil, 1500 – 1922*. Rio de Janeiro: Emp. Graphica Ed., 1926.

homens e mulheres assumiram nos diversos momentos históricos e nas mais variadas sociedades consolidaram também seu estatuto social. Baseando-se nos estudos de Qvortrup<sup>19</sup>, que afirma que a institucionalização e a escolarização da infância são “resultados de demandas provenientes de uma economia e de um sistema de governo em transformação, [...] que mudaram radicalmente a discussão da vida das crianças” (QVORTRUP, 2010, p. 640), aponta que o deslocamento conceitual da categoria da infância resulta das relações entre os parâmetros vigentes na sociedade.

De acordo com Kramer (2003), o atendimento no Brasil às crianças abandonadas maiores de doze anos foi realizado em instituições como a Escola de Aprendizes de Marinheiros até o início do Século XX. Lá eram recolhidos os menores que sofreram abandono ou cujas família não possuíam condições de promover algum tipo de educação<sup>20</sup>. O atendimento à primeira infância nos primeiros anos de vida, por sua vez, era feito, entre outros locais de caridade, nas Casas dos Expostos, uma instituição criada para abrigar crianças abandonadas entre 1726 e 1950. Tais estabelecimentos espelhavam-se nas rodas criadas na Europa ainda na Idade Média, um sistema que salvava a vida dos bebês enjeitados, antes abandonados à própria sorte, enquanto garantia o anonimato do expositor (ANEXO A).

A Roda teve origem no Século XII, com a aparição das confrarias de caridade. Conforme Marcílio (2001), a confraria do Espírito Santo, fundada na França, foi transferida para Roma pelo Papa Inocêncio III, atônito com o elevado número de crianças encontradas mortas, criou o Hospital de Santa Maria destinado a acolher e assistir os bebês abandonados, organizando um aparelho institucional de proteção à criança. Depois de reproduzido por toda Europa, tal sistema se expandiu pelo mundo.

No Brasil, preocupadas com o crescente fenômeno de abandono de crianças recém-nascidas, as autoridades de Salvador reivindicaram à Coroa permissão para estabelecer a primeira roda brasileira.

Para convencer o rei a dar sua permissão para a abertura da roda na Bahia, o vice-rei argumentava em a carta a ele dirigida em 1726: “Como a constituição do clima conduz muito para a liberdade, não

---

<sup>19</sup> Segundo este autor, os estudos sociais que se dedicavam a analisar a infância se fundamentavam no referencial analítico disponível no campo da Sociologia à época. Nessa perspectiva, centrado no sujeito adulto, a infância era apresentada apenas como um período de transição no desenvolvimento da criança, sendo esta, portanto, considerada como processo preparatório para o ser adulto.

<sup>20</sup> Por meio do Decreto 2725 de 12 de janeiro de 1861, o Império recolhia as crianças pobres e “desvalidas” e lhes ensinava as primeiras letras, oferecendo, essencialmente, uma educação militar voltada para atender a Força Armada Nacional e preparar mão-de-obra para trabalhar onde o Estado necessitava.

faltam ociosos que se aproveitam dela para continuarem na repetição dos vícios; destes procede haver tal número de crianças expostas, que sem piedade as lançam nas ruas, e muitas em partes, donde a voracidade dos animais as consome”. E afirmava que pediu ao provedor da Misericórdia (Santa Casa de Misericórdia da Bahia) que erigisse uma roda, que era o único meio por que se podia evitar tanta impiedade (MARCÍLIO, 2001, p. 60. Grifo nosso).

Décadas depois, em 1738 e 1789, mais duas rodas foram instaladas: no Rio de Janeiro e no Recife, respetivamente. No período imperial, mais dez rodas foram instalas pelo país, acolhendo milhares de crianças. Os enormes encargos financeiros e operacionais para as Santas Casas eram minimizados por duas fontes: pelas insuficientes verbas provinciais e pelas generosas doações de parte da população abastada, cuja crença católica estimulava a caridade como forma de salvação da alma. No entanto, no final do Século XIX, já influenciados pelo ideário da filosofia iluminista, novas formas de se desempenhar a filantropia surgiram e os subsídios àquelas instituições diminuíram drasticamente. Associado a isso, inicia-se no período uma forte campanha pelo fim das rodas, provocada pelo discurso de imoralidade do sistema de expostos e pelo movimento de higienistas que crescia no país, horrorizados com a taxa de mortalidade elevadíssima dentro das casas. Mesmo assim, as rodas permaneceram por muitos anos e só na metade do Século XX as últimas foram definitivamente extintas (Idem).

Marcados pela crença positivista no progresso e na ciência nesse período, os países ocidentais foram palco de significas mudanças a partir da adaptação às novas formas de produção e de organização social. As nações passaram a realizar inventários, reunir as histórias de suas realizações e potencialidades (KUHMANN JÚNIOR, 2015). No Brasil, o Império determinou a criação do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro - IHGB para escrever a história do país recém independente, com o objetivo de criar a memória dos fatos e nomes importantes<sup>21</sup>. Tal fenômeno mundial aspirava atingir o modelo civilizador que se espalhava e indicava os caminhos que seriam trilhados a partir dali. Surge, desse modo, a necessidade da criação de instituições sociais com vistas à racionalização e à organização social e “a responsabilidade do Estado para com os pobres passou a ser parâmetro utilizado

---

<sup>21</sup> Ver WEHLING (1994).

como prova de civilização” (Idem, p. 56), tornando a pobreza um problema social. Kuhmann Júnior (2015), adverte que, a partir daí,

Criaram-se leis e propagaram instituições sociais nas áreas da saúde pública, do direito da família, das relações de trabalho, da educação. As instituições jurídicas, sanitárias e de educação popular substituíam a tradição hospitalar e carcerária do Antigo Regime. São iniciativas que expressam uma concepção assistencial a que denominamos assistência científica – por se sustentar na fé no progresso e na ciência características daquela época (Idem, p. 56).

Desse modo, o desenvolvimento científico e tecnológico concretizou a mitificação da ciência e foi privilegiada a implantação de instituições concebidas para a modernização da sociedade. A valorização da infância, favorecendo o estabelecimento de novas instituições para a infância e a reorganização dos antigos internatos, contribuiria para o aprimoramento do estado intelectual e moral da população.

O primeiro protótipo de jardim de infância brasileiro do qual se tem conhecimento foi fundado ainda no período imperial pela professora pernambucana Emília Ericksen<sup>22</sup>, na cidade de Castro – PR, em 1862. Ali eram desenvolvidas atividades voltadas para crianças de 4 a 6 anos de idade, seguindo as concepções de Froebel, com quem a professora havia travado conhecimento enquanto vivia na Europa acompanhada dos filhos e do marido, o dinamarquês Konrad Ericksen (CARDOSO FILHO, 2009). A iniciativa, porém, não foi multiplicada naquele momento, uma vez que a ideia da educação infantil ainda não estava suficientemente incorporada no Brasil. Já em 1899, a movimentação em torno da criação de creches, jardins de infância, encontros para debater o tema contribuiu para a fundação do Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Brasil, cuja atuação destinou a

Atender aos menores de oito anos; elaborar leis que regulassem a vida e a saúde dos recém-nascidos; regulamentar o serviço das amas de leite; velar pelos menores trabalhadores e criminosos; atender às crianças pobres, doentes, defeituosas, maltratadas e moralmente abandonadas; criar maternidades e jardins de infância (KRAMER, 2003, p. 52).

---

<sup>22</sup> Embora poucas fontes resgatem esse fato histórico, Cardoso Filho (2009) aponta alguns textos de interesse memorialista que resgatam a atuação de Emília Ericksen, que dão ênfase ao seu trabalho inovador e o atendimento educacional pioneiro à faixa etária infantil no país. O prédio onde funcionou o jardim-escola, também residência da professora, sofreu tombamento e o restauro na década de 1980.

O início do Século XX foi profícuo para o surgimento de novas instituições de atendimento à criança pequena. Em 1908, foi inaugurada a primeira creche popular “cientificamente dirigida” para filhos de operários de até dois anos de idade e no ano seguinte, fundou-se no Rio de Janeiro o Jardim da Infância Campos Salles. A concepção das iniciativas voltadas para esse atendimento era formar sujeitos que garantiriam a estabilidade e o engrandecimento da sociedade do progresso que se vislumbrava, tirando-as da “destruição a que condena(va) o desamparo dos cuidados” (Ibidem).

Em 1919 foi criado o Departamento da Criança no Brasil, órgão governamental responsável por realizar histórico sobre a situação da infância no Brasil, fomentar iniciativas de amparo à criança e à mulher grávida pobre, zelar pela aplicação das leis de proteção às crianças e desenvolver estatísticas, entre outras atribuições. Na prática, o departamento nunca recebeu recursos governamentais para desenvolver suas atividades, sobrevivendo de auxílios do Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Brasil.

É interessante observar as concepções de criança e de Estado presentes nas políticas públicas destinadas à infância no período. Conforme Kramer (2003), o atendimento à população infantil tinha dois objetivos: preparar a população adulta do futuro e fortalecer o Estado. A criança representava a matriz do homem e salvadora da pátria, enquanto o Estado seria, nessa concepção, uma entidade sem vinculação com nenhum grupo social, estando apto para resolver conflitos e divergências de interesses de classes com neutralidade. Por conseguinte, um Estado que se pretendia forte precisaria atender sistematicamente à massa das crianças para benefício próprio nos anos vindouros.

A partir da década de 1930, com a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública – embora, como vimos, já existissem iniciativas de jardins da infância outros estabelecimentos de apoio à criança pequena – e a instituição do Departamento Nacional da Criança – DNCr<sup>23</sup>, o atendimento à infância centralizou-se nas mãos do Estado.

O argumento do governo para justificar o acolhimento infantil era uma maneira de remediar os males que as famílias modernas causavam aos pequenos, associando as suas precárias condições de vida às características das famílias modernas e não

---

<sup>23</sup> Decreto-lei nº 2.024, de 17 de fevereiro de 1940.

aos limites impostos pelas desigualdades de classes. No discurso governamental, a criança aparecia como o futuro cidadão e sua educação pelas mãos do Estado era necessária para a desenvolvimento de uma raça brasileira forte e sadia (KRAMER, 2003). Esse discurso corroborou para o enaltecimento da personagem criança trabalhadora, que já contribuía desde pequena para o engrandecimento da pátria, ainda que, no final da década anterior, o Código de Menores<sup>24</sup> tenha sido decretado e constasse em seu texto a expressa proibição do trabalho infantil até os 12 anos de idade.

Tal força possuía o discurso dignificante do trabalho à época que os menores não puderam escapar dele também. Em parte, com o objetivo precípuo de corrigir as crianças das classes desprivilegiadas, dada a associação entre pobreza e degradação moral tão presente nos referenciais da sociedade no período. O primário pré-vocacional, por exemplo, buscava promover o disciplinamento moral e o adestramento das crianças menos favorecidas, conforme explicitamente assumia o Estado Novo (AZEVEDO, 2011)

Mas a necessidade da mão de obra infantil, especialmente nas fábricas, também possuía fortes razões para essa elevação da criança trabalhadora. Não podemos nos furtar de lembrar que, com a expansão do setor industrial, a expropriação das terras ocupadas pelos camponeses e o incentivo à migração para as áreas urbanas foram responsáveis por levar grande parte da população a buscar trabalhos nas recém surgidas fábricas. Postman (1999) afirma que nesse contexto, com a industrialização se expandindo em ritmo acelerado e o trabalho tornando-se cada vez mais precarizado, as famílias das classes operárias passaram a utilizar todos os seus membros para sobreviver à miséria que assolava o mundo ocidental no período. E, embora o trabalho infantil não tenha sido invenção capitalista, pois estudos historiográficos<sup>25</sup> remetem seu uso às antigas civilizações, é somente nesse momento, face ao contexto de transformações sociais, que essa prática chama a atenção do mundo e exige intervenção estatal.

Nesse momento, o emprego de mulheres e crianças – estas ainda mais valiosas para o trabalho em função de suas prestezas e estatura, o que facilitava os movimentos dentro e ao redor das máquinas – se difundiu nas fábricas, uma vez que a força de trabalho custava muito menos aos patrões, cerca de  $\frac{1}{2}$  e  $\frac{1}{4}$  do salário dos

---

<sup>24</sup> Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927.

<sup>25</sup> Ver FERREIRA, 2001.

homens, respectivamente.

Na tecelagem, as crianças trabalhavam em pé durante 15 horas, com um pequeno intervalo ao meio dia, situação agravada pelo pó das fibras vegetais que provocava infecções pulmonares, escarros de sangue, dores no peito, tosse e insônia. As noites mal dormidas, as moléstias e fraqueza, causada por uma alimentação insuficiente, acabavam por deixar os pequenos tecelões sonolentos e sem capacidade de concentração. Muitos caíam dentro das máquinas e morriam. Caso sobrevivessem, ficavam mutilados e incapacitados (FERREIRA, 2001, p. 29-30).

Nesse contexto das transformações socioeconômicas mundiais, as mulheres levantavam-se contra as longas jornadas de trabalho e os baixos salários, bem como pelo direito à licença maternidade. Das mulheres burguesas dos movimentos sufragistas às mulheres operárias das fábricas e outras categorias, seus protestos trouxeram para a arena do espaço público a problematização da diversidade de necessidades daquelas mulheres, entre elas, a educação de seus filhos.

### 3.2 OS MOVIMENTOS DE MULHERES E FEMINISTAS PELO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL

No final do Século XIX e no romper das primeiras décadas do Século XX, a primeira onda do movimento feminista teve uma significativa parcela de contribuição para que a educação escolar da primeira infância começasse a ser vista pela como indispensável ao desenvolvimento dos demais setores sociais.

No romance *Parque Industrial*<sup>26</sup>, Patrícia Galvão - ou Pagu, como ficou conhecida -, sob o pseudônimo de Mara Lobo, narrou o cotidiano das mulheres da classe trabalhadora paulistana nos anos de 1930. Oprimidas por questão de classes, mas, sobretudo por assédios e violências sexuais e de gênero, as personagens sofrem desumanizações próprias da simbiose entre o sistema capitalista e o sistema patriarcal. Em um dos trechos do livro, ao narrar o parto de Corina, uma jovem que

---

<sup>26</sup> *Parque Industrial* foi publicado pela primeira vez em 1933, quando Pagu tinha apenas 21 anos. É considerado o primeiro romance engajado brasileiro, pois denuncia a hipocrisia reinante, as contradições inatas do sistema capitalista e as desigualdades de classe e gênero presentes na sociedade paulistana à época. Neste trabalho, utilizamos a edição de 2006, prefaciado por Geraldo Galvão Ferraz.

sofre o acúmulo das opressões de gênero, classe e etnia, tendo sido abandonada grávida por um burguês, Galvão (2006) expõe como as mães operárias/pobres sofrem as desigualdades de classes até mesmo nas casas de parir:

Mais uma para o pavilhão das indigentes. No vasto quarto, uma porção de camas iguais. Muitos seios à mostra. De todas as cores. Cheios, chupados. Uma porção de cabecinhas peladas, redondas, numeradas.  
- Deixa o meu filho aqui. Vocês me trocam ele!  
Não percebe que a distinção se faz nas próprias casas de parir. As criancinhas da classe que paga ficam perto das mães. As indigentes preparam os filhos para a separação futura que o trabalho exige. As crianças burguesas se amparam desde cedo, ligadas pelo cordão umbilical econômico (GALVÃO, 2006, p. 63).

De modo que, às mulheres trabalhadoras, se vencidas todas as dificuldades impostas por suas condições de trabalho quando grávidas e parturientes, restavam ainda as preocupações posteriores com seus filhos pequenos, que, na maior parte das vezes, eram deixados em situação de abandono enquanto suas mães buscavam sustento fora de casa. Um pouco maiores, essas crianças também eram absorvidas, especialmente pelas fábricas, como vimos. Porém, em pequenas, restava contar, muitas vezes, com a sorte. Neste trecho do romance, Didi, uma mulher negra e operária, lamenta a jornada dupla de trabalho e a falta de recursos para sustentar o filho, ainda bebê:

- Gente pobre não pode ser mãe! Me fizeram esse filho num sei como! Tenho que dar ele pra alguém, pro coitado não morrer de fome. Se eu ficar tratando dele, como é que arranjo emprego? Tenho que largar dele pra tomar conta dos filhos dos outro! Vou nanar os filhos dos rico e o meu fica aí num sei como.  
Ninguém diz nada. Estão quase todas nas mesmas condições (GALVÃO, 2006, p. 81- 82).

É nesse contexto, então, que a política da creche é concebida. Como consequência da crescente urbanização e industrialização das cidades e da recolocação das mulheres nessas novas relações de produção, as creches são frutos das mobilizações daquelas trabalhadoras, cujas lutas pelos direitos trabalhistas não podiam prescindir da luta por melhores condições de exercerem suas maternidades, o que incluía um local seguro para acolher seus filhos enquanto trabalhavam. Desse modo, as creches foram instituídas inicialmente com um direito das mulheres e só depois, quando o olhar da sociedade sobre as necessidades das crianças foi sendo

modificado, passou a ser um direito destas (CASSAN, 2013). Como um direito trabalhista das mães de crianças pequenas, tal garantia apareceu pela primeira vez no texto da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, em 1943, como será evidenciado adiante.

Tais mobilizações e conquistas de direitos nos remete à análise realizada por Azevedo (2004), quando afirma que é problematizando socialmente uma questão que uma política pública se constitui para um determinado setor. Ao discorrer sobre a criação de políticas para as mulheres, afirma que, dentro do quadro dos direitos adquiridos, a educação de zero a seis anos foi uma das questões que garantiram inscrição na agenda governamental. Segundo Azevedo (2004),

Com a organização das mulheres em seus movimentos, a condição feminina passou a ser reconhecida como uma situação problemática que deveria ser alvo de atuação e controle por parte do Estado. Exemplo concreto disto, na realidade brasileira, é a preocupação do governo com a expansão de creches e pré-escolas, que dentre outros motivos, surgiu para atender aos requerimentos da mulher trabalhadora (Idem, p. 61-62).

As creches e pré-escolas nasceram ligadas à uma concepção assistencialista e filantrópica, ainda que estivessem reguladas pelo direito tutelar das próprias crianças, do ponto de vista normativo. Como característica básica do direito tutelar, as crianças não eram consideradas como sujeitos de direitos, mas como incapazes e objeto de proteção do Estado, concepção que perdurou muito tempo no imaginário social brasileiro. De acordo com Kramer (2003), o poder público requisitava a colaboração da sociedade civil no sentido de oferecer proteção à primeira infância, reafirmando, dessa forma, a orientação assistencialista da educação infantil presente na concepção desse atendimento na época.

Se desde o século XVII a assistência social privada, principalmente católica, precedera a ação oficial no Brasil, a partir da década de 30 o Estado assumia essa atribuição e convocava indivíduos isolados e associações particulares a colaborarem financeiramente com as instituições destinadas à proteção da infância (...) era reconhecido que cabia ao governo o dever de fundar e sustentar estabelecimentos tais como creches, lactários, jardins de infância e hospitais: por outro lado, afirmava-se que não existia uma só municipalidade no País que pudesse cumprir integralmente essa obrigação com seus próprios recursos. Daí se tornar indispensável a ajuda financeira de indivíduos abastados e de entidades filantrópicas. (KRAMER, 2003, p. 61).

Em plena vigência do Estado Novo, o DNCr havia estabelecido algumas normas federais para o funcionamento das creches. Inicialmente dirigida por médicos, a concepção do órgão era apenas sanitarista, direcionando o foco de atuação para a nutrição e a saúde da primeira infância.

Nesse ínterim, a partir da CLT, as creches se tornaram obrigatórias em estabelecimentos<sup>27</sup> que tivessem o número mínimo de trinta mulheres maiores de dezesseis anos. Outros direitos<sup>28</sup> foram adquiridos pelas mães trabalhadoras, como a licença-maternidade de 120 (cento e vinte) dias e os 2 (dois) descansos especiais, durante a jornada de trabalho, para amamentação do filho. Mas Rosemberg (1984) afirma que até meados dos anos 1970 essa legislação era sumariamente descumprida pelas empresas, haja vista a falta de fiscalização e punição e a falta de conhecimento da lei pela classe trabalhadora. Uma pesquisa realizada pela Comissão de Creche do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo, publicada em 1986, revelou que, entre 60 mil empresas no Estado de São Paulo que se enquadravam na exigência legal do berçário/creche, apenas 38 ofertavam o espaço (TELES, MEDRADO e GRAGNANI, 1986).

A medida que o Estado brasileiro vai assumindo a responsabilidade pelas creches, duas tendências se fortalecem e perduram no atendimento à infância em idade pré-escolar, de acordo com Kramer (2003). A primeira diz respeito a importância que se proclama à essa oferta como forma de investimento no futuro, mas mostrando sua impossibilidade diante das dificuldades financeiras do Estado. A segunda, fundamentada nesta, imprimia uma natureza assistencialista à proteção da criança, reforçando a concepção de que não se tratava de um direito, mas de um favor. Tal tendência pode ser observada na captação dessas demandas pelos órgãos assistenciais, com a Legião Brasileira de Assistência - LBA, criada pela então primeira-dama Darcy Vargas, com o intuito prestar apoio às famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial, expandindo seu campo de atuação findo o conflito.

Note-se ainda que a concepção presente nas políticas do DNCr tinha o propósito de congregar serviços de assistência social e de higiene destinados às mães e aos filhos. Em termos educacionais, pouco se fez além da criação de um programa

---

<sup>27</sup> Na CLT, era previsto creche nos estabelecimentos para crianças de até seis meses. A obrigatoriedade era restrita a empresas que empregavam mulheres em idade fértil e protegia apenas o tempo do direito à amamentação do bebê (Art 389, § 1º e 2º).

<sup>28</sup> Ver Seção V: Da Proteção à Maternidade (CLT, 1943).

denominado “Proteção ao Pré-Escolar”, cuja pretensão foi criar centros de recreação anexos às igrejas para afastar as atitudes “anti-sociais”. Assim permaneceu até a década de 1960, quando a estrutura do departamento se desmembrou e os serviços por ele ofertados foram para a administração do Ministério da Saúde (KRAMER, 2003).

Em 1972, em plena vigência do Regime Militar, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição com a função de elaborar programas de assistência alimentar destinados ao atendimento, entre outros grupos, da população infantil até seis anos de idade. Posteriormente criou-se também a Campanha Nacional de Alimentação Escolar, vinculada ao MEC, que também se destinava aos pré-escolares. A antiga LBA foi transformada, por sua vez, em uma fundação<sup>29</sup>, passou a denominar-se Fundação Legião Brasileira de Assistência e deu início a execução do Projeto Casulo em 1977. O Projeto, por meio das Unidades Casulo, instituições que atendiam as crianças de zero a seis anos de idade, visava atender à primeira infância nos cuidados de ordem higiênica, médica e nutricional. Conforme as condições locais, as Unidades acolhiam as crianças por quatro ou oito horas diárias, permitindo assim que as mães pudessem ingressar no mercado de trabalho.

Nos anos de 1960/70, no auge da segunda onda feminista, as mulheres dos movimentos passam a questionar a maternidade compulsória e o determinismo biológico, a partir da luta pelo direito ao próprio corpo e da liberdade de escolha, desnaturalizando a condição do ser mãe. Problematizavam o destino traçado para as mulheres e os papéis que a elas se designavam: mães e donas do lar. A democratização da educação também começa a ser demandada, a partir da crítica ao monopólio privado de algumas etapas educacionais, espaços que não contribuam com discussões sobre sexismo e relações de gênero (TELES, 2015). A Liga Feminina do Estado da Guanabara, forte movimento feminista daquele período, neutralizado posteriormente pelo golpe militar de 1964, organizava-se, por exemplo, contra a alta do custo das anuidades escolares criticando a educação que se apresentava como “um comércio vergonhoso” (ANEXO B).

A creche passa a fazer parte das bandeiras defendidas por feministas e outros movimentos de mulheres, numa tentativa de transformá-la em uma política pública de Estado. Nesse momento, a creche é reclamada como um direito das crianças, mas

---

<sup>29</sup> Decreto-lei nº 593, de 27 de maio de 1969.

também como um modo concreto e eficaz para enfrentar as desigualdades na divisão sexual do trabalho.

A maternidade é uma função social e interessa a toda 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. Neste debate, o feminismo concebe a creche como um direito das crianças pequenas à educação, sem excluir dos direitos das mães trabalhadoras à sua realização social e profissional, condições fundamentais para sua emancipação (TELES, 2015, p. 25 - 26).

Ao abordar a forma como se organizaram e os movimentos populares urbanos no Brasil emergidos no contexto da “cidadania em recesso”<sup>30</sup>, onde assinala as tensões entre o momento de ebulição dos movimentos e o contexto social desigual que se aprofundara nos anos em que o país esteve sob o regime militar, Costa (2011) nos lembra as condições que levaram a efervescência das mobilizações sociais no período, com os movimentos feministas, constituídos por mulheres das classes médias. A luta por creches, deste modo, estava ligada diretamente às causas da emancipação feminina e dos direitos das mulheres.

Em meados dos anos setenta no Brasil, os movimentos de mulheres eram basicamente de dois tipos: os grupos de feministas mais intelectualizadas – alguns deles ligados a partidos de esquerda, na época ilegais, compostos por muitas mulheres exiladas que depois retornaram ao país – e grupos de mulheres que se declaravam “não feministas”, organizadas nas periferias da cidade, tanto em grupos ligados à Igreja Católica, nos chamados clubes de mães e nas comunidades eclesiais de base, como em grupos ligados a sindicatos e a partidos de esquerda na clandestinidade. Esses grupos populares muitas vezes mantinham creches comunitárias em seus bairros e lutavam por recursos e melhorias para elas. A primeira vez que esses dois tipos de grupo se integraram foi nos famosos Congressos da Mulher Paulista, realizados em São Paulo na virada da década de 80, e a primeira reivindicação comum aos dois grupos foi a creche (CAMPOS, 2007, p. 03).

Aqui consideramos necessário esclarecer a razão pela qual feministas e movimentos de mulheres estão sendo abordados como distintos: o movimento feminista na época, boa parte composto por mulheres de classe média e

---

<sup>30</sup> A autora se baseia em SANTOS, W. G. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

escolarizadas, trazia algumas pautas muito distantes da luta das mulheres da periferia, como a emancipação da mulher e o direito ao aborto. No momento da mobilização por creches, entretanto, o feminismo voltou-se para o campo popular e adquiriu legitimidade junto aos movimentos de mulheres da periferia, ainda que certa dicotomia permaneça.

A imprensa feminista do final dos anos 70 até os anos 80 ofereceu bastante destaque ao tema creche. Estes jornais, entre os quais se destacam o Brasil Mulher e o Mulherio, foram relevantes no fortalecimento dos movimentos que lutavam pelos direitos da primeira infância. Atenção especial foi dada ao Movimento de Luta por Creche, criado a partir do 1º Congresso Paulista da Mulher, em 1979, como propósito de garantir creches públicas para crianças de zero a seis anos de idade, tanto nos locais de trabalho, como preconizava a lei, como próximos às suas residências. Diversas edições trouxeram matérias e estamparam suas capas com o tema, como a edição nº 4 de 1981 do Jornal Mulherio (ANEXO C).

Desse modo, tanto nos movimentos de mulheres como no movimento feminista, a reivindicação por creche apareceu há muito tempo. As creches comunitárias, por exemplo, surgem da organização de grupos de mulheres de comunidades pobres, a partir da precarização das condições de vida da população durante o regime militar. Essas condições levaram cada vez mais mulheres ao mercado de trabalho e o Estado se viu forçado a ofertar cuidados às crianças pequenas durante a jornada de trabalho das mães.

A pressão social exercida por esses grupos resultou na inclusão da educação para a primeira infância na Constituição de 1988, inscrevendo a creche como um direito da criança pequena à educação, no Inciso IV do Artigo 208. Com isso, é rompido o “estigma da creche como orfanato ou instituição de caráter assistencialista” (TELES, 2015, p. 30).

Não podemos deixar de mencionar que educadores de todo o Brasil também contribuíram fortemente para a inscrição desse direito na CF. A IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em Goiânia no mês de setembro de 1986, teve como tema “Educação e Constituinte” e suscitou proposições políticas que foram levadas pelo Fórum da Educação na Constituinte para o processo de elaboração da CF. Entre as proposições levadas à Constituinte, encontrava-se a extensão do direito à educação para as crianças de 4 aos 6 anos.

Cury (2002) alerta para a importância da garantia dos direitos, afirmando que sua declaração em termos legais é bem mais do que uma proclamação solene, especialmente em países como o Brasil, cuja tradição elitista reserva o bem-estar social apenas às classes mais privilegiadas.

É por essas razões que a importância da lei não é identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Ela acompanha o desenvolvimento contextualizado da cidadania em todos os países. A sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta. Luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça. Todo o avanço da educação escolar, além do ensino primário, foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais (CURY, 2002, p. 247).

Carrijo (2001) corrobora com a discussão afirmando que foi a partir dos anos 1980 que a educação infantil ganhou um espaço de discussão privilegiado no pensamento pedagógico brasileiro. Com o processo de aprendizagem sendo reexaminado a partir da teoria construtivista de Piaget e a Psicogênese da Língua de Escrita Ferreiro e Teberosky, uma revolução conceitual começou a ocorrer no campo da alfabetização. Juntamente com as mudanças teóricas significativas sofridas pelo conceito de educação na infância havia uma militância social latente, desejosa por transformações que inscrevessem a educação para as crianças pequenas enquanto direito de todas, cunhando, neste contexto, a expressão “educação infantil”. Entretanto, de acordo com Campos (1992),

O quadro geral esboçado pelos dados disponíveis para a década de 80 caracteriza-se por uma grande instabilidade e por sérios desencontros na direção e gestão das políticas federais de financiamento dos programas de pré-escolares e creches no país. A transição política resultou em expressivos ganhos legais, com a promulgação da Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. No entanto, os novos direitos reconhecidos para as crianças menores de 7 anos não foram garantidos por nenhuma previsão em relação a uma fonte específica de recursos (...) (CAMPOS, 1992, p. 19).

Tal situação, conforme a autora, indica a continuidade de uma conjuntura na qual os programas de educação pré-escolar competem com outros níveis de ensino pelas

mesmas verbas, assim como os programas de creche competem pelos recursos com outras linhas de ação no campo de assistência social.

Neste interim, advém a redemocratização do Brasil e, assim como ocorreu com os demais setores sociais, a educação sofre um intenso processo de revisão de suas concepções. O campo das políticas de Educação Infantil também experimenta algumas transformações, como veremos no capítulo a seguir.

## 4 AS POLÍTICAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

Os direitos das crianças de 0 a 6 anos e as políticas de educação infantil no Brasil passaram a ocupar os debates do campo educacional de forma mais intensa nos últimos 30 anos. Esse período representa um momento de significativa importância para essa etapa de ensino em razão da profícua produção de documentos fundamentais que reconheceram expressamente os direitos da primeira infância, como a Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, entre outras políticas que vieram oferecer condições de materialidade para aquelas.

Até 1988, ano da promulgação da CF, a criança brasileira menor de sete anos de idade não possuía a Educação como um direito. A Constituição reconheceu a Educação Infantil como um direito da criança e dever do Estado, retirando a etapa do eixo das políticas de assistência social e integrando-a à política nacional de educação, num esforço de transpor as concepções limitadamente assistencialistas e compensatórias. O ECA repete em seu texto as prescrições da CF para o atendimento às crianças, especificando a necessidade de proteção à infância. A LDB, por sua vez, denominou o atendimento na creche e pré-escola como a primeira etapa da educação básica, delimitando também, no Artigo 62, o profissional – a/o professora/or – que vai atendê-la.

Este capítulo buscou analisar o atual cenário das políticas de Educação Infantil em nível nacional no que tange as concepções presentes e a expansão do atendimento das crianças nessa etapa educacional. Para tanto, realizamos a identificação e a apreciação dos marcos legais e dos documentos oficiais alusivos à esta oferta.

Com este propósito, apresentamos a seguir uma análise das principais políticas de educação infantil no Brasil, como a Política Nacional de Educação Infantil, o FUNDEB, as DCNEI e a BNCC, além Emenda Constitucional nº 59/2009 que estabelece a obrigatoriedade da Educação Infantil, em face da importância assumida na última década.

### 4.1 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL PÓS-LDB

É preciso observar que nesses tempos de transição (VIEIRA, 2008) a

centralização autoritária e tecnocrática, marca do período em que o país vivia sob o a Ditadura Militar, gradualmente cedeu lugar a descentralização no processo de redemocratização do Brasil. Essa transição, segundo Codato (2005), não se deu apenas em função da pressão social por um governo civil, mas também, e principalmente, pela segurança do regime. Se fazia necessário rever certos aspectos do regime militar e instituir um modelo político mais liberal que restaurasse, aos poucos, algumas liberdades civis com o objetivo de “tornar a ditadura militar menos conservadora politicamente”<sup>31</sup>. O autor afirma, todavia, que os militares não transferiram o poder em sua totalidade ao partido do governo, Arena<sup>32</sup>, conservando “posições estratégicas no aparelho do Estado e sua capacidade de vetar certas iniciativas dos políticos civis em temas constitucionais e institucionais” (CODATO, 2005, p. 92). Para tanto, o governo Sarney (1985-1990) representou, com sucesso, esse controle sobre a mudança política no Brasil por meio do pacto social, proposta pelo ainda candidato Tancredo Neves.

Recorde-se que as palavras de ordem da Aliança Democrática, “conciliação” e “pacto social”, conseguiram neutralizar tanto os ensaios de oposição ao regime ditatorial surgidos na conjuntura 1977-1980 (greves operárias, movimentos sociais “de base” e protestos empresariais contra a “intervenção do Estado na economia”), quanto a famosa campanha pelas eleições diretas para Presidente da República, em 1984. O resultado foi o aperfeiçoamento de um regime antipopulista e antipopular ou, como o denominou Florestan Fernandes, uma “democracia forte”, isto é, uma forma política nem explicitamente ditatorial, a ponto de ser combatida como tal, nem plenamente democrática e liberal (Idem, p. 99).

Codato (2005) salienta que a década de 1990, período que compreende os governos de Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi o momento da consolidação do regime liberal-democrático<sup>33</sup>. No período que corresponde ao intervalo entre os anos de 1985 e 1995

---

<sup>31</sup> Conforme Codato (2005), os propósitos não democráticos do projeto de redemocratização podem ser observados na entrevista do General Geisel ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC (FGV), disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/historia-oral/entrevista-tematica/ernesto-geisel-10>.

<sup>32</sup> Depois PDS. Fundiu-se em 1993 com o PDC, formando o PPR, chegando a deter a terceira maior bancada do Congresso Nacional, com 72 deputados e dez senadores, além de um governador e 865 prefeitos. As fusões resultaram hoje nos Partido Progressista - PP e Democratas - DEM.

<sup>33</sup> Nóbrega (2013) chama atenção para o desenho institucional da democracia brasileira, visto que se conjugou o presidencialismo como forma de governo e o federalismo como relação entre o Estado central e as unidades subnacionais. Outros pontos desta democracia destacados pela autora é um

– governos Sarney, Collor de Melo, Itamar Franco e primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso – a descentralização e a qualidade são os grandes temas da política educacional, representando as principais estratégias para a modernização da gestão pública e da reforma do Estado. Entretanto, na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso (1999 – 2003) a descentralização se efetivou de forma centralizada, visto que o MEC tomou as rédeas da política educacional e reaviu a função de emanador das políticas educacionais (VIEIRA, 2007).

Necessário se faz observar a contradição existente naquele período, entre a tendência de valorização e garantia dos direitos das crianças e a orientação neoliberal que impactou as políticas educacionais do país naquela ocasião. Enquanto a redemocratização trouxe a ideia de universalização do ensino, formação cidadã e gestão democrática, por exemplo, a década de 1990 assumiu o viés de controle de qualidade, eficácia, eficiência e produtividade escolar. Obviamente, as políticas públicas de educação foram afetadas pelo ajuste neoliberal que se solidificava.

Nesse contexto, o MEC cria a Coordenação de Educação Infantil - COEDI, com o intuito de expandir essa etapa da educação básica, elaborando o documento “Políticas para a Educação Infantil” em 1993. Contudo, as propostas não lograram êxito (ROSEMBERG, 2002).

Carrijo (2001), ao discutir o lugar da educação infantil na LDBEN e as condições para efetivação do atendimento dessa etapa, por parte dos municípios, que envolve questões como a criação do Sistema Municipal de Educação, do Conselho Municipal de Educação, regulamentação, credenciamento e autorização de funcionamento das instituições de Educação Infantil, formação dos professores, elaboração de proposta pedagógica e criação de espaços e recursos materiais próprios para o atendimento às crianças de zero a seis anos, aponta que

Apesar dos dizeres da nova LDB, das contribuições do RCNEI e do PNE para consolidar a modalidade de Educação Infantil e superar as discrepâncias entre creche e pré-escola, é preciso superar os constrangimentos de tempo e espaço e criar condições concretas, que se orientem pela vontade política, pelo debate e pela mobilização da sociedade, para que essa modalidade conquiste o seu lugar no campo educacional. Nessa perspectiva, cabe, pois, ressaltar que o processo de inserção da Educação Infantil nos sistemas municipais de

---

sistema partidário fragmentado e a coalizão política para a governabilidade, o que culminou em um formato institucional peculiar, repleto de fragilidades. Tal característica pode ser claramente observada nos dois últimos governos – Dilma Rousseff (2014 – 2016) e Michel Temer (2016 – atualmente), quando o legislativo ora atua como colaborador, ora como sabotador do executivo.

educação, não representa, de imediato, a superação dos problemas trazidos pela polarização assistência e educação (CARRIJO, 2005, p. 80-81).

Segundo Costa (2011), a política de convênios estabelecida entre o poder público e as creches comunitárias parece fazer parte do descaso dos governos em relação à educação infantil que ainda perdura. Essa política demonstra intenção de os governos atenderem a educação infantil, mas entregando parte da responsabilidade às próprias comunidades. E se faz necessário, do mesmo modo, refletir sobre essas parcerias em tempos nos quais as relações entre o público e o privado na educação se tornaram uma questão a ser problematizada. Isso significa discutir o lugar do público não-estatal, repensando os papéis da sociedade civil e do Estado na elaboração e materialização das políticas públicas. Afinal, é preciso questionar se a delegação da política social às entidades da sociedade civil representa, de fato, maior eficiência das políticas públicas através da participação da sociedade ou se esses convênios podem significar o prosseguimento do processo de desresponsabilização do Estado em relação à educação infantil.

A partir da instituição da norma, as políticas públicas, *policies*, para a educação infantil começaram a ser/ pensadas e desenvolvidas no país. Todavia, Arantes (2011) aponta que foi baixa a efetividade das políticas para esse atendimento na redemocratização do Brasil, apontando dois fatores principais. O primeiro refere-se à criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), substituído posteriormente pela Desvinculação de Receitas da União (DRU)<sup>34</sup>, que resultou na perda de verbas constitucionalmente vinculadas à manutenção e desenvolvimento da educação, previsto no art. 212 da CF. O segundo fator diz respeito a política de focalização no ensino fundamental adotada no período, em detrimento das demais etapas de ensino. Essa focalização, fortemente vinculada às proposições de organismos internacionais, em especial a UNICEF e o Banco Mundial, consolidou-se, inclusive, por meio do FUNDEF. Em que pese a importância do impacto social da universalização do ensino fundamental, a educação infantil foi relegada nesse processo, gerando uma enorme demanda e consequências para o próprio ensino fundamental.

---

<sup>34</sup> Extinta no Governo Lula, através da EC nº 59/2009 e retomada em 2016 pelo Governo Temer, a partir da EC nº 93/2016.

No que tange à relação entre o processo de Reforma da Educação Básica, a partir de 1990, os Organismos Internacionais e as políticas de Educação Infantil, a educação apresenta-se como destaque nos setores considerados fundamentais pelo Banco Mundial para o desenvolvimento dos países mais pobres. O cenário mundial passou a demonstrar uma preocupação com a infância a partir dos anos 90 e como o Banco Mundial justifica as proposições para a educação das crianças brasileiras.

Bueno (2012), com base em ampla pesquisa documental, afirma que, apesar de a Educação Infantil estar abrigada pela legislação enquanto direito garantido e possuir legislação própria, é possível verificar, por meio dos documentos analisados, o viés compensatório a ela atribuído como reafirmação do discurso ideológico presente nas proposições do Banco Mundial, apresentado sob a alegação da diminuição da pobreza. Segundo Zanardini (2008, p. 183 *apud* BUENO, 2012),

[...] a relação entre pobreza e educação é uma constante nos documentos dos organismos internacionais, com relevo para o Banco Mundial, e suas prescrições de tratamentos focalizados, que alegando uma determinada preocupação com a pobreza, lança mão do discurso ideológico da importância do papel que a educação deve ocupar no alívio das condições sociais de pobreza. Esse discurso recrudesce, principalmente após os anos 1990, e mesmo com nuances distintas traz sempre colada a idéia da possibilidade de via educação dotar os pobres, via o aumento de sua produtividade, de condições de saída de sua situação de pobreza.

Há nisso, portanto, uma marcante incoerência, já que a orientação vai na contramão da garantia do atendimento educacional universal previsto na LDBEN. Os documentos do Banco Mundial anunciaram as proposições para a focalização do atendimento educacional preferencialmente para as famílias de baixa renda, demonstrando, dessa forma, articulação entre a concepção educacional deste organismo com a teoria do *capital humano*, com a Educação Infantil sendo apresentada e discutida como um instrumento para o desenvolvimento econômico e social, uma vez que, conforme Bueno (2012, p. 127) “as políticas educacionais para Educação Infantil apresentam-se como uma importante estratégia de alívio da pobreza, já que incitam a produtividade dos sujeitos, salvaguardando as questões estruturais geradoras da pobreza”.

Com as conquistas garantidas pela Constituição de 1988, a década de 1990 começou tendo o direito da criança à educação com um dos pilares da intervenção

estatal, como a Lei do ECA, nº 8.069/90<sup>35</sup>. O MEC realizou, a partir de 1994, diversos eventos na intenção de debater questões relacionadas às políticas para a Educação Infantil junto aos gestores públicos, iniciando a elaboração do documento da Política Nacional de Educação Infantil - PNEI e, posteriormente, o documento “Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil”, como desdobramento do primeiro (BRASIL, 2006).

O MEC, já em 1995, estabeleceu como um dos principais objetivos da educação brasileira a melhoria no atendimento das crianças de 0 a 6 anos, contempladas em quatro linhas de ação: a) incentivo à elaboração, implementação e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares; b) promoção da formação e da valorização dos profissionais que atuam nas creches e nas pré-escolas; c) apoio aos sistemas de ensino municipais para assumirem sua responsabilidade com a Educação Infantil; e d) criação de um sistema de informações sobre a educação da criança de 0 a 6 anos (BRASIL, 2006, p. 10).

Se o direito da infância à educação já estava afiançado na CF/88, no ECA e no próprio documento da PNEI, em 1996, com a LDB, a importância da Educação Infantil foi evidenciada e traduzida em norma, passando a ser considerada a primeira etapa da Educação Básica. Em 1998, o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI foi organizado pelo MEC atendendo ao art. 26 da LDB que discorria sobre a necessidade de uma base curricular nacional, enquanto o CNE definia as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI. Em 2000, o INEP realizou o Censo da Educação Infantil para compreender, com maior clareza, a situação dessa etapa educacional no Brasil.

Apesar dos imensos desafios que precisam ser superados, a trajetória dessa etapa da educação básica mostra que houve avanços no âmbito normativo. A concepção de educação infantil se transformou e isso representou conquistas a partir das reivindicações dos movimentos sociais e das pesquisas sobre a educação na infância (COSTA, 2011).

---

<sup>35</sup> Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

## 4.2 A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL

A PNEI, produzida em 1994 e reelaborado em 2006, expressou a importância da integração da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, definindo, para tanto, diretrizes, objetivos, metas e estratégias. Com isto, a PNEI demonstra intenções de maior responsabilização da União para com a área.

Em sua primeira versão, as discussões sobre PNEI tiveram início em outubro de 1993, com a participação de especialistas, movimentos sociais, partidos políticos, professores e outros segmentos da sociedade civil. Foi concluída e divulgada em agosto de 1994 com a realização do I Simpósio Nacional de Educação Infantil, quando foi aprovada a proposta do governo como o texto do documento. Logo após muitos outros documentos foram publicados para apoiar os sistemas de ensino na implementação de suas políticas de educação infantil, entre os quais, “Por uma política de formação do profissional de educação infantil” (1994), “Critérios para um atendimento em creches e pré-escolas que respeite os direitos fundamentais das crianças” (1995) e “Propostas pedagógicas e currículo em educação infantil” (1996).

Morgado (2014) ressalta que na década de 1990 os documentos educacionais produzidos em nível internacional chegaram ao país e inspiraram a produção nacional das políticas, destacando três deles: *o Prioridades y estrategias para la educación: Exame del Banco Mundial* (Banco Mundial, 1996), *Educación, um tesouro a descobrir: Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o Século XXI* (UNESCO, 1996) e *Educación e conocimiento: eixo da transformação produtiva com equidade* (CEPAL).

Essa relação entre as políticas globais e as formulações da política nacional é igualmente observada por Bueno (2012, p. 125), quando enfatiza que “a Educação Infantil, concebida como indicação de rentabilidade econômica futura e de alívio da pobreza, foi evidenciada nos documentos do Banco Mundial que nortearam a Reforma da Educação Básica, a partir da década de 1990”. No ver da autora, os documentos brasileiros para a Educação Infantil, naquele contexto, articularam-se com as mudanças econômicas, industriais e tecnológicas mundiais “exigidas pela sociedade capitalista de expansão do conhecimento, de habilidades e de competências, de forma a atender os ditames do mercado de trabalho” (p. 125).

Em sua primeira edição, o documento da PNEI, acompanhando o fenômeno mundial de valorização da infância, afirmava que não havia mais controvérsia sobre a

importância da Educação Infantil e que esta poderia ter um significado particularmente importante, caso fosse baseada “numa concepção de criança como cidadã, como pessoa em processo de desenvolvimento, como sujeito ativo da construção do seu conhecimento” (BRASIL, 1994, p. 12). Para isso, estabeleceu diretrizes gerais para uma Política de Educação Infantil, assim como as ações que o Ministério da Educação e Desportos deveria coordenar a respeito desse segmento educacional nos anos que seguiram.

As diretrizes subdividiam-se em Diretrizes Pedagógicas, orientadas pela concepção de que a criança é um ser ativo e capaz de ampliar seus conhecimentos e experiências e de alcançar graus elevados de autonomia diante das condições de seu meio, e as Diretrizes para uma política de recursos humanos, cuja orientação fundamentava-se na concepção de que, para integrar as funções de educar e cuidar em instituições educativas complementares à família, seria necessário que o profissional que atua na área seja reconhecido como tal, implicando diretamente em garantia de condições de trabalho, plano de carreira, salário e formação (Idem).

A PNEI definiu como principais objetivos para a educação infantil a expansão da oferta de vagas para as crianças de zero a seis anos, o fortalecimento da concepção de educação e o cuidado como aspectos indissociáveis na Educação Infantil e a promoção da melhoria na qualidade do atendimento nas instituições que ofertam essa etapa educacional.

Posteriormente, já em 1998, O MEC, através da SEF/DPE/COEDI, publicou, o documento “Subsídios para o credenciamento e o funcionamento das instituições de Educação Infantil”. Participaram da organização do documento representantes dos Conselhos de Educação dos estados e do Distrito Federal, representantes da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, membros da CEB/CNE, entre outros especialistas, além de dirigentes do MEC, que coordenou os trabalhos. Essa publicação contribuiu de modo expressivo para a elaboração de diretrizes e normas para a Educação Infantil no país (BRASIL, 2006).

No entanto, nos anos seguintes, a centralidade das políticas de educação infantil perderia força (LUCAS; MACHADO, 2012). As autoras observam que no governo Fernando Henrique Cardoso, a reforma do Estado brasileiro

incorporou nos planos econômicos, os princípios do Fundo Monetário Internacional e, nas políticas educacionais, as orientações do Banco Internacional de Desenvolvimento e, principalmente, do Banco

Mundial. Essa reforma do Estado ocorreu atrelada a razões econômicas marcadas pela globalização da economia, desencadeando modificações sociais que, conseqüentemente, levaram a América Latina, em especial, a substituir os modelos de políticas sociais, passando a enfatizar a eficiência, a redução do papel do Estado e o aumento da participação da iniciativa privada no mercado (LUCAS; MACHADO, 2012, p. 124-125).

Tal mudança significou um retrocesso na direção que vieram tomando as políticas na década anterior, pois muitos direitos conquistados ficaram à mercê dos condicionantes econômicos e critérios alheios aos setores que os atendiam. No campo educacional, esse fenômeno foi percebido também na interrupção da implantação das políticas de educação infantil.

Já no Governo Lula, em que pese certas contradições que veremos adiante, houve um esforço de rompimento com as orientações do governo anterior com relação às características assumidas na década de 1990. Tal mudança pode ser atribuída, especialmente, à emergência e ao fortalecimento de novos atores políticos, como os movimentos sociais pela educação.

Conforme Silva (2013), nesse novo contexto, eclode uma nova configuração política que proporciona novas expectativas para educação infantil. A incorporação do discurso da participação social emerge como

um conjunto de promessas que, pelo menos em um primeiro momento, procura romper com as práticas e posturas adotadas no Governo de Fernando Henrique Cardoso, especialmente no que concerne à educação infantil e ao processo de elaboração da política pública nesse campo (SILVA, 2013, p. 111).

Silva (2013)<sup>36</sup> analisou o processo de reformulação da PNEI durante o governo Lula, adotando uma perspectiva que levou em conta o modo de articulação de diferentes atores e seus interesses na elaboração das políticas. Constatando que o Estado se apresenta cada vez mais exposto às diversas frentes de negociação no processo de elaboração e materialização das políticas públicas, Silva questiona, fundamentada em Schneider (2005)<sup>37</sup>, a própria governança e como ela acontece nos contextos policêntricos atuais, visto que

---

<sup>36</sup> A autora analisa a participação de atores não estatais na constituição de políticas de educação infantil, buscando compreender o papel de cinco atores não estatais envolvidos no processo de elaboração da PNEI (2003-2005): CNTE, CONTEE, ANPED, MIEIB e UNESCO.

<sup>37</sup> SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 5. n. 1, p. 29-58, jan./jun. 2005.

Na análise da elaboração da Política Nacional de Educação Infantil levamos em consideração que a produção de políticas públicas não é mais um assunto exclusivo de uma hierarquia governamental, mas de redes as quais envolvem uma grande quantidade de atores tanto estatais quanto não estatais (SILVA, 2013, p. 89).

De acordo com Scherer-Warren (2008), a presença de atores não estatais no controle social emerge nos anos 2000 de uma forma diferente das décadas anteriores, em um controle social pela cidadania. Caracterizava-se como uma rede de engajamento na esfera pública autônoma em relação à esfera governamental que buscou empoderar a sociedade civil para a participação negociando suas demandas nos espaços estatais por meio da articulação de redes, associações, ONGs, fóruns, entre outras formas de organização social. Tal configuração oferece possibilidades de um projeto de nação que radicaliza a democracia, conforme a autora.

Silva (2013) evidencia que a rede de políticas públicas formada em volta da educação infantil no Brasil foi composta por onze atores<sup>38</sup> que participaram do Comitê Nacional de Políticas de Educação Básica – CONPEB, sendo dois (2) estatais e nove (9) não estatais. Este grupo foi instituído em 2004, no âmbito da Secretaria de Educação Básica do MEC. A presença desses atores na elaboração da PNEI autentica a afirmação de que o Estado, no âmbito de suas ações, pode otimizar o processo de elaboração de políticas públicas, articulando os interesses da sociedade sem tornar-se refém desses.

Esse modelo de governança foi tomado como uma política de governo que visava ampliar a participação de atores não estatais na formulação de políticas públicas, nesse caso, de educação infantil. E que a colaboração de outros atores proposta pelo Estado para elaborar a política teve o propósito bastante claro de utilizar recursos espalhados entre os diversos atores da sociedade civil e que essa participação “ocorreu por meio de interações e interdependências, resultando em padrões mais ou menos estáveis de relações entre os diversos atores na rede” (p.

---

<sup>38</sup> São eles: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação – ANFOPE, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – CONTEE, Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação – CONSED, Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – SEB/COEDI/MEC, Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, Movimento Interfóruns de Educação Infantil – MIEIB, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC e União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME.

229). Além disso, as interações analisadas demonstraram que a negociação teve um caráter complexo e imprevisível, contudo, a cooperação e a tentativa de encontrar consensos foram apontadas como fortes características da rede.

Em sua reedição, em 2006, naquele novo contexto de definição da política, expressaram-se no texto da PNEI também os objetivos de garantir o acesso de crianças com necessidades educacionais especiais nas instituições de Educação Infantil, a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos da realidade da Educação Infantil no Brasil para servir de orientação e definição de políticas públicas para a área e assegurar a valorização das/dos docentes de Educação Infantil, promovendo a participação desses profissionais nos Programas de Formação Inicial para professores e afiançando, nas redes públicas, a inclusão dos professores de Educação Infantil nos planos de cargos e salários do magistério (BRASIL, 2006).

Conforme Morgado (2014, p. 305), o Estado é caracterizado no documento como “formulador implementador, viabilizador de políticas e recursos para retomar o direito à educação, assegurado na Constituição, às crianças, tendo como ação complementar a da família”. A PNEI lembra a importância das execuções de políticas para a educação infantil, da necessidade das creches se colocarem nesse contexto, da relevância do desenvolvimento integral das crianças, da formação de professores, das instituições e dos perfis curriculares. Conforme a autora:

Os objetivos vinculados à educação infantil no documento PNEI (1994) devem ser considerados mesmo se compreendendo que não se trata de um documento-lei, mas que compõe o âmbito nacional de orientações a serem seguidas por essa etapa da educação. Tais objetivos buscavam expandir o número de vagas para as crianças, fortalecer a concepção de educação infantil expressa no documento entre as instâncias competentes e promover a melhoria do atendimento e da qualidade em creches e pré-escolas (MORGADO, 2014, 294).

A reedição também estabeleceu metas a serem cumpridas, de modo a firmar um compromisso com a proposta de educação infantil presente nos objetivos. Entre as metas, destacamos a integração, até o final de 2007, de todas as instituições de Educação Infantil (públicas e privadas) aos respectivos sistemas de ensino, o atendimento, até 2010, de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das crianças de 4 a 6 anos e adaptação dos prédios das instituições de Educação Infantil para que, em

cinco anos, todos estivessem em conformidade aos padrões de infraestrutura exigidos (BRASIL, 2006).

Em vista disso, estratégias ainda foram elaboradas para operacionalizar as metas, como apoiar técnica e pedagogicamente a construção de políticas municipais de Educação Infantil, desenvolver ações de apoio técnico à elaboração e à implementação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, com atenção à Educação Infantil e incluir esta etapa no sistema de financiamento da Educação Básica, com a inclusão da responsabilidade orçamentária da União para a manutenção e a continuidade do seu atendimento. Também destacamos a articulação entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, evitando o impacto da passagem de um período para o outro e garantindo uma política de temporalidade da infância e a articulação entre a Política Nacional de Educação Infantil, os fóruns de Educação Infantil e outras organizações da sociedade civil, entre outras estratégias (BRASIL, 2006).

O documento da PNEI recomendou também que a prática pedagógica levasse em conta os saberes produzidos por todos os sujeitos envolvidos: crianças, professoras e professores, pais, comunidade e outros profissionais e que estados e municípios elaborassem seus planos de educação de acordo com a Política Nacional de Educação Infantil, além de garantir que suas instituições de Educação Infantil oferecessem, pelo menos, quatro horas de atendimento educacional por dia, com progressiva ampliação para tempo integral. Do mesmo modo, houve a recomendação de que as instituições de Educação Infantil assegurassem e divulgassem iniciativas que levassem ao avanço na produção de conhecimentos na área sobre a infância e a prática pedagógica e que a reflexão coletiva sobre a prática pedagógica norteasse as propostas de formação. Por fim, foi recomendado que os profissionais da instituição de educação infantil, as crianças e as famílias participassem da elaboração, da implementação e da avaliação das políticas públicas destinadas a esse grupo (BRASIL, 2006).

Note-se, ainda, que as metas e estratégias de ação recomendadas pela PNEI foram corroboradas pelo Plano Nacional de Educação, indicando a participação ativa de grupos defensores dos interesses da expansão da educação infantil para a maior parte da população nos embates que cercaram as definições contidas no PNE.

#### 4.3 DO FUNDEF AO FUNDEB: AVANÇOS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Como indicou a PNEI, a inclusão da Educação Infantil como primeira etapa da educação básica acarretou significativas implicações para os sistemas de ensino, exigindo melhor definição de papéis, responsabilidades, mecanismos e meios para implementação da política, especialmente no que diz respeito ao seu financiamento. Se fazia necessário, de tal forma, sua inclusão no sistema de financiamento da Educação Básica e a certa responsabilidade orçamentária da União para a manutenção e a continuidade dessa oferta (BRASIL, 1994).

Vale lembrar que os recursos da educação no período advinham do FUNDEF, O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Instituído pela EC nº 14, em setembro de 1996, o FUNDEF foi regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. A sua proposta foi garantir uma subvinculação dos recursos da educação para o Ensino Fundamental, assegurando melhor distribuição dos recursos. A partir de então, cada ente federado passou a receber o equivalente ao número de alunos matriculados na sua rede pública do Ensino Fundamental, conforme os dados do Censo Escolar do ano anterior, definindo um valor mínimo por aluno/ano.

O FUNDEF era composto, em cada Estado, por 15% das receitas do FPE e FPM, do ICMS, do IPIexp, do Ressarcimento pela desoneração de exportações de que trata a Lei Kandir<sup>39</sup> e a complementação da União quando se fizesse necessário. Dos recursos, 60%, no mínimo, deveriam ser utilizados para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no Ensino Fundamental público. Os demais 40%, no máximo, deveriam ser utilizados em outras ações de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental público, como a formação continuada de professores, aquisição de equipamentos e melhorias nas escolas da rede de ensino (BRASIL, 2003).

Hermida (2012) chama atenção para a concepção neoliberal adotada pela reforma da educação no governo FHC. Para o autor, as mudanças não buscaram

---

<sup>39</sup> Lei Complementar n.º 87/1996.

solucionar os problemas da educação no Brasil, mas procuraram adequar-se à lógica das transformações que ocorriam no mundo, conforme as exigências dos organismos internacionais. Para o autor, com a reeleição de FHC,

a cruzada neoliberal se consolida no poder e o Brasil continua subscrevendo a estratégia que os países capitalistas centrais determinaram para os países capitalistas periféricos ou em via de desenvolvimento. Dentre os objetivos do governo, estiveram a estabilidade monetária e a abertura do mercado para os fluxos de capitais internacionais. Com isto, o monetarismo e o liberalismo se tornam a religião oficial das políticas econômicas brasileiras, e começam a influir no resto das políticas públicas, principalmente nas políticas sociais, dentre elas, na educação. Com esta orientação ideológica, alinhada à necessidade de implantar no país o modelo de “Estado Mínimo”, o arrocho salarial dos trabalhadores da educação foi institucionalizado. Deste modo, o país se desobriga para com a educação e começa a retirar dinheiro tradicionalmente destinado para suas áreas sociais para pagar os juros das dívidas aos banqueiros nacionais e internacionais (HERMIDA, 2012, p. 11).

Não se pode deixar de observar, contudo, as contradições presentes na gestão FHC, contradições que são inerentes, grosso modo, aos governos neoliberais daquele período. Se, de um lado, a educação brasileira naquele governo foi organizada de modo a atender os ditames dos organismos multilaterais, que, por sua vez, respondiam aos interesses econômicos e mercantilistas do capitalismo mundial, do outro, foi no governo FHC quando se construíram as bases para o desenvolvimento de políticas sociais que foram aprofundadas e aperfeiçoadas nos governos seguintes, como a inserção das questões de gênero e pluralidade cultural no currículo escolar por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais. Porém, se compararmos o governo FHC e o governo Temer, veremos que neste último não podemos sequer encontrar indícios de desenvolvimento de políticas de viés progressista. Esse retrocesso se consolidou em razão da coalizão com os partidos mais conservadores do Brasil que, em um grande acordo nacional iniciado em meados de 2016, conseguiram inscrever suas pautas na agenda pública. Como exemplo, podemos citar o projeto “Escola sem Partido” que visa cercear o livre debate de ideias no âmbito escolar e a autonomia do ensino dos docentes em sala de aula.

Ainda que as sociedades civil e política considerassem necessária uma reforma educacional no Brasil nos anos de 1990, a reforma encaminhada pelo governo FHC foi fortemente questionada pelos movimentos organizados em defesa da educação

pública brasileira, assim como os aspectos de seu financiamento.

É inegável que o FUNDEF representou um avanço expressivo na política de financiamento educacional no Brasil. Não obstante, teve duração de apenas dez anos, quando as críticas às suas limitações levaram a uma mudança na forma de financiamento da educação. Questionava-se, principalmente, a vinculação dos 60% dos recursos da educação apenas ao ensino fundamental, deixando descobertos os demais níveis e modalidades de ensino, que permaneceram precarizados e/ou deixaram de ser ofertados, sob alegação da insuficiência de recursos para a implementação adequada. As discussões que já vinham ocorrendo há algum tempo, encontraram nesse contexto o terreno fértil para o desencadeamento de propostas para a implantação de uma política de financiamento que não priorizasse apenas o Ensino Fundamental, mas tivesse abrangência para toda a educação básica.

De modo que, a partir da forte pressão exercida pelos movimentos sociais sobre o governo Lula, as reivindicações passaram a ser atendidas. O governo federal encaminhou ao Congresso Nacional, por meio do Ministério da Educação, a proposta de EC que visava à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em substituição ao FUNDEF, em junho de 2005. Com mecanismo de captação e redistribuição similar ao do FUNDEF, a proposta foi aprovada pela EC nº 53/2006 e regulamentada pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

O principal objetivo do FUNDEB foi corrigir as disfunções identificadas enquanto vigorou o FUNDEF, desdobrando seu atendimento a todos os alunos e profissionais da educação básica e garantindo, dessa forma, o acolhimento de toda população escolarizável em perspectiva sistêmica da educação. Um dos argumentos centrais para sua admissão foi a indicação das pesquisas em educação que demonstraram a relevância dos primeiros anos de vida escolar sobre o sucesso educacional do indivíduo, além do oferecimento imediato de qualidade de vida às crianças em situação de maior vulnerabilidade.

Com vigência estabelecida até 2020, a implantação do FUNDEB começou em 1º de janeiro de 2007, sendo completamente concluída no ano de 2009, quando o total dos estudantes da rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o a contribuição dos entes federado para a formação do Fundo atingiu o percentual de 20%. Naquele ano, o levantamento do INEP divulgou alguns dados sobre o atendimento à educação infantil, a partir do censo, que indicou um perfil ainda

insuficiente.

A partir do FUNDEB percebe-se um aumento na oferta da educação de zero a três anos. Fica clara também, a carência do poder público nesta modalidade de ensino se considerarmos que quase a totalidade da oferta em creches nos estados do Amapá, Pernambuco, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul se dá na rede privada. Outro dado importante diz respeito à oferta da Educação Infantil de zero a três anos no Distrito Federal, que [...] totaliza 95% das vagas das creches na rede privada de ensino (GASPAR, 2010, p. 125).

O INEP analisou ainda que, face a plenitude da implantação do FUNDEB, a oferta desta fase era bastante municipalizada em 2009, pois a rede municipal respondia, à época, por 75,3% do atendimento. Todavia, a rede privada ainda respondia por mais de 30% das vagas na Pré-Escola, em quatro estados da federação, entre os quais Pernambuco figurava.

Gaspar (2010) ressalta o avanço trazido pela implantação do FUNDEB, que vai além da garantia do repasse dos recursos financeiros para a Educação Infantil. Podem ser destacadas a garantia da integralidade e a integridade do atendimento à infância, desde o nascimento, oferecendo à creche a relevância social, educacional e política que garante o direito da criança de zero a três anos à educação, afastando-a ainda mais do status caritativo e assistencial. Caso não tivesse sido contemplada no fundo, a creche correria o risco de perder sua finalidade pedagógica. Além disso, para se cumprir as metas estabelecidas para o IDEB, necessariamente o investimento precisaria começar na Educação Infantil. A inscrição da Educação Infantil no FUNDEB igualmente concretiza o conceito de Educação Básica como formação mínima, necessária e integral, conforme preconiza a LDBEN.

Não podemos deixar de mencionar ainda a determinação da fixação do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. A partir de então, a valorização da/do docente da Educação Infantil será garantida a partir dos mesmos critérios anteriormente ventilados aos do Ensino Fundamental.

#### 4.4 AS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

A Coordenação Geral de Educação Infantil do MEC estabeleceu, em 2008, em

parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, um convênio de cooperação técnica com o intuito de desenvolver estudos e debates sobre o currículo da Educação Infantil, resultando em documentos como “Subsídios para as Diretrizes Curriculares Nacionais Específicas da Educação Básica”. A proposta de elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais – DCNs surge como fruto dessa articulação e dos debates junto a entidades nacionais como a ANPED, UNDIME e CNTE, além de movimentos como o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil - MIEIB.

Aqui se faz importante ressaltar o protagonismo dos movimentos sociais e seus modos de participação na esfera pública das decisões no governo Lula, mesmo que esse governo tenha como marca orientações contraditórias no desenvolvimento das políticas. Nessa direção, Oliveira (2009) alerta que

O primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior. Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu – FHC – mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho (OLIVEIRA, 2009, p. 198).

Note-se que o modelo de gestão das políticas públicas desenvolvidas no período possui raízes no contexto da reforma do Estado da década anterior, mesmo que apresente rupturas. Ainda assim, o governo Lula ficou marcado pela participação de diversas formas de organizações sociais nos espaços institucionais pelos compromissos e acordos firmados com os movimentos sociais da sua base eleitoral. De modo que o processo de elaboração das Diretrizes acabou por incorporar as contribuições apresentadas por pesquisadores, conselheiros tutelares, Ministério Público, sindicatos, conselheiros municipais de educação, ONGs e movimentos, entre outros atores sociais.

Em 17 de dezembro de 2009, foram fixadas as DCNEI, com o objetivo de estabelecer as Diretrizes Curriculares a serem observadas nas propostas pedagógicas na educação infantil. Articuladas às Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, as DCNEI reúnem princípios, fundamentos e procedimentos determinados pela CEB/CNE no intuito de orientar as políticas públicas de elaboração, planejamento, execução e avaliação das propostas curriculares de Educação Infantil.

Busca formas de garantir o processo de aprendizagem e desenvolvimento das crianças menores de seis anos, sem, contudo, antecipar os conteúdos que serão vistos no Ensino Fundamental (BRASIL, 2010).

No texto das DCNEI, quando a idade do alunado da Educação Infantil já estava estabelecida de 0 a 5 anos<sup>40</sup>, a criança pequena é definida como

Sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL, 2010, p. 12).

Dentro da concepção de educação presente nas DCNEI, a matrícula na educação infantil tornou-se obrigatória para crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano da matrícula. No caso das crianças que completam 6 anos após a partir de 01 de abril, as matrículas não deverão ser realizadas no Ensino Fundamental, mas ainda na Educação Infantil. As diretrizes orientaram também no sentido de zelar pela frequência na Educação Infantil, mas sem utilizar esse fator como pré-requisito para a matrícula no 1º ano do Ensino Fundamental, além de reforçar que as vagas em creches e pré-escolas devem ser oferecidas o mais próximo possível das residências das crianças, conforme já orientava a LDBEN.

Quanto aos princípios, as propostas pedagógicas de Educação Infantil presentes nas DCNEI devem ser: a) éticos: autonomia, responsabilidade, solidariedade, respeito ao bem comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, b) políticos: direitos de cidadania, exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática e c) estéticos: sensibilidade, criatividade, ludicidade e liberdade de expressão nas manifestações artísticas e culturais das crianças (BRASIL, 2010).

O documento conta com observância de proposta pedagógica destinada a garantir o acesso da criança “à apropriação, renovação e articulação de conhecimentos e aprendizagens de diferentes linguagens”, bem como garantir o direito “à proteção, à saúde, à liberdade, à confiança, ao respeito, à dignidade, à

---

<sup>40</sup> Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005: altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006: altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade

brincadeira, à convivência e à interação com outras crianças” (Idem, p. 18). As propostas pedagógicas das instituições também devem garantir condições para o trabalho coletivo e para a organização de espaços, tempos e materiais, assegurando às crianças, entre outros objetivos, os deslocamentos e os movimentos amplos nos espaços da instituição e a acessibilidade a materiais, objetos, brinquedos e instruções para todas, inclusive para as crianças com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Há no texto das DCNEI ainda as propostas pedagógicas voltadas para a diversidade, para as crianças Indígenas e para as infâncias do campo.

Por fim, no que concerne à avaliação, as DCNEI orientam que as instituições de Educação Infantil criem procedimentos para acompanhar o trabalho pedagógico e para avaliação do desenvolvimento das crianças, assegurando a análise das atividades, brincadeiras e interações no cotidiano escolar, sem desígnio de seleção, promoção ou classificação para a etapa seguinte. A propósito, a articulação da Educação Infantil com o Ensino Fundamental na transição entre as duas etapas também é destacada no documento.

#### 4.5 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 59/2009: OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Após a alteração dos artigos 29, 30, 32 e 87 da LDBEN, que estendeu o ensino fundamental de oito para nove anos de duração, com a matrícula obrigatória já no primeiro ano, aos 6 anos de idade<sup>41</sup>, a EC nº 59/2009 é a maior mudança ocorrida no campo das políticas de educação infantil desde a CF/88 e LDB. Entre as principais modificações introduzidas pela EC, destacaremos a obrigatoriedade da inserção de crianças de 4 e 5 anos na pré-escola.

Barbosa (2011) analisa que no cenário de reformas neoliberais e as mudanças nas políticas sociais voltadas para a população de baixa renda, assim como o aumento do desemprego e diminuição da renda, delineou-se uma luta política na qual foram colocados em jogo diferentes projetos de sociedade, logo, diferentes projetos para a educação e para a infância. Com a inserção da criança de seis anos no Ensino Fundamental e as questões suscitadas por essa mudança, vários movimentos sociais

---

<sup>41</sup>Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.

expressaram preocupação quanto à garantia da educação infantil. A diminuição do quantitativo de matrículas na pré-escola, por exemplo, foi uma das consequências dessa alteração, uma vez que o Estado acabou por favorecer o aumento de recursos direcionados ao primeiro ciclo do Ensino Fundamental (BARBOSA, 2011).

O contexto no qual a EC nº 59/2009 foi forjada estava envolto em uma série de movimentações que se articulavam com movimentos em nível global, especialmente com as transformações nas relações capitalistas e as consequências destas nas relações socioculturais expressas em uma arena de luta pelas garantias sociais, entre as quais encontrava-se a democratização da educação. De acordo com Vieira (2011) a alteração no texto constitucional posicionou o Brasil no mesmo patamar dos países que oferecem maior tempo de escolarização obrigatória, ainda que a realidade não tenha se modificado muito<sup>42</sup>. De tal forma,

Devendo a obrigatoriedade ser implementada, progressivamente, até 2016, nos termos do PNE (2011-2020), com apoio técnico e financeiro da União, a EC nº 59, de novembro de 2009 é considerada um marco na educação brasileira, na medida em que pode propiciar a universalização e a democratização do acesso à pré-escola e ao ensino médio (VIEIRA, 2011, p. 247).

Antes da Emenda, o critério que definia a entrada do aluno na educação básica era a etapa de ensino correspondente. Com a EC, definiu-se que o critério passaria ser a idade do aluno, ampliando a faixa etária obrigatória para os 4 aos 17 anos de idade<sup>43</sup>. Essa mudança aumentou de modo considerável a duração do período de escolarização obrigatória, que passou de 9 para 14 anos. Em que pese a importância das questões levantadas em atenção ao Ensino Médio, ou à faixa etária dos 15 aos 17 anos, e à Desvinculação das Receitas da União dos recursos da manutenção e ao desenvolvimento do ensino, cuja demanda fazia parte dos pleitos do setor educacional há muito tempo, nos detivemos a analisar apenas a educação infantil nesse contexto, foco do nosso estudo.

Contudo, a Emenda 59, aprovada em 11 de novembro de 2009, recebeu severas críticas naquela ocasião. Sem ter sido precedida por debates com os setores

---

<sup>42</sup> O Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) divulgado em março de 2017 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) indicou que a média de tempo de estudo no Brasil continua sendo inferior às médias registradas nos demais países do Mercosul e do Brics, figurando na 79ª posição entre 188 países.

<sup>43</sup> Posteriormente, a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, consagrou na LDB a obrigatoriedade da matrícula das crianças de 4 e 5 anos nas instituições de Educação Infantil.

especializados e a sociedade em geral, introduziu modificações significativas na legislação, o que provocou surpresa, mas também apreensão, no meio educacional e na população em geral, ainda que a demanda por essa obrigatoriedade fosse pleito antigo dos movimentos sociais pela educação infantil, como pelo Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil - MIEIB<sup>44</sup>.

Campos (2010) indica uma primeira preocupação suscitada pela EC 59, que diz respeito a obrigação das famílias de matricularem seus filhos de 4 e 5 anos na pré-escola, mesmo que assim não desejem. Este fato poderia se constituir<sup>45</sup> num impasse, considerando que não há evidências da existência de grande demanda por educação nessa fase, dadas as diversidades de necessidade e condições das famílias brasileiras. A autora cita ainda uma pesquisa de avaliação realizada no México, entre 2001 e 2005, onde a implantação da obrigatoriedade da pré-escola apontou um aumento substancial de classes com mais de 30 estudantes para cada docente como efeito desta medida (Idem, p. 11).

No caso do Brasil, Campos aponta que uma das consequências que tal política parece causar é a tendência de que crianças sejam empurradas cada vez mais novas para as escolas e para as etapas seguintes da educação básica, sem, contudo, terem garantidas práticas educativas adequadas para suas idades. Necessário se faz observar, ainda, os modos como a população infantil vem sendo acolhida nas diversas redes, tanto as públicas como as redes da iniciativa privada.

As gestões municipais, por sua vez, se depararam com grandes desafios ao enfrentarem a nova realidade posta. Sanches (2010) advertiu para o aumento da precarização das relações de trabalho das professoras e professores que atuam na educação infantil em nível municipal, além da conseqüente entrada de leigos, pessoas com não habilitadas em nível médio na modalidade normal ou superior em pedagogia, na área. Tal condição, conforme o autor, se expressa na manutenção de cargos como monitor ou auxiliar de creche, um mecanismo largamente utilizado pelos sistemas de ensino para desobrigar-se do cumprimento do piso salarial para os profissionais do magistério.

---

<sup>44</sup> Ver Santos, Flores e Klemann (2010).

<sup>45</sup> Falamos em um tempo futuro pois estamos considerando que, embora tenha se tornado obrigatória em 2009, essa condição entra na ordem do dia das discussões na sociedade a partir da aprovação do PNE 2014-2024.

Outro fator de apreensão mencionado por Sanches (2010) é ausência de um formato de pactuação entre os entes federados, por meio de um regime de colaboração<sup>46</sup> efetivo. De fato, a experiência brasileira do processo de municipalização do ensino fundamental demonstrou que foram desconsiderados em absoluto nesse processo a população a ser atendida e os recursos necessários a serem utilizados pelos municípios. Com este argumento, Sanches (Idem) afirma que não há possibilidade de universalização da pré-escola e expansão da oferta em creches sem que os papéis dos entes federados sejam examinados, para o que se torna imperativo a constituição do sistema nacional de educação e as redefinições das responsabilidades de cada ente.

Não obstante, a EC 59/2009 é um marco legislativo que denota uma orientação para mudanças no sentido de democratizar o acesso à educação, especialmente em um país onde as desigualdades são historicamente marcadas. Vieira (2011) alerta que ainda se verificam taxas muito baixas de atendimento em creches para o segmento das crianças de 0 a 3 anos de idade, chamando atenção para as variáveis “idade”, “localização”, “renda” e “etnia/cor”.

#### 4.6 A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR

A Base Nacional Comum Curricular – BNCC é o documento que define o conjunto progressivo de aprendizagens fundamentais que os estudantes brasileiros devem desenvolver durante a escolarização básica. A Base veio nortear os currículos e as propostas pedagógicas dos sistemas e redes de ensino de todo o Brasil, estabelecendo conhecimentos, competências e habilidades a serem desenvolvidos ao longo da educação básica. A necessidade de uma BNCC surge em função da intensa desigualdade educacional brasileira e pretende reduzir as disparidades observadas de Norte a Sul do país, adotando uma base curricular única que poderá garantir aos estudantes a aprendizagem de um conjunto essencial de conhecimentos e habilidades.

Já prevista no artigo 210 da Constituição e na LDBEN, a importância de uma base curricular foi bastante discutida a partir das DCNs e, de forma mais contundente, a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação (2014) que definiu a BNCC

---

<sup>46</sup> Essa relação Inter federativa será tratada adiante.

como estratégia para alcançar as metas 1, 2, 3 e 7. Nessa direção, vários movimentos sociais estiveram ligados às discussões sobre o documento, como o Movimento pela Base Nacional Comum, grupo não governamental de profissionais da educação. Mesmo assim, embora o documento tenha sido amplamente debatido durante o governo Dilma Rousseff, o texto só foi finalizado em 2017, já no governo Michel Temer.

Por ter perpassado gestões, os embates dos diferentes grupos acabaram refletidos no texto da BNCC e resultaram em três versões do documento. Cada versão expressava, assim, a concepção do projeto político que estava em curso. Tal realidade nos lembra Silva (1995), quando observa que o currículo nada mais é do que um campo de lutas onde os diversos posicionamentos estão em conflito, buscando a hegemonia ao mesmo tempo em que estabelecem relações de poder. Os processos de disputa aconteceram tanto no âmbito do próprio governo, como em meio ao setor público e ao setor privado e entre as forças progressistas, liberais e conservadoras.

As duas primeiras versões da BNCC buscaram contemplar a diversidade brasileira nos seus diversos aspectos. Questões de gênero e diferenças culturais e religiosas, por exemplo, foram incorporadas ao texto, levando em conta a realidade do país e o cuidado com a garantia da democratização da sociedade, da justiça e inclusão social.

Na terceira e última versão da BNCC, a ideia da eficiência na aprendizagem ganhou espaço, com a perspectiva de que os estudantes assimilassem os conteúdos de forma mais rápida, em detrimento de outros aspectos. Até mesmo a alfabetização foi proposta de forma antecipada, colocando a Educação Infantil dentro da mesma lógica de escolarização das demais etapas. Outro foco da proposta da BNCC são os *rankings* internacionais, o que traduz os interesses dos grupos privatistas e suas concepções sobre qualidade da educação. De tal modo, a versão homologada pelo CNE em dezembro de 2017 expressa a visão de educação da gestão Temer e representa, de forma clara, a aliança do governo com forças conservadoras e ultraliberais que se uniram para promover o impedimento da presidenta Dilma Rousseff, como veremos.

Apesar da relevância do documento para a superação das desigualdades educacionais que se apresentam, a BNCC recebeu severas críticas de diversas

entidades ligadas à educação, como a ANPED, que divulgou em nota<sup>47</sup> suas preocupações com o que a última versão da BNCC apresentada ao CNE sintetiza:

São elementos presentes nesta crítica tanto a metodologia de elaboração que privilegia especialistas e subalterniza o diálogo com as comunidades escolares quanto suas evidentes implicações nos processos de avaliação, de ensino e aprendizagem, na homogeneização das matrizes curriculares, na formação de professores e autonomia das escolas que se fragilizam com a lógica de centralização que a BNCC instaura na educação escolar (ANPED, 2017).

As críticas versaram, sobretudo, acerca da inspiração para construção da Base nas experiências de centralização curricular de orientação neoliberal, como o *Common Core* Americano, o Currículo Nacional da Austrália e a reforma curricular chilena, que já foram duramente criticadas sobre seus efeitos nos seus respectivos países e o modelo curricular pautado em competências, amplamente debatido no meio educacional (ANPED, 2017).

Outro ponto a ser questionado da Base é a remoção dos termos “identidade de gênero” e “orientação sexual” na última versão enviada ao CNE. O governo Temer e o então ministro da educação, Mendonça Filho, aliados aos conservadores que fundamentam sua base governista, assumiram, com essa decisão, a retirada da base dos valores constitucionais de combate a todas as formas de discriminação. De tal modo, o enfrentamento ao machismo, homofobia, entre outras formas de discriminação e agressões, são ignoradas como se não fosse o Brasil um país com alto índice de violência contra as mulheres e população LGBTI e não fosse a escola um espaço privilegiado de possibilidades para construção de uma sociedade menos desigual. Isso revela mais do que simples ausência de atenção do poder executivo para com as necessidades concretas da população brasileira, revela um compromisso político com o ultraconservadorismo que deu suporte ao processo de *impeachment* e que, por ter contribuído para levar ao poder o atual governo, vem encontrando espaço e avançando sobre os direitos conquistados. Com efeito, muitos obstáculos que já se pensavam superados em termos de inclusão social e respeito à diversidade voltaram à tona por ocasião da aprovação da Base.

---

<sup>47</sup> Disponível em <http://www.anped.org.br/news/nota-da-anped-sobre-entrega-da-terceira-versaoda-base-nacional-comum-curricular-bncc-ao>

Note-se ainda que a política do Custo Aluno Qualidade Inicial, o CAQi, também deveria ter sido materializada até 2016, tal qual a regulamentação do SNE, para oferecer suporte à efetiva condição de implantação da base nacional. Entretanto, nenhuma das políticas citadas teve a celeridade da aprovação da BNCC, o que, em nosso ver, carrega consigo duas características principais: o descompromisso do governo Temer com a regulamentação do necessário financiamento da educação pública e a compreensão do currículo escolar enquanto um instrumento de poder que pode ser usado para a manutenção do *status quo* dos grupos privilegiados, seja por questão de gênero, raça ou classe social.

É preciso considerar o avanço que a uma política curricular com o porte de uma BNCC poderia representar para um país profundamente desigual como o Brasil. Porém, não é nessa direção que seguem caminhando a política curricular, tampouco as que dizem respeito ao financiamento da educação. Com as regulamentações que retiram suas fontes de financiamento, como a desobrigação dos recursos do pré-sal para a educação e a aprovação da desvinculação de receitas dos estados, Distrito Federal e municípios<sup>48</sup>, o setor dificilmente poderá manter as perspectivas de crescimento no padrão de atendimento que buscava desenvolver nos últimos anos.

É com esta compreensão que chegamos ao quarto capítulo da pesquisa, no qual discutiremos os principais horizontes do planejamento de políticas educacionais no Brasil e como a educação infantil apareceu nos diversos períodos.

---

<sup>48</sup> Emenda Constitucional 93, de 2016.

## 5 O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E O PNE

É preciso considerar que a análise de uma política pública leva em conta todas as fases que a envolvem, desde a problematização da questão até a avaliação, etapa final ou de reinício do processo. Nesse ciclo as fases estão interligadas de tal forma que não é conveniente separá-las, senão para facilitar a compreensão de um determinado processo. Em que pese a relevância de cada uma das etapas, é o planejamento que se encontra na ordem do dia no campo de estudo das políticas educacionais, face à recente aprovação do PNE e suas implicações no setor a partir de 2014.

O planejamento implica no delineamento dos rumos a serem tomados, na dimensão e nas perspectivas de atuação de uma política. Trata-se da tentativa de sistematizar de maneira metódica e racional o processo das tomadas de decisão e da execução das ações, afim de atingir os objetivos almejados. Embora a gênese da atividade de planejar perpassa o processo de hominização e faça parte da história evolutiva do ser humano, posto que a capacidade de pensar vai se formando no contexto da ação do homem sobre o mundo (EVANGELISTA, 2011), o planejamento enquanto processo técnico ocorre apenas na modernidade e acompanha o processo de formalização dos setores que emergem com a complexificação das sociedades.

De acordo com Baia Horta (1991), o planejamento educacional é uma forma específica de política pública e de intervenção do Estado em educação cujo propósito é implantar uma determinada política que leve o sistema educacional a cumprir funções a ele conferidas enquanto instrumento deste mesmo Estado. Por seu turno, o planejamento educacional vincula-se ao planejamento público mais amplo, articulando a dimensão da racionalidade técnica à dimensão política. Desse modo, as dimensões técnica e política estão intimamente relacionadas no planejamento, especialmente no campo das políticas públicas.

Enquanto instrumento técnico e político, o planejamento educacional não é neutro, mas relaciona-se intrinsecamente com as injunções políticas e econômicas vigentes. No Brasil, cujos padrões de privatismo e clientelismo ainda predominam na sociedade, o planejamento segue sintonizando os interesses do setor com as necessidades do desenvolvimento da ordem capitalista (CUNHA, 2009).

Conforme Kuenzer (2003), a “(im)produtividade” da Educação - mesmo a educação computando um dos mais significativos gastos no orçamento da União -,

tem sido o argumento utilizado para que o Estado e setores da sociedade civil se debruçam sobre o problema “para tentar compreender como os recursos públicos são gastos, por quem e para quê” (p. 56). Nesse sentido, com vistas ao desenvolvimento de um planejamento educacional que possibilite a formulação de políticas públicas para a democratização e a elevação da qualidade da educação no Brasil, exige-se a elaboração de Planos de Educação em níveis nacional, estadual e municipal com vistas a suprir a necessidade de legislações atentas as especificidades de cada instância.

Podemos afirmar que o plano constitui uma expressão do planejamento, ferramenta usada pelas sociedades objetivando o alcance de metas estabelecidas para sua organização e desenvolvimento que nas políticas públicas guiam a ação governamental. Ou seja, planejar quer dizer selecionar diretrizes, estratégias, técnicas e modos de agir para que os governos busquem equacionar problemas por meio da intervenção e da regulação nos/dos setores sociais (AZEVEDO, 2014, p. 266).

Neste capítulo reconstituímos de forma sintética a história do planejamento educacional no Brasil nos arranjos institucionais brasileiro. Sem pretender examiná-los pormenorizadamente, buscamos identificar seus aspectos mais importantes e debater as questões centrais que orientaram as trajetórias dos planos à luz dos acontecimentos sociopolíticos nos quais foram geridos, bem como as relações entre os entes federados nesse contexto.

## 5.1 O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO SÉCULO XX

No caso do setor educacional brasileiro, remonta ao início do século XX a primeira mobilização expressiva pela construção de um documento que contivesse as orientações das ações em função da organização da educação. Conforme Azevedo (2011), cerca de 80% dos brasileiros não eram alfabetizados até meados de 1920. A partir de então, houve um forte movimento para escolarização das massas no país, provocada por fatores econômicos e sociais. A ascensão do grupo urbano-industrial e das camadas médias da sociedade associada a uma crescente industrialização e ao nacionalismo que se operava na época, provocaram esse movimento em favor da

alfabetização das massas na primeira metade do Século XX, exatamente para uso de mão de obra naquele setor. Não se pode esquecer também a moralização da população face à ameaça comunista, visto que o Brasil havia recebido grandes contingentes de operários vindos da Europa, e o projeto higienista brasileiro daquele período que buscou tutelar o povo através da educação.

Partindo do diagnóstico dessa realidade educacional sem objetivos muitos definidos, fragmentada e desarticulada da época, o Movimento dos Pioneiros da Educação Nova, formado por intelectuais que defendiam uma educação laica, pública e democrática, esteve reunido em torno da Associação Brasileira de Educação – ABE (março de 1932) para lançar um Manifesto defendendo que um plano geral de educação fosse adotado, apesar do debate acerca desse tema ter sido legitimado pelo Estado pouco tempo antes, tendo como consequência a instituição do Conselho Nacional de Educação, estabelecido pelo decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931 (CURY, 2009).

Mais do que propor a renovação da escola tradicional e discutir a função social da escola, pautada na democracia, o Manifesto se configurou como a base política que fundamentou a educação até os dias atuais, priorizando a administração escolar como um fator de extrema relevância para que os problemas educacionais, visivelmente aprofundados no regime republicano, fossem sanados. Conforme o texto do Manifesto de 1932, “um dos pilares da reconstrução nacional teria que ser por meio de um plano de reconstrução educacional” (CURY, 2009, p. 15).

Em lugar dessas reformas parciais, que se sucederam, na sua quase totalidade, na estreiteza crônica de tentativas empíricas, o nosso programa concretiza uma nova política educacional, que nos preparará, por etapas, a grande reforma, em que palpitará, com o ritmo acelerado dos organismos novos, o músculo central da estrutura política e social da nação (...). Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais.

No mesmo ano, a V Conferência Nacional de Educação trouxe como objetivo a inscrição da ideia de um Plano Nacional de Educação no texto constitucional que se construía naquele momento. A bem-sucedida inscrição do PNE na Constituição de

1934, então, deveu-se a uma forte articulação da sociedade civil com os interesses do governo que buscava “satisfazer as exigências da atualidade brasileira” à época (CARVALHO, João Simplício Alves apud CURY, 2009, Livro de Atas, 27 de junho de 1931). Como considera Saviani (2007):

Embora o conceito de PNE tenha sido introduzido no campo educacional desde a Constituição de 1934 com a sucessiva elaboração e aprovação de planos desde essa data até hoje, a maioria dos planos permaneceu letra morta, meras cartas de intenção solenemente ignoradas pelos dirigentes políticos, que vêm tomando iniciativas de política educacional inteiramente à margem dos planos aprovados (Entrevista com Demerval Saviani, Retratos da Escola, 2007, p. 231).

É interessante notar que até esse período era hegemônica a classe dos latifundiários cafeicultores. O surgimento da nova classe burguesa com a industrialização e a urbanização forçou as oligarquias a dividirem seu poder com a nova classe burguesa que emergia naquele momento. Assim, os aparelhos repressivos do Estado se reorganizaram e somaram forças com a burguesia, contribuindo com a eleição de Vargas em 1930, que posteriormente, em 1937, implantou a ditadura do Estado Novo (1937-1945).

Com o intuito de pacificar os descontentamentos das elites regionais, Vargas perdoou as dívidas dos estados, como o caso de dívida de São Paulo, por exemplo, que fora contraída pelos auxílios recebidos da União para subsidiar o café. Para equilibrar o poder de alguns poucos estados, suavizando as heterogeneidades entre as regiões e as desproporcionalidades de poder e diferenças econômicas, Vargas aprovou uma reforma eleitoral que aumentou a representação política dos estados menos populosos na Câmara dos Deputados, entre outras medidas, em 1932. Seguindo essa tendência, a Constituição de 1934 introduziu a descentralização de questões socioeconômicas e expandiu as relações intergovernamentais, permitindo à União conceder recursos e assistência técnica aos demais entes federados. Souza (2005) assinala que na ocasião também foram garantidos aos municípios os recursos próprios e a parcela de imposto estadual, além de ter reduzido o Senado Federal a órgão colaborador da Câmara dos Deputados.

O Estado reclamou para si diversas áreas antes organizadas pela sociedade civil, entre elas, a educação formal. No primeiro governo Vargas foram criados o Ministério da Educação e Saúde, o Serviço Nacional da Indústria (Senai) e o sistema

público de ensino, além de realizada a Reforma Capanema, sob o comando do ministro da educação Gustavo Capanema. Nesse ínterim, o planejamento educacional passou a ser necessário para acomodar a educação ao modelo político e de desenvolvimento econômico do Estado Novo e a Constituição de 34, como vimos, indicou a elaboração de um Plano Nacional da Educação que coordenasse e supervisionasse as atividades de ensino em todos os níveis (AZEVEDO, 2011; FREITAG, 1986).

Após fechar o Congresso Nacional e as assembleias estaduais e substituir os governadores por interventores, Vargas promulgou a Constituição de 1937, sob o argumento da necessidade de arquetar a unidade política e administrativa para promover a modernização social e econômica do país. Nesse contexto, os governos subnacionais perderam suas receitas e a competência para legislar sobre as relações fiscais para a União. Contudo, conforme Souza (2005), os desequilíbrios financeiros entre os estados não só persistiram, como se consolidaram. Camargo (2001), ao realizar um traçado sobre o federalismo cooperativo e subsidiariedade no Brasil e na Alemanha, faz alusão ao “efeito sanfona” para caracterizar o federalismo brasileiro. Em razão de sua flexibilidade e de sua capacidade em amoldar-se aos processos de centralização e descentralização presentes na história da política no país, é garantido a esse sistema um assento formal nas diversas Cartas Magnas. A autora entende que a reformulação do papel do Estado nos anos de 1930 nada mais foi que

a reformulação do acordo oligárquico, vigente na República Velha, que teve como principais atores e protagonistas as novas oligarquias dos estados, mais abertas do que suas antecessoras. Daí resultou uma federação acorrentada que, na prática, funcionou como instrumento institucional de acomodação na passagem do velho regionalismo para o novo regionalismo domesticado; e como amortecedor da transição do Brasil arcaico para o Brasil moderno. De fato, a linha de continuidade entre esses dois pólos não foi construída pelos partidos políticos, nem pelas instituições democráticas, através do voto. Quem garantiu tal continuidade foi o federalismo, que passou rapidamente da cumplicidade com a hegemonia oligárquica para a intimidade com o autoritarismo centralista (CAMARGO, 2001, p. 71).

No Estado autoritário também se enfraqueceram as concepções educacionais que se encontravam presentes no Manifesto de 1932, sob as políticas do poder do Estado Novo. Com o fechamento de todos os poderes representativos e a interrupção dos trabalhos da Câmara dos Deputados, o estudo sobre o plano nacional de

educação não deu continuidade. Essa decisão, de acordo com Souza Neto (2013), é uma decisão de ordem exclusivamente política, totalmente desvinculada de razões técnicas e dos interesses da educação nacional. Para o autor, aquele que seria o primeiro PNE da história não teve seu processo concluído, fato que trouxe consequências para a educação brasileira até os dias atuais. Entre os atrasos está a retomada tardia e parcial do debate sobre o plano, somente três décadas após. Ao separar e distribuir os níveis e modalidades de ensino entre os entes federativos, suspender os recursos vinculados aos gastos educacionais e restringir a liberdade das mobilizações e formas de organizações sociais, o Estado Novo acabou por promover, de forma marcante, a fragmentação da educação, condição que ainda se reflete na realidade educacional brasileira (SOUZA NETO, 2013).

Ao ser destituído, em 1945, o Estado Novo deu lugar à República Populista, em decorrência do contexto de ascensão da democracia no mundo após a 2ª Guerra. A República Populista, que vigorou entre 1945 e 1964, erigiu no Brasil uma espécie de autoritarismo paternalista ou liderança carismática das massas. De acordo com Pasinato (2013), nesse período

O que fica claro é que a ampliação do poder do Estado e o jogo populista foram condicionantes que vigoraram na frágil democracia brasileira de 1945 a 1964; e fizeram passar por uma espécie de funil, onde frequentes tentativas golpistas foram superadas muito mais em função das pressões das massas populares urbanas que recém-ingressavam no cenário político, do que em qualquer suposto entusiasmo dos donos do poder pelas formas democráticas (PASINATO, 2013, p. 03).

Eurico Gaspar Dutra foi o primeiro presidente daquele período democrático, tendo vencido as eleições de 1945 - com o apoio de Getúlio Vargas - e assumido o poder em 1946, quando a Constituição de 1937 ainda estava em vigor. Tratava-se, portanto, de uma permanência no poder das mesmas forças sociais presentes no Estado Novo. Todavia, a nova Assembleia Constituinte foi organizada e em 18 de setembro de 1946, a Constituição democrática foi aprovada.

Com a redemocratização, a nova Constituição introduziu o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da União para os municípios, excluídos os estados. As medidas, cuja intenção era diminuir os desequilíbrios de receita, não obtiveram o efeito almejado em razão “do crescimento das atividades federais, ao

aumento do número de novos municípios, à inflação e ao não-pagamento das quotas federais aos municípios” (SOUZA, 2005, p. 108).

A nova Constituição preceituou, também, a elaboração de um estatuto legal para a educação no Brasil, denominado Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Para tanto, o ministério da Educação à época, organizou uma comissão composta por representantes das mais importantes correntes do pensamento educacional do período, colocando sob a responsabilidade daquela a redação do anteprojeto de lei a ser enviado ao Congresso. Feito isto, o projeto foi apresentado à Câmara dos Deputados em 1948. O setor educacional, cada vez mais precarizado, era um dos mais carentes de reformas. Nesse contexto, o então presidente Gaspar Dutra lança o Plano SALTE<sup>49</sup> que oferecia prioridade de investimentos nas áreas da saúde, alimentação, transporte e energia, conforme indicados na sigla do plano, mas não inseriu o setor da educação.

Dutra, após o estabelecimento de uma coalizão conservadora entre PSD (Partido Social Democrático) e UDN (União Democrática Nacional), começou a perder legitimidade como governo das massas, oferecendo espaço para que Vargas, nos bastidores, preparasse sua volta. Baseando sua campanha na necessidade do fortalecimento da legislação trabalhista e na defesa da industrialização, Getúlio Vargas voltou ao poder em 1950.

Cumprindo os anseios nacionais-desenvolvimentistas, no governo Vargas foram criadas empresas estatais de grande porte, como a Petrobrás, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e o Banco do Nordeste do Brasil. No quesito educação, Vargas deixou muito a desejar. Diferentemente do seu primeiro governo, não houve iniciativas significativas no campo educacional entre 1951 e 1954, embora seja inegável a ampliação das políticas sociais.

As greves, o fortalecimento do movimento sindical e a maior participação dos trabalhadores no cenário político começaram a incomodar os setores conservadores. Essas forças opositoras uniram-se para fazer ainda mais pressão à Getúlio após o atentado contra Carlos Lacerda. A grande conturbação culminou no suicídio do presidente antes do fim do mandato, em 1954.

Após um período político conflituoso na política nacional, com episódios deposições, renúncias e tentativas de golpes, forjado com a morte de Vargas,

---

<sup>49</sup> Apresentado ao congresso em 1948, o Plano SALTE foi aprovado em 1950 e abandonado em 1951, por não ter atingido os objetivos propostos.

Juscelino Kubitschek assumiu a presidência da República e trouxe um período de estabilidade política. Durante esses últimos governos, o projeto da LDB iniciado ainda no governo Dutra recebeu numerosas emendas e substitutivos. Entre eles, pode-se destacar o que foi apresentado por Carlos Lacerda em 1959, que buscava estratégias para a transferência de verbas públicas para as escolas privadas. Desse modo, durante anos, o texto da proposta de LDB foi intensamente discutido pelas mais diversas correntes políticas e ideológicas na busca por inscrever seus anseios no documento.

É nesse cenário pinçado por uma política de redemocratização baseada no populismo e nacionalismo, no desenvolvimento econômico associado ao capital externo e da crescente urbanização, cumprindo determinação da CF de encaminhar uma proposta de LDB ao Congresso. Confirmando a lentidão histórica dos processos educacionais no Brasil, este documento ficou treze anos em tramitação, com embates entre diferentes correntes ideológicas: os educadores progressistas defensores da escola pública e os conservadores partidários da defesa de privilégios à escola privada (SOUZA NETO, 2013, p. 51- 52).

Após as transformações que começaram a se operar na sociedade brasileira desde o início do Século XX, quanto à magnitude das desigualdades do modelo de desenvolvimento excludente e seletivo que havíamos experimentado, nos anos de 1950 era notável o quanto os setores sociais no Brasil haviam sofrido transformações estruturais. Entre estas, destaca-se a inversão da relação campo-cidade, em que parte da população rural se deslocou para as cidades, causando um aumento significativo da população operária entre 1950 e 1980 (SILVA, 1990). Diante do mais intenso processo de modernização brasileira, os aspectos econômicos e políticos do país foram nitidamente alterados e passaram a demandar do Estado planos de ação para enfrentar os novos desafios sociais suscitados.

Mesmo que os esboços de planejamento no Brasil possam ser encontrados ao final do período corresponde à Segunda Guerra Mundial, foi só no governo Juscelino Kubitschek, com o Plano de Metas, que a educação encontrou algum espaço, no primeiro esforço de se concretizar um planejamento no país. Ainda assim, com ênfase na educação profissional, numa perspectiva tecnicista.

O Plano de Metas, programa de desenvolvimento constituído por 30 metas quantitativas, englobava os setores de energia, transportes, indústrias de base,

alimentação e educação, com destaque absoluto para os três primeiros. Conforme Campos (2007), embora a educação estivesse presente no rol das políticas planejadas, não integrou as prioridades das políticas públicas levadas a cabo na segunda metade da década de 1950.

**TABELA 1**

Percentual de investimento do Plano de metas (1957 – 1961)

Setor	% do investimento total
Energia	43,4
Transportes	29,6
Alimentação	3,2
Indústrias de base	20,4
Educação	3,4
<i>Total</i>	100,0

Fonte: CAMPOS, 2007.

Campos (2007) chama atenção, ainda, que a meta atinente ao setor educacional, a trigésima, foi inserida no programa já no apagar das luzes, quase no momento da publicação do Plano de Metas. E isto se deu apenas em razão da pressão exercida por Clóvis Salgado, que viria a assumir a pasta da Educação no governo Kubitschek. Todavia, conforme Dias (1996), o investimento na educação, previsto inicialmente em 3,4%, do PIB sequer chegou a atingir esse percentual.

A esse respeito, Baer (1985 *apud* CAMPOS, 2007) nos diz ser possível observar que o processo de escolarização da sociedade no período não acompanhou o crescimento demográfico, se levarmos em conta a conclusão do ensino primário. Outro dado relevante trazido pelo autor que demonstra o desinteresse pelo setor é o fato de os gastos com pesquisa e educação terem atingido somente 6,1% da despesa total da União, enquanto, em 1950, tal despesa correspondia a 9,5%. A ênfase desenvolvimentista no discurso do presidente à época também ofereceu protagonismo ao ensino profissionalizante, diante do déficit de técnicos no país em relação ao crescimento industrial, e, no plano do Ensino Superior, defendeu a

expansão da formação de cientistas que viessem fortalecer e contribuir para o crescimento dos setores da Engenharia e da Química.

Em 1960, Jânio Quadros sucedeu a Kubitschek na presidência da República. Em pouco mais de seis meses o presidente renunciou por falta de apoio político em razão da falta de direcionamento do seu governo. Assumiu em seu lugar o vice-presidente, João Goulart, retomando e fortalecendo a relação entre governo e classe trabalhadora. É nesse período que chegam ao Estado bandeiras como a reforma agrária e a reforma urbana, causando grande alvoroço nas forças conservadoras que intensificaram as conspirações contra o seu governo.

É no governo João Goulart que a Lei de Diretrizes e Bases, nº 4.024/61, recebe aprovação, 13 anos depois do início de seus debates. Mesmo não representando um projeto progressista e reformador, sua aprovação significou uma vitória para o setor educacional.

A LDB determinou a elaboração do PNE, que entrou em vigência em 1962 e se tratava de um documento técnico do MEC com validade de oito anos. Como não foi submetido ao poder legislativo, não teve forma de lei, não tendo, por essa razão, caráter de obrigatoriedade. Além disso, o Plano acabou se caracterizando como um plano de aplicação dos recursos federais para a educação, com verbas vinculadas a planos específicos e com metas a serem atingidas (SOUZA NETO, 2013).

O primeiro Plano Nacional de Educação surgiu em 1962, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961. Ele não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, iniciativa essa aprovada pelo então Conselho Federal de Educação. Era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos (BRASIL, 2001, p. 3)

Horta (1997, *apud* SOUZA NETO, 2013) adverte que a palavra plano é utilizada em três sentidos diferentes na LDB vigente no período. São eles: 1- plano de educação com foco numa perspectiva liberal (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, Constituição de 1934, PNE de 1937); 2- planejamento educacional conectado ao planejamento socioeconômico global (Conferências Internacionais de Educação, organismos de planejamento surgidos em 1960); 3- plano de educação

visto apenas como normativa de redistribuição dos recursos públicos para a educação.

Como visto, as forças conservadoras estavam cada vez mais insatisfeitas com o governo João Goulart. Este movimento acabou por atirar o país numa grave crise política que culminou no golpe militar de 1964. De natureza essencialmente burguesa, o golpe teve o apoio das classes privilegiadas do país, das multinacionais, do governo dos Estados Unidos e da UDN, entre outros partidos da época que representavam as camadas privilegiadas. Sua execução ficou a cargo das Forças Armadas, tendo início, desse modo, a mais longa das ditaduras militares da América Latina. No campo econômico, sob o efeito do “milagre econômico” gerado pelos ajustes entre os anos de 1965 e 1967, o regime militar apresentava-se consolidado e forte (ASSIS, 2012).

Em 1965, aquele Plano Nacional de Educação criado no contexto democrático, sofreu uma revisão e foram introduzidas em seu texto normas descentralizadoras e estimuladoras da elaboração de planos estaduais. De acordo com Cunha (2007), um ponto importante pode ser apontado nessa revisão: refere-se à destinação dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Superior. Contemplando os interesses privatistas do novo regime, o governo passou a destinar percentuais daqueles recursos para bolsas aos estudantes e subvenções a estabelecimentos particulares de ensino. Em 1966, uma nova revisão, que se chamou Plano Complementar de Educação, introduziu importantes alterações na distribuição dos recursos federais, beneficiando a implantação de ginásios orientados para o trabalho e o atendimento de analfabetos com mais de dez anos. Só em 1967 o MEC trouxe à tona a discussão de um anteprojeto de lei para fixar o PNE, promovendo, para tanto, encontros nacionais de planejamento da educação.

Entre o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, o Estado brasileiro vai, pouco a pouco, se descomprometendo com o financiamento da educação pública. O MEC firma os acordos MEC-USAID (Ministério da Educação e Cultura/*United States Agency International for Development*), com vistas à assistência técnica e financeira para organizar um sistema educacional brasileiro, face ao envolvimento dos recursos públicos com o capital privado (ROMANELLI, 1996). Dessa forma, “a iniciativa privada dominou a pré-escola, avançou no 2º grau e predominou no nível superior” (ASSIS, 2012, p. 329). Nesse contexto, a nova Constituição foi aprovada e promulgada em 1967, reiterando a falta de compromisso do Estado no que concerne à educação pública.

Com a entrada do Brasil no grupo dos países latino-americanos de regimes autoritários, a CF centralizou o poder político e o poder tributário na esfera federal. Ato contínuo, as liberdades democráticas e, paralelamente, o movimento de descentralização foram suspensos (MENDES, 2012). Note-se que os governadores e prefeitos das capitais não tiveram seu poder suprimido. Antes foram os legitimadores do regime autoritário, visto que não eram eleitos diretamente e sim indicados pelos militares até 1982, cooperando para a formação das coalizões necessárias à sua longa sobrevivência, até 1985.

Souza (2005) chama atenção para um fato interessante. Não obstante a centralização dos recursos financeiros, de forma paradoxal, foi a reforma tributária dos militares que originou o primeiro sistema de transferência intergovernamental dos recursos da União para os demais entes federados, por meio do Fundo de Participação dos Estados - FPE e Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

Assis (2012) ainda esclarece que a CF de 1967

extinguiu os percentuais mínimos de recursos a serem aplicados na educação pela União, Distrito Federal e Estados. Apenas manteve a obrigatoriedade financeira dos municípios, no montante de 20% da receita tributária municipal por ano, investidos no ensino primário. A União, segundo esta Constituição, deveria prestar assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino, mas não houve referência aos percentuais mínimos a serem despendidos. O que este documento assegurou, foi o ensino livre à iniciativa popular, com amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudo, ou seja, o estímulo à privatização é visível (ASSIS, 2012, p. 328).

Embora tenha suprimido do seu texto a vinculação constitucional de recursos em função da flexibilidade orçamentária, a CF de 1967, por outro lado, garantiu a gratuidade do ensino e a obrigatoriedade dos oito anos. Este fato influenciou significativamente na necessidade da elaboração urgente de uma nova LDB, sendo esta promulgada em 1971. A Lei nº 5.692/71, foi uma divisa no que concerne à reforma da educação brasileira dos ensinos fundamental e médio, fixando diretrizes e bases para estes dois níveis. Surgida no auge do “milagre econômico”, recebeu aplausos de uma sociedade eufórica diante do crescimento da economia nacional.

Entretanto, Germano (2005 apud ASSIS, 2012) revela que os problemas crônicos da educação de 1º e 2º grau permaneceram e se agravaram após a promulgação da Lei nº 5.692/71. Aumento do número de oferta de vagas nas escolas

teve apenas caráter quantitativo e se fez por meio de redução da jornada escolar e aumento de número de turnos, pois as estruturas físicas das escolas não melhoraram, o número de professores sem formação adequada aumentou e foram precarizados seus salários e condições de trabalho

Durante o governo Geisel, o “milagre econômico” começou a manifestar fraqueza. Os dois pilares que sustentavam o desenvolvimento brasileiro à época, quais sejam, endividamento externo e arrocho salarial, atingiram o limite. Os juros flutuantes do endividamento engoliam grandes fatias do Produto Interno Bruto (PIB), a aguda concentração de renda nas mãos da classe dominante e as próprias contradições internas do aparelho estatal também contribuíram para uma distensão no Regime (ASSIS, 2012). O apoio internacional para a manutenção do autoritarismo recebido dos Estados Unidos e das demais ditaduras latino-americanas, uma a uma sendo derrubadas, do mesmo modo, foi-se esvaindo.

Afora isso, os movimentos sociais tiveram grande protagonismo na debacle do regime. É preciso lembrar que a ditadura militar reprimiu fortemente os movimentos e suas lideranças usando de cerceamento de liberdade, censura, prisão, tortura, exílio e morte. Na área da educação, como nos diz Germano (2008), houve uma caça às bruxas nas universidades, ainda que, segundo o autor, repressão maior tenham sofrido os movimentos de educação e cultura popular. Conforme Germano (Idem, p. 322) “aqui não sobrou pedra sobre pedra, tal a repressão sobre esses movimentos e seus integrantes. Escolas foram fechadas, bibliotecas destruídas, professores processados e presos”. São esses movimentos que, articulados e exercendo enorme pressão social, forçam a abertura política, exigindo eleições diretas e a queda do regime.

Quando os militares perceberam sua insustentabilidade, tentaram mudar a estratégia e incorporaram elementos da democratização e da participação política em seus discursos<sup>50</sup>. Germano (2008) assegura que os militares no poder tinham a pretensão, com esse discurso, de prolongar a duração e institucionalizar o regime militar. Para essa legitimação, buscaram os discursos democratizantes e de participação que a sociedade civil ansiava, mas já não havia mais tempo para convencê-la.

---

<sup>50</sup> Vide o discurso de posse do general João Figueiredo, quando afirmou: "Hei de fazer deste país uma democracia", dando continuidade à lenta abertura política iniciada por seu antecessor (VIEIRA, 2007).

Com a redemocratização, os estados e os municípios reclamaram a autonomia garantida pelo sistema federativo de organização do Estado brasileiro e que foi extinta pelo regime militar, que havia perdurado por 21 anos. Dominava na Assembleia Constituinte a concepção de que a democracia seria consolidada apenas por meio da descentralização política e fiscal e que somente a partir disso a cidadania seria legítima. Tais reivindicações baseavam-se no modelo cooperativo de relações governamentais do Estado Moderno e observavam a necessidade de se estabelecer legislação específica de igualdade e responsabilidade de colaboração entre os entes federativos (MENDES, 2012).

No que concerne ao período de transição, é interessante atentar para um aspecto importante na formulação de políticas para educação revelado na década de 1980 e que marca o setor educacional nos primeiros governos pós-ditadura: a indefinição de rumos e sua fragmentação. Sem um projeto que responda às novas demandas educacionais da sociedade recém liberta do autoritarismo militar, a educação vivencia uma ausência de clareza em que direção seguir. Conforme Kuenzer (2003),

Esta tendência instaurou-se no MEC de 1985 em diante, quando, não obstante a existência do Plano “Educação para Todos”, que expressava de modo geral o que o “Governo Tancredo” pretendia para a educação nacional, privilegiou-se uma estratégia de repasse aos Estados e Municípios, com objetivos clientelistas, que desconsiderou aquele Plano (p. 56).

Os Constituintes de 1988 tentaram, baseando-se na adoção de um modelo alemão de federalismo de equilíbrio ou federalismo cooperativo, abrandar as desigualdades que caracterizavam as federações e prognosticaram responsabilidades compartilhadas, por meio da instituição do regime de colaboração (ARAÚJO, 2010). A pressão dos estados por essa redistribuição na federação aumentou com a promulgação da CF e o preceito federativo foi mantido como uma das bases da estrutura constitucional, enquanto princípio fundamental. A distribuição das atividades relativas ao Estado entre as esferas de governo compôs uma das imagens mais significativas da época e da redemocratização do país.

O Estado-nação não é um ente abstrato, mas se compõe por instituições políticas, sociais e econômicas, possuindo um regime e uma forma de organização

próprios. No caso brasileiro<sup>51</sup>, é republicano e federativo, conforme o 1º Artigo da CF/88 que o organiza pela união indissolúvel entre Estados, Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988). Contudo, o contorno de organização federativa presente no texto constitucional levanta diversas questões proeminentes para a definição e a garantia do direito à educação contempladas nas políticas educacionais e ultrapassam o debate sobre a pertinência da centralização/descentralização de políticas adotadas, relacionando-se à própria configuração do Estado brasileiro enquanto núcleo de poder e responsabilidade e as conexões mantidas com a sociedade, os direitos e a cidadania (ARAÚJO, 2010). Segundo a autora

Analisar a relação entre o federalismo e o direito à educação implica tomar a descentralização como parâmetro necessário, mas não suficiente. Isto porque a federação não se caracteriza apenas pela descentralização, supondo-se uma autoridade central, que descentralize ou “recentralize” poderes e atribuições, mas sim pela não-centralização, ou seja, pela existência de poderes difusos em que o governo nacional disponha de poder para muitas decisões, mas que não controle todas elas (ARAÚJO, 2010, p. 232).

De tal modo, contrapondo-se a “centralização” da educação presente nos governos militares, a “descentralização” dos recursos com os processos de municipalização da educação significou, na realidade, sua pulverização. O MEC passou de articulador da política de educação nacional para um repassador de recursos às Unidades Federadas e Entidades Supervisionadas, sem critérios muito transparentes e sem conexão com as necessidades ou capacidades de investimentos de cada uma. É nesse sentido que a educação não apenas repete as estratégias tecnocráticas do regime militar, como favorece o clientelismo, a tutela e o assistencialismo (KUENZER, 2003; CUNHA, 2009; VIEIRA, 2007).

Recomendado na Constituição Federal de 1988, foi somente no início dos anos 1990, no governo Itamar Franco (1993-1994), que o debate no campo oficial acerca da formulação de um projeto de lei para estabelecer um Plano Nacional de Educação

---

<sup>51</sup> Conforme Mendes (2012), o federalismo brasileiro nasce com a Primeira República, sendo esboçado na primeira constituição republicana, em 1891. Mas a formação da federação Brasileira foi distinta do processo que incitou a organização da federação do Estados Unidos, uma vez que o federalismo nos EUA se originou movido por intenções expansionistas e militares. O federalismo brasileiro foi modelado por pactos políticos e territoriais estabelecidos em cada período específico ao longo da história. É possível observar as características desses pactos refletidos nas constituições federais, demonstrando que as relações entre os entes federados se movem e não permanecem estáticas em suas formas (XAVIER, 2014).

foi retomado. O Plano foi pensado com o propósito de dar sequência aos compromissos firmados internacionalmente para resolver os problemas da universalização da educação básica e do analfabetismo, dos quais o Brasil foi signatário, por ocasião da Conferência de Educação para Todos, em Jomtien (1990). As discussões resultaram no Plano Decenal de Educação para Todos (1994) e na definição da Década da Educação, que teve vigência até 2003 (VIEIRA, 2008). No governo FHC, as discussões permaneceram e avançaram para aprovação de um fundo específico para o ensino fundamental, o FUNDEF, e para a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que, assim como a CF, também preconizou, através dos artigos 9º, inciso I e 87, §1º, a exigência e condições do Plano Nacional de Educação.

Saliente-se aqui, a LDBEN de 1996 é resultado dos debates iniciados pela sociedade civil organizada, ainda na década de 1980, no Congresso Nacional, haja vista que a última modificação da Lei datava de 1971. Objetivando reagir às posições adotadas pelo governo, a sociedade civil organizada, por meio de seus representantes, ansiava atuar contra a reforma educacional neoliberal que estava em curso e retomar a linha progressista na construção do projeto de LDB que havia sido apresentado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (DIB, 2002).

Uma das características importantes da primeira fase de tramitação da LDB é o fato de que, ao contrário das legislações anteriores na área, ela não surge de projetos oriundos do executivo. Não só o projeto foi apresentado por parlamentares, como contou com intensa participação da sociedade civil, sobretudo de entidades acadêmico-científicas e de profissionais da educação. (NUNES, 2010, p. 52).

Contudo, conforme Brzezinski (2010), manobras políticas<sup>52</sup> com vistas a favorecer o setor privado acabaram por alterar o teor inicial do projeto construído coletivamente, abalando o esforço que envolveu a participação da sociedade civil.

Também por iniciativa da própria sociedade organizada, realiza-se o I CONED, em julho de 1996, que objetivou fixar os princípios e as diretrizes para a elaboração

---

<sup>52</sup>Após quase duas décadas de mobilizações, o projeto aprovado na Câmara e no Senado foi sancionado em 20 de dezembro de 1996. Darcy Ribeiro, autor e relator do projeto, por diversas vezes mostrou-se ferrenho defensor da democracia e da educação, atacando as políticas educacionais autoritárias da ditadura militar. Contudo, nesse episódio, se rendeu às artimanhas regimentais provocadas pelo Executivo no âmbito do Legislativo e a LDB/1996 transformou-se de forma autoritária em uma lei do Executivo, atendendo mais aos interesses do setor privado do que aos anseios dos educadores (BRZEZINSKI, 2010).

de uma proposta de Plano Nacional de Educação democrático que se caracterizasse como uma proposta da sociedade e se contrapusesse a uma ameaça de proposta neoliberal do MEC (DIB, 2002). Certamente encontra-se naquele evento uma das bases matriciais do PNE que seria apresentado ao Brasil em janeiro de 2001. Segundo o autor, este foi considerado um fato inédito na história da educação brasileira, sendo a primeira vez que os movimentos sociais elaborariam um projeto de educação e de sociedade.

Entretanto, Cury (1998) nos lembra da existência de duas propostas de Plano Nacional de Educação que se apresentavam no cenário político e educacional à época. Além daquela mencionada anteriormente, advinda da sociedade brasileira, havia outra, nascida no âmbito do executivo, e ambas chegaram ao Congresso Nacional no mesmo período, com distância temporal de apenas um mês. É nesse cenário que entram em disputa duas concepções de educação manifestadas nas duas propostas.

Assim, a partir das mobilizações, por um lado, da sociedade brasileira, e por outro, do governo federal, estatal, surgiram duas propostas, dois projetos (duas proposições de mundo, dois projetos de futuro para a Nação?): o PNESB (aprovado no II CONED, 1997) e o PNEMEC (por iniciativa do MEC/INEP, 1998) que se confrontaram pelo país e no Congresso Nacional. E, ao que tudo indica, resultou num plano híbrido, eclético, ao velho estilo liberal. Pois, apesar do discurso do governo sobre o PNE aprovado afirmá-lo como fruto de consensos negociados, interesses conciliados e compromissos assumidos, predominou nele a visão governamental, ainda que se aproprie, até certo ponto, do conteúdo utópico do PNESB. Porém, apesar do compromisso assumido no decorrer das negociações para a aprovação do PNE, confirmando o “realismo” do governo, ele foi sancionado pelo presidente da República com nove importantes vetos, todos envolvendo a ampliação significativa dos recursos aplicados à educação (DIB, 2002, p. 111).

De acordo com Dib (2002) não é sem motivos a ausência de transformações reais dos projetos no Brasil, nem dos valores que, de modo sistemático, sempre estiveram vinculados à ideia de uma crise permanente. No caso da educação, a “crise” está sempre relacionada com falta de recursos ou de competência técnica e se confunde “com a falta de uma legislação educacional adequada e mesmo de um PNE”, uma vez que se espera deste a solução para os problemas educacionais que o país nunca conseguiu superar.

## 5.2 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2001 – 2010)

Como vimos, foram muitos os planos, com versões e concepções diversas, apresentados na trajetória da política educacional no Brasil. Contudo, somente 70 anos após o Manifesto de 1932, um PNE foi efetivamente aprovado e sancionado. Sob a Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, o Plano, pela primeira vez, trazia a indicação de reais mudanças em todos os níveis e modalidades de ensino e sua implementação poderia afetar significativamente a estrutura da educação brasileira.

Acatando os compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, por meio da Assembleia Constituinte, e com os trabalhos dos I e II Congressos Nacionais de Educação, o PNE da Sociedade Brasileira, como ficou conhecido, foi apresentado sob o Projeto de Lei nº 4.155, em 10 de fevereiro de 1998, pelo Deputado Federal Ivan Valente no Plenário da Câmara dos Deputados. No dia seguinte, o Poder Executivo enviou a Mensagem 180/98 ao Congresso Nacional, dando início à tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, apensado ao PL nº 4.155/98, em 13 de março de 1998 (BRASIL, 2001).

De acordo com o texto do PNE, sua concepção teve como eixos norteadores a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o FUNDEF. Além destes, levou em consideração o Plano Decenal de Educação para Todos, conforme as recomendações da conferência de Jomtien, (1993) e as consultas do MEC às entidades como o CONSED e UNDIME.

Portanto, apresentava grande potencial de articular-se com os planos dos estados e municípios. Enquanto regimentalmente assemelhava-se ao plano de 1962, do ponto de vista de concepção, tinha aproximação maior com o Plano pensado pelos Pioneiros, desmerecido por não ter sido materializado na CF de 1934 (SOUZA NETO, 2013, p. 58).

Souza Neto (2013) registra ainda que a proposta de PNE 2001-2010, arquitetada em agosto de 1997 pelo governo da época, seguiu enfatizando os aspectos da Lei nº 9.394/96, reforçando a política de governo. Entretanto, apesar da tendência histórica na política brasileira de oferecer primazia à proposta do poder executivo ao tratar de matéria de tal relevância, o PNE caracterizou-se como uma política de Estado. Isto em função da representação social do Congresso Nacional prevista na Lei nº 10.172,

embora não tenha realmente satisfeito a maior parte dos interesses presentes no setor educacional. O autor ressalta que o PNE, ainda que se reconheçam suas limitações, sem dúvida veio concretizar muitos elementos do plano idealizado em 1932. Além disso, teve a prerrogativa de ser estabelecido sob a perspectiva da gestão democrática, recomendada tanto na Constituição (1988), quanto na LDBEN (1996).

Aguiar (2010), discorrendo sobre o caráter pedagógico da construção do Plano, ressalta que

É oportuno considerar, também, que o processo de elaboração do PNE teve um caráter pedagógico, porque evidenciou os interesses e embates dos diversos atores da sociedade política e da sociedade civil envolvidos na busca da definição das prioridades educacionais para uma década. Assim, considerando as condições sócio-políticas e econômicas do país e as perspectivas de seu desenvolvimento, o debate abrangia: o diagnóstico da situação educacional do país, em todos os níveis e modalidades, as demandas e reivindicações da sociedade, a situação dos recursos financeiros e as condições de infraestrutura e de pessoal das redes de ensino e dos sistemas (AGUIAR, 2010, p. 712).

Quanto à sua estrutura, o Plano refletia a arcabouço da educação brasileira organizada pela LDBEN e dividia-se em:

- I. introdução, com os registros históricos, os objetivos e as prioridades do PNE;
- II. níveis de ensino que tratam da Educação Básica (Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e da Educação Superior;
- III. modalidades de ensino (Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena);
- IV. magistério da Educação Básica – Formação de Professores e Valorização do Magistério;
- V. financiamento e gestão;
- VI. acompanhamento e avaliação do Plano.

Aguiar (2010) chama atenção para a tarefa de responsabilidade conjunta que representava o PNE, uma vez que envolvia especialmente os estados e municípios na implementação de políticas concernentes à educação básica. Nesse sentido, seria necessária uma articulação real entre os entes federados, com a participação da

União, sob o risco das políticas encontradas no PNE não se concretizarem, representando este um dos maiores entraves do Plano. Desse modo, se levado em conta as condições que se fazem necessárias para a elaboração dos seus planos específicos, os estados e municípios careciam ainda mais de que a “União pusesse à sua disposição cooperação técnica e financeira, bem como estatísticas e informações que viabilizassem a elaboração dos planos decenais” (p. 713).

No que se refere à educação infantil, o PNE 2001-2010 contemplou-a em 25 metas específicas. Além de prever que as escolas deveriam ter padrões mínimos de qualidade em cinco anos e estratégias que se referiam à formação dos professores que atuariam com essa etapa da educação básica - em cinco anos, tivessem habilitação específica de nível médio e, em dez anos, 70% tivessem formação específica de nível superior -, o Plano tinha as seguintes metas de atendimento:

### QUADRO 3

Metas de atendimento do PNE 2001 - 2010

Metas do PNE/2001		
Prazos	0-3 anos	4-6 anos
Em 5 anos atender	30%	60%
Em 10 anos atender	50%	80%

Fonte: Vieira (2010)

Uma vez que o diagnóstico do PNE 2001-2010 foi elaborado em 1998, no momento de sua aprovação já se encontrava defasado. Mesmo assim, de acordo com Ganzeli (2012), registrou informações relevantes acerca da Educação no Brasil, mas deixou de lado necessidades prementes, como a ampliação do financiamento para as demais etapas da educação básica. O privilegiamento do atendimento do ensino fundamental no período exemplifica a questão.

As políticas de focalização dos investimentos educacionais no ensino fundamental promovidas pelas reformas dos anos de 1990 inibiram o desenvolvimento da Educação Infantil. O FUNDEF privilegiou o caráter contábil do custo/aluno nas políticas educacionais em detrimento ao atendimento educacional enquanto direito constitucional que, necessariamente, envolveria a relação custo/aluno/qualidade. Este

fundo induziu os gestores públicos à lógica do “ganhar” ou “perder” recursos, favorecendo a prevalência do ensino fundamental em detrimento das demais etapas da educação básica (GANZELI, 2012, p. 80).

Desse modo, o PNE buscou igualmente garantir a destinação de recursos financeiros para a educação infantil, a partir da afirmação de que os municípios, além dos recursos próprios, receberiam e aplicariam, com prioridade, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF). Em 2006, a criação do Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), representou um expressivo avanço em relação ao seu antecessor, o FUNDEF, pois compreendia as três etapas da educação básica. Mesmo assim, Ganzeli (2012) narra que não se alterou a qualidade do atendimento educacional, porquanto “a qualidade (boa ou ruim) dos sistemas escolares, pela lógica contábil, está condicionada aos recursos ditos disponíveis e não aos recursos necessários para a manutenção da educação” (p. 81).

Cabe ressaltar aqui que a Educação Infantil também está mencionada nas orientações legais sobre a universalização do Ensino Fundamental de nove anos, quando se estabelece que o ingresso nesta etapa ocorra somente aos seis anos de idade completos ou a completar até março do ano letivo de ingresso. A necessidade desse corte de idade se deu em decorrência dos entendimentos que promoviam antecipação da inserção de crianças menores de 6 anos<sup>53</sup> no Ensino Fundamental nos sistemas de ensino (VIEIRA, 2010).

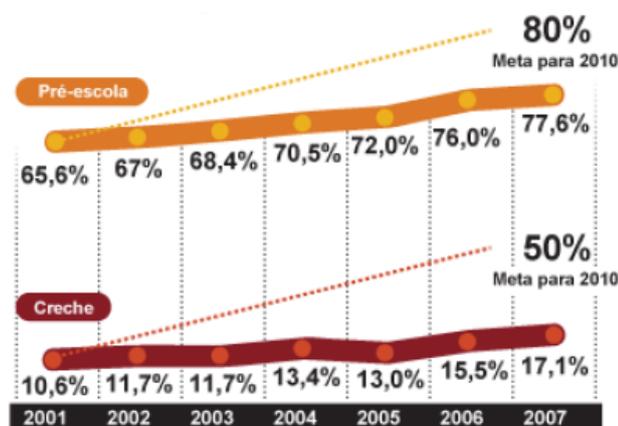
Em 2009, próximo ao final da vigência do PNE, o relatório UNICEF apontou que o atendimento à Educação Infantil ainda estava aquém do esperado, embora apresentasse uma curva ascendente na oferta. O atendimento até os 5 anos aumentou no período, em razão das políticas que objetivavam garantir o acesso à Educação Infantil em todo o país. Os dados apontaram que, em 2007, 17,1% das crianças de até 3 anos frequentavam creches, enquanto 70,1% das crianças entre 4 e 5 anos estavam na Pré-escola.

---

<sup>53</sup> O texto da Emenda Constitucional n. 53/2006, que redefine a faixa de idade da educação infantil para crianças de 0 até 5 anos, era bastante impreciso, o que justifica, segundo Vieira (2010), a pertinência da afirmação.

## GRÁFICO 1

Percentual de atendimento à Educação Infantil



Fonte: Relatório O Direito de Aprender (UNICEF, 2009)<sup>54</sup>

Como se vê, a própria ampliação de vagas apresentava diferenças conforme os níveis de atendimento, constituindo-se o maior desafio a oferta de zero a três anos. Isto demonstra que, quanto mais se aproximava da faixa etária em que a escolaridade é obrigatória, maior representava a taxa de escolarização das crianças.

Aguiar (2010) afirma que persistiram vários gargalos no atendimento da Educação Infantil ao final do PNE aprovado em 2001:

Outras metas relacionadas à educação infantil, apesar dos avanços reconhecidos, encontram dificuldades em sua execução, tais como a qualificação de profissionais, adequação do espaço físico, funcionamento autônomo dos conselhos. Não resta dúvida de que a limitação de financiamento – a despeito dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – e a frágil articulação entre os entes federados emergem nas avaliações como fatores cruciais que precisam ser considerados no esforço para ampliar o quadro do atendimento escolar no país (AGUIAR, 2010, p. 718).

Diversos outros problemas, de ordem interna e externa ao Plano, foram apontados em um balanço do CNE<sup>55</sup> realizado para observar a implementação das metas do PNE (VIEIRA, 2010; FERNANDES, 2011). Internamente, puderam ser notados, entre outros: a ausência de indicadores relativos às metas, que possibilitariam o acompanhamento do PNE, a retirada de mecanismos de

<sup>54</sup> Disponível em <http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/legislacao/pne-plano-nacional-de-educacao-537431.shtml>

<sup>55</sup> Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2010 (CNE).

financiamento das metas, por meio de vetos, e o enfoque no ensino fundamental. Entre as questões externas ao Plano, mas que se relacionam com as políticas implementadas em sua vigência, a autora destaca: a utilização insuficiente do Plano em seu primeiro triênio, a desarticulação entre o Plano e os planos setoriais do governo, a distinção entre o PNE e os PEEs e PMEs e o fato de o PDE<sup>56</sup> e do PAR<sup>57</sup> terem se articulado muito tardiamente com os princípios e metas do PNE.

Os vetos ao PNE e a ausência da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, como preconiza a Constituição Federal de 1988, traduzem os limites estruturais à sua implementação. Outras limitações se devem à diretriz político-pedagógica vigente à época, que, por exemplo, naturalizou no PNE a adoção de políticas focalizadas, ao enfatizar o Ensino Fundamental em detrimento de uma ação articulada para toda a educação nacional (FERNANDES, 2011, p. 83).

Pelas razões supramencionadas, entre outras, o PNE 2001-2010 recebeu diversas críticas e foi visto com desconfiança. Ao estabelecer metas sem indicar estratégias a origem dos recursos para o financiamento das ações, foi considerado mais uma carta de intenção do que propriamente uma orientação legal. Com estes resultados, inicia-se o processo de elaboração do novo PNE, que teria, a princípio, vigência entre 2011 e 2020.

### 5.3 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014 – 2024)

Inicialmente, é interessante notar que, embora o PNE anterior tenha encerrado sua vigência em 2010, o seguinte somente passa a vigorar a partir de 2014. Há um hiato temporal resultante do envio tardio do projeto de lei pelo Executivo para o legislativo, apenas em dezembro de 2010 e com a aprovação prevista já para o decênio 2011-2020. Amenos que a tramitação na Câmara e no Senado fosse

---

<sup>56</sup> O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado em 24 de abril de 2007 por meio do Decreto Lei nº 6.094, na gestão do então ministro da educação Fernando Haddad (governo Lula). Foi apresentado inicialmente como um plano executivo para cumprimento de metas em cinco eixos principais: Educação Básica; Educação Superior; Educação Profissional, alfabetização e diversidade.

<sup>57</sup> O Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, também instituído pelo Decreto nº 6.094. Fundamentada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), consiste em uma estratégia para o planejamento plurianual das políticas de educação, em que os entes federados elaboram plano de trabalho a fim de desenvolver ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares.

concluída ainda no ano de 2011, sabia-se da improbabilidade do cumprimento desse prazo (BRASIL, 2014). Como veremos, a tramitação do PNE 2014-2024 consumiu três anos e meio de intensos debates.

No período de 28 de março a 1º de abril de 2010, foi realizada a Conferência Nacional de Educação, com o tema “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”. A CONAE apresentou o levantamento das propostas das conferências municipais e estaduais realizadas em 2009, sob coordenação do MEC.

Esta participação da sociedade, por meio das conferências municipais e estaduais de educação, foi uma das características dos governos Lula e Dilma na elaboração das políticas sociais e essa interlocução entre sociedade civil e governo representou um marco na história da educação brasileira. O levantamento deu origem ao “Documento Final” que trouxe as propostas para o PNE (2011/2020) organizadas em seis eixos:

- I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e regulação da Educação Nacional;
- II – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação;
- III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar;
- IV – Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação;
- V – Financiamento da Educação e Controle Social;
- VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

Através da crítica direcionada ao PNE 2001-2010, por sua estrutura baseada no apenas no tripé “diagnóstico-diretrizes-metas”, foi estabelecido que as metas seriam acompanhadas pelas estratégias, para favorecer a participação da sociedade civil e o controle social no cumprimento do plano. Entretanto, essa opção acabou por abandonar o diagnóstico, uma das bases do tripé e elemento fundamental para a compreensão das metas.

Em 14 de março de 2011, por meio do requerimento nº 287, a deputada Dorinha Seabra Rezende solicitou que o Ministério da Educação enviasse à Câmara dos Deputados um diagnóstico da realidade educacional brasileira que fundamentasse a proposta encaminhada, sob o argumento de que essa análise traria o debate acerca

da educação para o plano mais concreto, tornando-o mais proveitoso, e que serviria para orientar os planos estaduais e municipais. Ao atender à solicitação, por meio de notas técnicas e estatísticas, o MEC possibilitou um debate mais acessível e a apresentação dos principais problemas que o PNE enfrentaria. De tal modo, como o Projeto de Lei nº 8.035/2010, o segundo PNE iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados, mantendo a característica de amplo debate em torno de si por meio de audiências públicas e seminários (BRASIL, 2014).

#### QUADRO 4

##### Processo de tramitação do PNE 2014-2024

20 de dezembro de 2010	Distribuição da proposição às comissões de Educação e Cultura (CEC), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).
6 de abril de 2011	Ato da Presidência da Câmara dos Deputados constitui uma comissão especial para a matéria
13 de abril de 2011	Deputado Ângelo Vanhoni é indicado como relator da proposição na comissão especial, recebendo 2.916 emendas para análise.
16 de outubro de 2012	Aprovada a redação final na Câmara dos deputados.
25 de outubro de 2012	Passou a tramitar pelas comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e pela Comissão de Educação (CE) do Senado (PLC nº 103/2012)
2 de janeiro de 2014	Um substitutivo foi elaborado pela Casa revisora e o PL volta para a Câmara
22 de abril de 2014	A comissão especial aprova o parecer com complementação de voto proferido pelo relator em face do substitutivo apresentado pelo Senado Federal
6 de maio de 2014	Em razão da aprovação de seis destaques pela comissão, foi concluído o parecer reformulado
28 de maio de 2014	Iniciou-se a discussão no Plenário
3 de junho de 2014	Aprova-se o PNE 2012 – 2014

Fonte: Brasil (2014).

Atores governamentais, conselhos e fóruns de educação institucionais, movimentos sociais, gestores, sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional e organizações voltadas à formulação de políticas, todos possuidores de visões e interesses por vezes bastante distintos, participaram de forma mais ativa nos debates e nas propostas, ainda que conflitantes, das políticas educacionais. Ao acompanhar a tramitação, o Poder Executivo mediou e pressionou os relatores das duas casas para que os aspectos centrais de sua proposta fossem mantidos. Por fim, sancionou o Plano sem vetos.

A Lei aprovada sob o nº 13.005/2014, determina expressamente em seu artigo 8º que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus próprios planos de educação ou adequá-los, para os que já possuíam planos aprovados em lei, em consonância com o PNE dentro de, no máximo, 1 (um) ano, partir da publicação da. No parágrafo 1º do artigo mencionado, preconiza em seus incisos que os entes federados deverão estabelecer estratégias que

I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

O parágrafo segundo, por seu turno, resolve que os processos de elaboração e adequação de tais planos nos âmbitos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem ser realizados juntamente a representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, em uma perspectiva ampliação da participação social.

Os Estados, o Distrito Federal e os municípios teriam até 25 de julho de 2015 para elaborar tais documentos, mas a pesquisa de Nascimento et al (2017) indicou que permaneceu numerosa a quantidade de municípios cujos planos municipais não haviam sido elaborados ao final do prazo estabelecido pela Lei. Conforme Martins e

Pimenta (2014), nesse contexto, diversas iniciativas começaram a ser implantadas por entidades e órgãos representativos da educação e pelo terceiro setor, com vistas a apoiarem a elaboração dos Planos pelos municípios. Tais iniciativas, como, por exemplo, o oferecimento de formação a gestores e a disponibilização de materiais de apoio, buscaram estimular

os municípios a elaborarem seus PMEs – de forma coerente com as necessidades locais – atendendo, de modo geral, aos seguintes critérios: criar fóruns municipais de educação com a participação da comunidade; incentivar a organização de conselhos municipais de educação (nos municípios nos quais estes não existem) com vistas a institucionalizar um espaço de interlocução com a comunidade de famílias, professores, gestores e funcionários; utilizar indicadores educacionais disponíveis em sites governamentais, centros e institutos de pesquisa para realizar diagnósticos sobre a realidade educacional do município (MARTINS e PIMENTA, 2014, p. 212).

O próprio MEC, por meio do documento “O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações”, objetivou promover apoio técnico ao trabalho dos Dirigentes Municipais, das equipes técnicas e das Comissões que se dedicaram à coordenação dos trabalhos de elaboração dos planos, estabelecendo premissas, sugerindo etapas de trabalho e metodologias, além de fontes a serem consultadas. Também o MEC, em parceria com a UNDIME e o CONSED, criou a Rede de Assistência Técnica para Elaboração ou Adequação dos Planos de Educação, um comitê tripartite a ser implantado em cada ente federado para o assessoramento no cumprimento da lei, constituindo três meios de orientação para isso: a organização em rede, os documentos orientadores e o portal eletrônico de acesso à informação (NASCIMENTO et al, 2017, p. 108).

Em consulta realizada no portal PNE em Movimento<sup>58</sup>, identificamos nos dados atuais do MEC que a situação dos Planos Municipais e Estaduais de Educação em todo Brasil é bastante promissora em termos quantitativos, com casos isolados de inconclusão do processo. Nossa pesquisa verificou, por exemplo, que 25 estados (92,6%) já possuem os PEEs com Leis sancionadas. As exceções são Minas Gerais, do qual o projeto de lei encontra-se em poder do legislativo estadual, e Rio de Janeiro, cujo Documento-base ainda não tinha sido enviado para consulta pública. Entre os

---

<sup>58</sup> Disponível em <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>> Acesso em 22/01/2018.

5.570 municípios brasileiros, 5.564 (99,89%) já haviam sancionado seus Planos na ocasião da pesquisa. Dos 6 municípios restantes, 5 têm os Projetos de Lei enviados ao Legislativo e 1 apresenta a Lei do PME aprovada, aguardando sanção do executivo.

No caso de Pernambuco, o PEE foi encaminhado à Assembleia Legislativa do estado por meio do Projeto de Lei Ordinária nº 269/2015. A redação final foi publicada em 19 de junho de 2015, após votação tumultuada ocorrida em 17 de junho do mesmo ano. A articulação da autodenominada “Bancada Evangélica” incluiu, no apagar das luzes, uma emenda ao Projeto de Lei do PEE que retirava do texto toda e qualquer menção aos termos “gênero” e “orientação sexual”. A emenda, assinada pelo deputado Cleiton Collins, já havia sido rejeitada na Comissão de Constituição e Justiça - CCJ da ALEPE naquela semana e foi aprovada pela mesma comissão apenas alguns minutos antes da votação, por ter apresentado modificações no texto que o tornaram mais brando.

Tal estratégia garantiu a vitória da bancada, retirando as expressões mencionadas do texto, ainda que estejamos em um dos estados brasileiros onde as mulheres mais sofrem com os crimes de gênero, como estupro e feminicídio, especialmente das mulheres negras<sup>59</sup>. Isso nos lembra que a importância de se compreender a dimensão cognitiva da política em questão, uma vez que as representações sociais dos fazedores de políticas, cuja leitura da realidade processou a articulação dos interesses, determinou as concepções presentes no instrumento normativo que vai definir as *policies* nos próximos anos (AZEVEDO, 2004). Encaminhado ao poder executivo, o Plano Estadual de Educação de Pernambuco foi sancionado em 25 de junho de 2015, sob a Lei de nº 15.533.

Em nossa análise, são diversas as limitações que o PNE 2014-2024 apresenta e não é nossa intenção explorá-las aqui. Para ilustrar, podemos observar a ausência de diagnóstico atualizado do cenário educacional, os resultados das avaliações em larga escala como indicadores para a valorização salarial dos profissionais de educação e a não vinculação de verbas exclusivamente para as escolas públicas. São entraves que podem lesar o setor educacional de forma permanente, tendo consequências.

---

<sup>59</sup> De acordo com a pesquisa *Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil*, encomendada ao Datafolha a pedido do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em uma década (2003 a 2013), o número de feminicídios contra mulheres negras aumentou 54%. No cálculo que resulta da relação entre as taxas de mortalidade das mulheres brancas e negras, o número cresceu 190,9% em todo o País, enquanto Pernambuco ultrapassou os 300%.

Entretanto, Saviani (2014) afirma que o atual PNE representa, sem dúvida, um avanço em relação ao anterior, pois incorpora as reivindicações históricas dos docentes. Além disso, ao tratarmos do que “faltou” ao Plano, é preciso

distinguir entre o que faltou externamente e o que faltou internamente ao texto. Externamente as “faltas” decorrem da cultura política enraizada na prática de nossos governantes, avessa ao planejamento e movida mais por apelos imediatos, midiáticos e populistas do que pela racionalidade inerente à ação planejada (...). Quanto ao que faltou internamente, o PNE deixa a desejar em vários sentidos, começando pela concepção de fundo que, em lugar de seguir uma orientação de política de Estado, sob um caráter eminentemente público, traz a marca preocupante da promiscuidade com os interesses privados, além de se ancorar num conceito de qualidade equivocado, pois se baseia na avaliação de resultados por meio de provas padronizadas, aplicadas em massa, condicionando todo o desenvolvimento do ensino (SAVIANI, 2014, p. 231-232).

Dourado (2014, p. 233), por sua vez, observa que a implementação do Plano poderia traduzir o enfrentamento de diversas questões, sendo necessário, para isso, mudanças estruturais, “sobretudo porque a desigualdade educacional se articula à desigualdade social e exige um olhar atento para a concentração de riquezas, o que implica a reforma tributária”. Contudo, apenas o PNE não será suficiente para a garantia da inclusão educacional, uma vez que a inclusão está articulada com a prática social de um modo mais amplo. Assim, o atual PNE é, de fato, um avanço, “mas é preciso a participação da sociedade civil e da sociedade política para fazer valer as metas e diretrizes (...), é imprescindível que ganhe materialidade e seja plenamente executado” (Ibidem).

Não se pode esquecer, do mesmo modo, que as condições para o alcance das metas do PNE estão diretamente relacionadas com o equilíbrio do pacto federativo por meio do regime de colaboração na esfera da educação. Dentre as conceituações subjacentes às propostas do Plano Nacional de Educação (PNE), a relação entre federados é a grande questão para a concretização de um Sistema Nacional de Educação Articulado, em um esforço institucional e organizado por parte do Estado e da sociedade brasileira, com a finalidade essencial da garantia de um padrão de qualidade única nas instituições educacionais de todo o país.

#### 5.4 O REGIME DE COLABORAÇÃO E A META 1 DO PNE

O pacto federativo exige o conhecimento das contradições existentes na organização federativa do Brasil, bem como os benefícios que podem advir a partir de um regime de colaboração que efetivamente considere as especificidades de cada ente. Para que o atendimento educacional determinado pelo PNE aconteça, torna-se imperativo um arranjo eficaz da política educacional, com a condigna responsabilização governamental para viabilização e sucesso daquelas propostas.

O regime de colaboração refere-se à forma cooperativa, colaborativa e não competitiva de gestão estabelecida entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, de forma geral, e na educação, de forma particular. Nesse caso, visa enfrentar os desafios educacionais de todas as etapas e modalidades da educação nacional bem como regular o ensino privado. Para tanto, baseia-se em regulamentação que estabelece atribuições específicas de cada ente federado, em que responsabilidades e custos sejam devidamente compartilhados e pautados por uma política referenciada na unidade nacional. Desse modo, a constituição de um sistema federativo requer o necessário estabelecimento de uma relação de interdependência entre os entes federados que permita, ao mesmo tempo, a efetivação da repartição de responsabilidades e a garantia da integralidade do Estado nacional (FRANÇA, 2014, p 03).

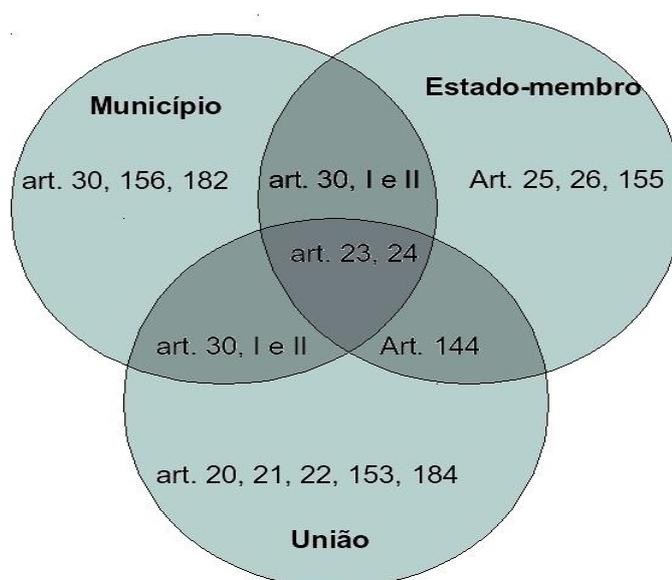
O atual modelo federativo brasileiro tem uma estrutura complexa de repartição de competências, semelhante ao modelo alemão, conservando, ao mesmo tempo, técnicas de repartição de competências peculiares do federalismo dos Estados Unidos. Destaque-se, ainda, o modelo brasileiro é o único com três entes federativos. Conforme Araújo (2010, p. 234),

A Constituição Federal de 1988 definiu a base do Estado federativo brasileiro a partir de uma estrutura cooperativa de repartição de competências, em que, relativamente ao aspecto jurídico-político, coexistem competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns entre os entes federados, tanto nos aspectos legislativos, quanto nos aspectos administrativos, as chamadas competências materiais. As competências materiais podem ser exclusivas (art. 21, CF/88) e comum, cumulativa ou paralela (art. 23, CF/88); as competências legislativas podem ser exclusivas (art. 25, §§ 1º e 2º, CF/88); privativas (art. 22, CF/88); concorrentes (art. 24, CF/88) e suplementar (art. 24, § 2º, CF/88).

É importante compreender que, na perspectiva de competências, não caberia relações hierárquicas entre os entes político-administrativos. Conforme a figura 1 para que não houvesse conflitos nesse sentido, a CF as distribuiu em: a) Competências legislativas privativas da União; b) Competências executivas exclusivas da União; c) Competências executivas comuns a União, aos estados-membros e aos municípios; d) Competências legislativas concorrentes a União, aos estados-membros e aos municípios; e) Competências executivas dos Estados-membros; e f) Competências dos municípios.

**FIGURA 1**

Competências dos entes federados



Dourado (2013) afiança que o padrão de federalismo que se desenvolveu no Brasil também afeta o setor educacional, fato revelado pelas relações instituídas entre União, estados, Distrito Federal e municípios na gestão das políticas educacionais, ainda que a CF já estabeleça os parâmetros e responsabilidades específicas. O autor aponta que são diversos os limites definidores da relação política do federalismo brasileiro, ainda possuidor de traços patrimoniais e competitivos, embora os princípios constitucionais postulem o regime de colaboração entre os entes federados e que ultrapassar essas condições, “articuladas à busca da redução das assimetrias

regionais e sociais, constitui o grande desafio para o federalismo brasileiro e para a garantia de alargamento dos direitos sociais, inclusive o direito à educação” (p. 769).

O debate acerca do PNE acarretou nuances importantes na sociedade brasileira, ocasionados da CONAE e das requisições de novos ordenamentos jurídico-constitucionais provenientes da EC nº 59, de 2009 (ABICALIL, 2014). Uma nova dimensão constitucional foi auferida pela inerente relação entre o PNE e a articulação do SNE, o que demandou a atualização na regulação da cooperação entre os entes federados e da colaboração entre os sistemas e uma nova interação entre setores e instituições de políticas públicas nas esferas governamentais. Além disso, o artigo 13 do PNE 2014-2024 assinala a instituição do regime de colaboração em lei própria que deveria ter sido aprovada até junho de 2016. Dito isto, observa-se que

A releitura do chamado pacto federativo brasileiro é um exercício de alta densidade. Comporta uma complexidade temática intrínseca: a organização federativa da República e seus objetivos, os princípios e finalidades da política pública. Dessa forma, a consideração dos imperativos democráticos da afirmação e da garantia de exercício do direito à educação requer os ambientes de memória e de projeto, de debate aberto e de proposição sujeita à crítica (ABICALIL, 2014, p. 249).

As práticas cooperativas entre as esferas administrativas corresponderiam, assim, à afirmação das relações democráticas entre os entes equivalentes e autônomos, substituindo as relações verticais e hierárquicas por estruturas mais horizontais e colaborativas. Todavia, de acordo com Andrade (2012),

As relações entre os três níveis de poder federado ainda são pautadas pelo exercício descendente do poder, manifesto através de decisões impostas pela esfera administrativa hierarquicamente mais elevada, ou da simples transferência de encargos, sem que haja a distribuição devida dos meios e recursos necessários. Pode-se afirmar que há, neste contexto de relações, uma situação em que a colaboração entre o Município, o Estado e a União é circunscrita à distribuição de matrículas da educação básica, sem que haja iniciativas para a elaboração de uma agenda programática de intervenções, acordada entre tais esferas, de modo a se explicitar o que e como serão levadas a efeito as ações necessárias à melhoria não somente do atendimento às demandas específicas de níveis e modalidades do ensino, mas, sobretudo, do provimento de meios que corroborem a conquista de resultados exitosos no que toca aos parâmetros almejados de qualidade social na educação.

O regime de colaboração vai além da função redistributiva, representada por meio dos auxílios técnicos ou dos subsídios financeiros aos estados e municípios, como veremos.

As diretrizes, metas e estratégias do PNE se constituem como desafios históricos para o Brasil. Aguiar (2010), referindo-se ao PNE anterior, já alertava para o fato de que

ao longo do processo de implementação do PNE, ainda foram mantidos limites históricos no tocante à efetivação da articulação da União com os demais entes federados, em especial com os municípios, responsáveis, em última instância, pelo cumprimento de suas metas e objetivos. Tais limites resultam, entre outros, da não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados e da falta de efetiva participação da sociedade organizada nos destinos da educação. Por outro lado, é fundamental reconhecer a complexidade do processo e, nesse contexto, que esta articulação não é fácil de ser realizada, tendo em vista que supõe o estabelecimento de pactos entre estas instâncias e seus múltiplos atores, em contextos políticos muitas vezes adversos, bem como a renovação e a criação de novos instrumentos de execução do plano (AGUIAR, 2010, p. 717).

Consoante a autora, tanto os arranjos institucionais da máquina administrativa do poder político quanto as iniciativas de intervenção de setores sociais organizados, desempenham um papel fundamental para que o PNE se concretize e isto torna o cenário ainda mais complexo.

De acordo com o sexto parágrafo do artigo 7º do PNE 2014-2024, “o fortalecimento do regime de colaboração entre estados e respectivos municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado”. Entretanto, vale salientar que o regime de colaboração ainda carece de regulamentação, já que o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal indica que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União, estados e municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Nesse ponto, dois problemas já se anunciam: aliada à situação financeira e estrutural dos municípios brasileiros, que, em sua maioria, sobrevivem com repasses dos fundos de participação, está a falta de clareza e regulamentação do que versa efetivamente o regime de colaboração. Com a aprovação de PNE estes impasses se evidenciam (ANDRADE, 2012).

De forma recorrente, informações equivocadas são veiculadas afirmando a existência de regime de colaboração expresso nos programas nacionais existentes. É o caso dos convênios de cooperação, que são, na realidade, formas de colaboração. Um exemplo desses convênios são os acordos de transferência de encargos e responsabilidades dos estados aos municípios no processo de municipalização. Outro caso constantemente confundido com regime de colaboração são as políticas de criação de fundos a partir de ECs, que são as ações de coordenação da União, que induzem políticas como os testes em larga escala, o PDE e o PAR.

No ver de Araújo (2010), tratam-se dos chamados “minipactos” que são elaborados pelo governo federal e se constituem como exemplos de políticas reguladas em nível nacional, com graus de possibilidades de autonomia dos campos estaduais e municipais. Contudo, não fazem jus a serem considerados como regime de colaboração, uma vez que nem sempre o processo de configuração destas políticas é promovido com legítima participação ou pretensão das demais esferas.

Todo esse “arsenal” normativo, apesar de visar soluções mais equânimes na distribuição de recursos e nas atribuições dos entes federados para a garantia de acesso, permanência e qualidade na etapa obrigatória de escolarização, não passou de “minipactos” para a educação, no esforço de tentar reduzir as desigualdades entre os sistemas de ensino, incidindo nas unidades subnacionais.

Chamamos de “minipactos” porque, de fato, não regulamentam a matéria (o regime de colaboração), mas estabeleceram “formas de colaboração” para estreitar as obrigações dos entes federados na oferta educacional, garantindo o direito à educação e amenizando a desigualdade e o caráter predatório e competitivo da federação, reforçada pela Constituição Federal de 1988 (ARAÚJO, 2010, p. 239).

Cabe, ainda, esclarecer a distinção que Araújo (2010) estabelece entre coordenação e colaboração federativa. A coordenação acontece por iniciativa do governo central, ressaltando a autonomia dos entes federados, em uma ação/programa cujo resultado seja comum aos demais entes. A colaboração, por sua vez, ocorre quando as deliberações têm a participação dos entes com competências concorrentes e comuns, definindo as atribuições. Ou seja, a diferença fundamental entre ambos se encontra na tomada de decisão.

Desse modo, por sua fragmentação e pouca abrangência, as medidas pontuais que são frequentemente confundidas com regime de colaboração não são suficientes

para garantir a concretização do que o PNE estabelece. Ainda que sejam de extrema importância, sem a compreensão dos conflitos federativos e a análise crítica de suas bases, não se poderá garantir a igualdade quanto ao direito e o acesso à educação em todo território brasileiro.

Abicalil (2014) observa que, ainda que algumas metas e estratégias do PNE não falem de forma explícita sobre cooperação ou a colaboração, outras discorrem expressamente sobre os termos, denotando uma evidência de condicionalidade fundamental para sua materialização. No primeiro caso, a colaboração aparece como pressuposto do enunciado, como a meta de valorização dos profissionais de educação. No segundo caso, o texto põe a atenção principal nessa característica, como a Meta 1 e suas estratégias 1.1, 1.3 e 1.5, que abordamos neste trabalho.

A estratégia 1.3 aponta para uma ação integrada no seu sentido mais radical. Entretanto, não é capaz de afirmar se é tarefa do agente público municipal, estadual ou federal, mas os supõe integrados, a partir da afirmação de que tal procedimento periódico é realizado em regime de colaboração. Onde o procedimento se define, se regula, se detalha, se integra? Mais claramente, ao mencionar um programa nacional de construção e reestruturação da rede física de escolas públicas de educação infantil, a explicitação da colaboração exige um organismo capaz de mediá-la. Embora constitua uma competência prioritária dos municípios, é notória a responsabilidade comum para a garantia do acesso ao serviço educacional, como antevê o artigo 23 da Constituição Federal (ABICALIL, 2014, p. 255).

Numa perspectiva orçamentária, Nascimento (2012) analisou as políticas de financiamento da educação promovida no âmbito da União, dos Estados e dos municípios, no período correspondente à vigência do primeiro PNE (2001 -2010), objetivando observar o quanto essas políticas colaboraram para a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 6 anos e analisar os avanços e retrocessos da oferta de educação infantil no Brasil, considerando o investimento financeiro dos entes federados para atingir as metas do PNE referentes à essa etapa. Ao direcionar seu foco de análise para as origens dos recursos destinados à educação infantil, baseada em um histórico das políticas de financiamento da educação no Brasil, das receitas que a compõem, a arrecadação e as destinações realizadas por cada ente federado, defendeu que o financiamento é a efetivação de um projeto econômico social, uma vez que os gastos sociais estão submetidos às intencionalidades da política.

Na análise da arrecadação de impostos pelos municípios, quais sejam, IPTU, ITBI, ISS e IR, fica muito claro o baixo impacto orçamentário que têm e o quanto os municípios dependem das transferências que recebem da União ou dos estados da federação, representando esses impostos cerca de 20% apenas do total de receita corrente. Essa baixa capacidade arrecadadora da maioria dos municípios brasileiros acaba por condicionar a estruturação e a manutenção de suas redes públicas de ensino às transferências intragovernamentais, no caso, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que se compõe do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) arrecadados pela União (NASCIMENTO, 2012).

Com o processo de municipalização estimulado pela criação do FUNDEF, em 1996, os municípios se viram praticamente obrigados a criarem suas próprias redes de ensino ou assumirem as redes estaduais para não perderem os recursos. Arelaro e Gil (2004) relatam que o processo de municipalização implementado no Brasil se deu objetivando a redução dos gastos públicos, em um contexto de diminuição do poder estatal, descentralizando operacionalmente as redes e centralizando regulamentações, financiamento e avaliações das políticas em nível federal e estadual.

O ônus do enxugamento recai sobre os municípios, sobrando aos estados e à União a confortável incumbência de ditar regras e fiscalizar o que os operacionalizadores estão fazendo. Tudo que der errado será imputado à problemas operacionais (não estruturais!) e deverá ser resolvido em âmbito municipal. Resumindo: os municípios estão sendo transformados em “mão de obra barata” para os “patrões” estaduais e federal (GIL e ARELARO, 2004, p. 17).

Dentro do FUNDEF, a questão da definição do custo mínimo por aluno emerge. O valor, discutido intensamente por pesquisadores em educação nos últimos anos e simplificado com o FUNDEF, foi fixado por decreto presidencial e não correspondeu às necessidades reais de um padrão mínimo de qualidade. Não sendo o bastante, vem sendo solenemente descumprido desde sua implantação. De acordo com Davies (2007, p. 25 *apud* NASCIMENTO, 2012), “a dívida do governo federal com o FUNDEF (...) talvez tenha superado R\$ 30 bilhões até o final de 2006”.

Com a criação do FUNDEB, através da Emenda Constitucional nº 53, de 19 dezembro de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 junho 2007, toda a educação básica passou a ser financiada, com garantia de condições de acesso e

permanência para toda a população em idade escolar. Esperava-se que este fundo que a União deixasse o papel de complementar e passasse a responsabilizar-se pela educação básica. Porém, as disputas entre os entes federados no que concerne a composição do fundo (impostos, níveis e modalidades) e as responsabilidades de cada um, motivaram os movimentos sociais e entidades a se organizarem para reivindicar modificações no texto da Lei.

Após apresentar dados que apontam o quanto a educação infantil continua relegada à margem do financiamento da educação pública (2012, p. 185), Nascimento salienta que todos os esforços realizados até agora com a finalidade de expandir o atendimento dessa etapa não influenciaram no volume de recursos a ela destinados. Nesse sentido, o PNE 2014 - 2024 já foi promulgado com desafios que dificilmente serão atingidos, pois suas metas audaciosas não possuem recursos financeiros suficientes para viabilizá-las.

Dados importantes são trazidos por Amaral (2014) para dimensionar esse problema, conforme tabelas 2 e 3 abaixo. Considere-se ainda que a ampliação nas idades adequadas à cada etapa da educação infantil é apenas o quantitativo mínimo que deve ser acrescentado, pois certamente haverá matrículas de crianças com idades diferentes das delimitadas.

**TABELA 2**

Número de matrículas a serem acrescentadas nas creches

Creche	2013			2024			Acréscimo
	População com idade de 0 a 3 anos	No de matrículas com idade de 0 a 3 anos	%	População com idade de 0 a 3 anos	No de matrículas com idade de 0 a 3 anos	%	No de matrículas com idade de 0 a 3 anos
	12.035.305	2.437.000	20,2	10.525.848	5.262.924	50,0	2.825.924

Fonte: Amaral, 2014, p. 299.

**TABELA 3**

Número de matrículas a serem acrescidas na pré-escola

Pré-escola	2013			2016			Acréscimo
	População com idade de 4 e 5 anos	No de matrículas com idade de 4 e 5 anos	%	População com idade de 4 e 5 anos	No de matrículas com idade de 4 e 5 anos	%	No de matrículas com idade de 4 e 5 anos
	6.268.537	2.211.816	35,3	6.004.425	6.004.425	100	3.792.609

Fonte: Amaral, 2014, p. 299.

Com esses números, podemos observar que o total de novas matrículas a serem congregadas nessa etapa será de 6.618.533, representando significativo crescimento de 142,4% em relação ao ano de 2013. O INEP divulgou o valor de R\$ 4.364,00, em 2011 para o investimento público direto por criança matriculada na educação infantil, valor já corrigido pelo IPCA em janeiro de 2014, segundo o INEP (2012).

Dessa forma, a educação infantil necessitaria de um aumento no investimento em torno de R\$ 29 bilhões para conseguir alcançar o número de matrículas no setor público. Amaral também chama atenção para a fragilidade dessa hipótese, apontando que a meta 17 já especifica que todos os profissionais da educação deverão ter seus salários aumentados e estruturados seus planos de carreira, conforme exige a meta 18. Por sua vez, a UNDIME demonstrou que não procede o valor por aluno divulgado pelo MEC, citando o exemplo da creche, cujo valor médio nacional seria de R\$ 6.655,67, valores de 2011, a preços de janeiro de 2014, já corrigidos (AMARAL, 2014).

### 5.5 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO NOVO PNE: OS VELHOS DESAFIOS

Segundo Campos (2014), o processo de construção de consensos e de convergência de mobilizações sociais relativo à primeira etapa da educação básica é bastante recente. Uma vez que se trata de um objeto de debate relativamente novo no campo da educação – principalmente a creche, que teve origem nos campos da assistência social e da saúde -, diversos aspectos das políticas públicas destinadas às crianças de zero a cinco anos ainda são objeto de polêmicas entre especialistas. Ainda assim, conforme a autora,

desde 1988 e mais intensamente após 1996, a área foi capaz de consolidar diversas posições, registradas em importantes documentos oficiais, conferindo à educação infantil as feições que essa etapa educacional apresenta hoje. Nesse sentido, o próprio fato de ser objeto da primeira meta do PNE e de suas 17 estratégias é bastante significativo e aponta para uma fase que poderia ser considerada como de “maioridade” da educação da criança pequena no Brasil (CAMPOS, 2014, p. 330).

Ao analisarmos o Documento Final da CONAE (2010), verificamos que o texto não reservou nenhum item em especial para discorrer sobre o diagnóstico relacionado à educação infantil, bem como sobre as demais etapas da educação básica. As informações que delimitaram as proposições do PNE podem ser identificadas no documento, mas de forma desencadeada, sem relacionar os dados sobre o atual contexto da educação infantil e as metas que se pretendem atingir. Embora a preocupação com a totalidade da educação esteja expressa no texto da CONAE, concordamos com Ganzeli (2012) quando afirma que a generalização impede a análise das necessidades particulares de cada uma das etapas da educação básica. Conforme o autor

O projeto de lei 8.035/2010, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação para o período 2011-2020, não apresentou diagnóstico da educação brasileira. Encontramos referências às avaliações do PNE (2001/2010) apenas na mensagem do Ministro da Educação, porém, no texto do PNE, inexistem informações que possibilitem a visualização clara da situação contextualizada da educação nacional em seus diferentes aspectos, ou seja, um diagnóstico com os principais problemas da educação brasileira e suas causas, informações que deveriam servir como referência para a proposição das metas e estratégias do plano (GANZELI, 2012, p. 88).

De um modo geral, o PNE 2014-2024, preocupa-se com a necessidade de oferecer condições adequadas ao atendimento da Educação Infantil, como a formação dos profissionais da educação básica, a infraestrutura das instituições que receberão as crianças, o fomento ao atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades e a implementação de programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas da Educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 anos de idade, entre outras.

O PNE considerou que a expansão da oferta para a Educação Infantil era uma questão crítica nos sistemas educacionais brasileiros, propondo sua universalização já na primeira meta. Também é preciso levar em conta que, se comparado ao ano de 2001, momento de aprovação do PNE anterior, dispomos agora de muito mais fontes de informações para analisarmos a realidade educacional dessa etapa.

De acordo com os dados do IBGE (2013), entre os anos de 2002 e 2012, a taxa de frequência bruta da população brasileira de 4 e 5 anos nas instituições de ensino apresentou um aumento de 56,7% para 78,2%, representando crescimento de cerca de 40%. Entre a faixa etária de 0 a 3 anos, o crescimento foi bem superior, quase o dobro: de 11,7% para 21,2%. Isso indica que as políticas educacionais voltadas para garantir o acesso das crianças à educação infantil tem surtido efeito. Contudo, os dados do IBGE também indicam que o país está abaixo da média dos países da OCDE (67,4%) e até de alguns países latino-americanos, como Argentina, Chile e México, cujas taxas de matrícula foram de 37,0%, 41,7% e 43,5%, respectivamente, enquanto no Brasil apenas 35,8% das crianças de três anos estavam nas instituições de ensino em 2011.

Os dados do IBGE (2013) assinalam que a desigualdade de acesso à creche permaneceu expressiva nos últimos 10 anos, apresentando uma proporção 2,9 vezes maior para o quinto mais rico da população em relação ao quinto mais pobre, em 2012. Ainda assim, essa proporção já representa um avanço em relação aos números de 2002, quando se manifestava 4,1 vezes maior. Além disso, o acesso à escola estava próximo da universalização - 92,5% - para o quinto mais rico, enquanto para as crianças de 4 e 5 pertencentes ao quinto mais pobre apresentaram uma escolarização de 71,2%.

As desigualdades regionais também são significativas e envolvem questões culturais, oferta de estabelecimentos de ensino e localização em áreas urbana ou rural, entre outras. A Região Norte possuía, em 2012, a menor proporção de crianças de 4 e 5 anos de idade na escola, 63,0%, enquanto no Sudeste a proporção era de 82,0%.

## GRÁFICO 2

Proporção das crianças de 4 e 5 anos de idade que frequentam instituição de ensino, segundo as Grandes Regiões, a situação do domicílio e os quintos do rendimento mensal familiar per capita nacional - 2002/2012



Fonte: IBGE (2013)

É a partir desses indicadores que consideramos de extrema importância a meta e as estratégias da oferta de educação infantil e a necessidade de um olhar atento para os processos de implementação da política de universalização dessa etapa da educação básica.

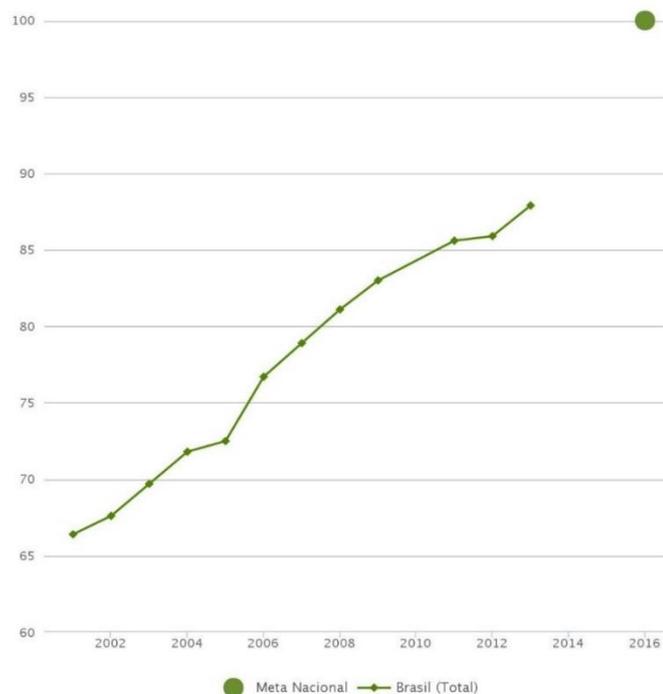
Conforme informações contidas no sítio eletrônico do Observatório do PNE<sup>60</sup>, 88% das crianças de 4 e 5 anos já são atendidas no país, o que tornava a meta de universalização da Pré-escola até 2016 não tão distante.

Atentemos para o fato de a meta de universalização da pré-escola até 2016 acompanhar a disposição da EC 59/2009, como vimos, tornou obrigatório o ingresso de crianças de 04 a 05 anos na escola regular. Contudo, ressalta-se que o percentual restante, 12%, corresponde à cerca de 700 mil crianças marcadas, também, pelas desigualdades regionais.

<sup>60</sup><http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/1-educacao-infantil>. Acesso em outubro de 2016.

### GRÁFICO 3

Porcentagem de crianças de 4 e 5 anos na pré-escola



Fonte: Observatório do PNE - IBGE/Pnad. Elaboração: Todos Pela Educação

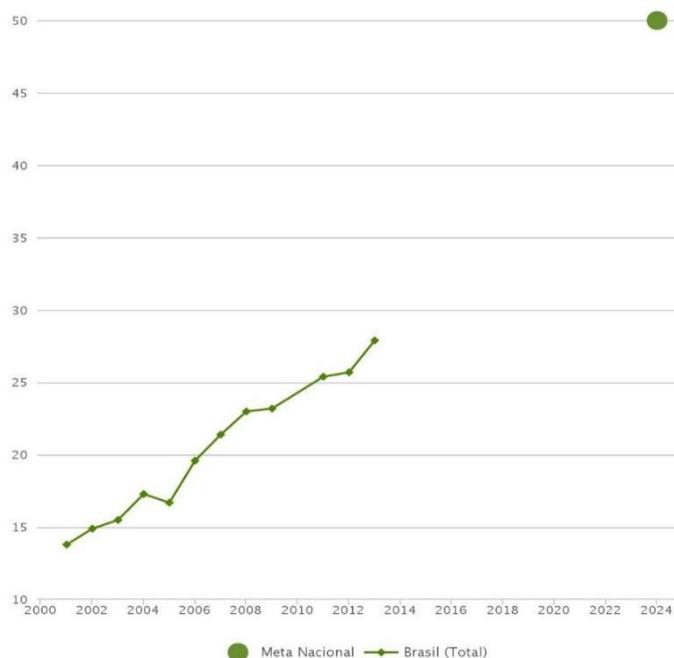
De acordo com Ganzeli (2012) é certo que houve uma lenta evolução no atendimento em creches em todo o território nacional nos últimos anos. Porém, os dados mostram que é na etapa de 0 a 3 anos onde se encontra o gargalo do atendimento à educação infantil no Brasil, com o déficit de vagas calculado em cerca de 2,5 milhões.

Além disso, o PNE 2001-2010 já estabelecia o atendimento de 50% até 2005, meta novamente postergada para o final da vigência do plano atual.

o novo PNE, ao repetir a meta do plano anterior, desconsiderou o realizado no período de dez anos. Entendemos que, a partir da análise da realidade, com apresentação das principais causas dos problemas da Educação Infantil (diagnóstico), as metas deveriam indicar a possibilidade de mudança nessa realidade educacional em um determinado período. Dito de outra forma, a meta apresenta o 'tamanho' da mudança almejada no espaço/tempo. A meta 1 (um) do PNE 2011-2020, ao não fazer o movimento necessário entre diagnóstico e meta, expressa apenas uma intenção limitada na oferta de matrículas em creche (GANZELI, 2012, p. 92).

## GRÁFICO 4

Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos na creche



Fonte: Observatório do PNE - IBGE/Pnad. Elaboração: Todos Pela Educação.

Campos (2014) chama atenção para duas questões relacionadas a isso. Em primeiro lugar, nem em 2001, nem em 2012, o diagnóstico da cobertura em creche que baseasse essa porcentagem foi revelado. Esse fato é ainda mais grave no atual PNE, por não ter sido divulgada uma avaliação oficial das razões pelas quais não se atingiu a meta no primeiro Plano. O segundo ponto a ser considerado é o fato de a Constituição apreciar o atendimento em creche como um direito da criança e uma opção da família, ou seja, é uma obrigação do Estado diferente daquela aplicada dos 4 aos 17 anos, faixa de escolaridade obrigatória. Nesse caso, permanece como direito da criança/adolescente, mas se caracteriza como obrigatoriedade tanto para a família, quanto para o Estado. Nesse sentido, conforme Campos (2014), se faz premente um diagnóstico que estime a demanda nas diferentes localidades e justifique a meta de atender a 50% da população de 0 a 3 anos, como o percentual de mulheres trabalhadoras com crianças pequenas, número de crianças em situação de vulnerabilidade social e realidade socioeconômica de cada região. Levar em consideração esses fatores indicaria que a meta poderia estar abaixo da demanda

manifesta ou acima dela, conforme os contextos e localidades. Entre as estratégias da meta 1, duas relacionam-se com essas questões, como veremos.

As estratégias presentes na primeira meta do PNE são dezessete e podem ser assim sintetizadas:

1.1. Definir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;

1.2. garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a dez por cento a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até três anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;

1.3. realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até três anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

1.4. estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;

1.5. manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;

1.6. implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;

1.7. articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;

1.8. promover a formação inicial e continuada dos(as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;

1.9. estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de zero a cinco anos;

1.10. fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;

1.11. priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos(as) alunos(as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;

1.12. implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até três anos de idade;

1.13. preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de zero a cinco anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do(a) aluno(a) de seis anos de idade no ensino fundamental;

1.14. fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;

1.15. promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até três anos;

1.16. o Distrito Federal e os municípios, com a colaboração da União e dos estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta

por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;

1.17. estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de zero a cinco anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

É indiscutível que o fenômeno da centralidade conferida à educação infantil após as últimas décadas em nível nacional traz implicações para as gestões locais, em razão de suas responsabilidades federativas. Com esse entendimento, apresentamos último capítulo os desafios enfrentados pelos municípios para o cumprimento de suas responsabilidades com a escolarização da população de zero a cinco anos em três cidades da Região Metropolitana do Recife, tomando como ponto de partida os arranjos institucionais ocorridos após a CF 1988.

## **6 A UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DE ARAÇOIABA, MORENO E RECIFE**

Neste capítulo, com o objetivo de explorar as estratégias locais para a implantação de políticas públicas no atendimento educacional de 0 a 5 anos, buscamos evidenciar as estratégias que vêm sendo utilizadas pelos municípios da Região Metropolitana do Recife - RMR para fazer cumprir a determinação da meta 1 do Plano Nacional de Educação, qual seja, a universalização da educação infantil.

Conforme justificamos no Capítulo 2, face ao número elevado de municípios na RMR e a metodologia optada, escolhemos focar nossa pesquisa em três das quinze cidades. Em que pese a relevância da percepção da RMR como um todo para a compreensão do fenômeno que se quis observar, para que nossa análise se realizasse de forma mais aprofundada e detalhada, elencamos, no universo da Região Metropolitana do Recife, os casos de Recife, Araçoiaba e Moreno.

Em consonância com o que foi explicitado na metodologia, optamos pela abordagem quanti-qualitativa porque compreendemos que a convergência de ambas as abordagens é uma alternativa a ser seguida quando a análise do fenômeno pode ser assim enriquecida. Nos pautamos na concepção de que ambas as abordagens se complementam, podendo ser empregues conjuntamente, posto que permitem uma melhor compreensão da política educacional que investigamos aqui. Desse modo, após o tratamento do texto com a definição quantitativa das Unidades de Análise por meio do processador linguístico, os textos dos planos e das entrevistas foram organizados em um mapa, distribuídos em categorias e analisadas à luz dos referenciais estudados.

Isto posto, partimos para a apresentação do campo empírico e suas características sociais, econômicas e educacionais. Iniciamos com uma breve descrição da região e de sua situação geral de atendimento à educação infantil, seguindo com a mesma proposta de apresentação dos municípios, aprofundando a discussão e análise dos dados de atendimento educacional às crianças de 0 a 5 anos e as políticas definidas e /ou implementadas pós ampliação orientada pelo PNE.

## 6.1 O CAMPO EMPÍRICO E O PANORAMA EDUCACIONAL

### 6.1.1 Caracterização da RMR e dos municípios investigados

A Região Metropolitana do Recife - RMR foi institucionalizada pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, no contexto dos governos militares ocorridos entre 1964 e 1984. É bastante expressiva na região Norte e Nordeste, possuindo o segundo maior PIB dessa área. Além disso, a RMR é a 5ª região mais populosa entre as RMs brasileiras, conforme Censo do IBGE realizado em 2010 (BITOUN, 2012).

Composta por 15 municípios, a saber, Abreu e Lima, Araçoiaba, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, Goiana, Igarassu, Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata, a RMR comporta 42% da população pernambucana em um percentual de 2,81% do território do estado. É válido salientar também que a RMR produz 65,1% do PIB de Pernambuco e, como todas as grandes metrópoles, são profundas as desigualdades sociais presentes na região (AZEVEDO, 2016).

A pesquisa “Observatório das Metrôpoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática”, realizada pelo Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais - Observatório PE, consolidam trabalhos que estudam os impactos metropolitanos das transformações ocorridas nas 15 regiões metropolitanas brasileiras nas três últimas décadas. A investigação, que abordou o processo de metropolização, a dimensão socioespacial da exclusão/integração na metrópole e a governança urbana, a cidadania e gestão da metrópole do Recife, e apresentou importantes dados sobre o desenvolvimento da RMR. Tais considerações expuseram as feridas de uma metrópole regional, periférica, desigual e incompleta, resultado de uma “transformação quantitativa e qualitativa das grandes cidades já existentes sob o impacto das modernizações (...) responsáveis pelas transformações da demografia, do consumo e da produção, na cidade e na região”, no dizer de Santos (1982, p. 60).

Entre os resultados apontados na pesquisa supramencionada, Bitoun e Souza (2015) ressaltam, de um lado, a densificação e a multiplicação das moradias em assentamentos de baixa renda em áreas mais centrais e, do outro, o aparecimento de condomínios de luxo em bairros e cidades planejadas para as populações de média e

alta renda, em um processo de verticalização dos prédios e agrupamento de pessoas nas áreas mais valorizadas das cidades. No que diz respeito as ocupações, a RMR apresenta um alto índice de trabalho em subempregos e situação de informalidade, representando uma realidade histórica na região revelada nas estatísticas sociais das três décadas da pesquisa (BITOUN & SOUZA, 2015).

A pesquisa destaca também que, em regra, quanto maior peso da administração pública na formação do PIB, mais frágil tende a ser a base econômica municipal. Os exemplos mencionados pelos autores como os municípios com mais fragilidade na capacidade produtiva da RMR são Araçoiaba, Moreno, Ilha de Itamaracá, Camaragibe e São Lourenço da Mata. Nestes, a administração, saúde, educação pública e seguridade social contribuíram com mais de 40% de seus PIBs no ano de 2010.

Em termos de educação, a RMR apresenta o maior nível de escolaridade entre as regiões do estado, ainda que apresente significativas discrepâncias entre os municípios. Um dos fatores assinalados para tal diferença de escolaridade é o perfil da atividade produtiva. De acordo com Bitoun e Souza (2015) as municipalidades que têm sua força produtiva expressa de forma mais contundente no setor agropecuário apresentam um menor nível de escolaridade. Este é o caso de Araçoiaba, Itamaracá e Itapissuma, como exemplos. Nos casos em que municípios desenvolvem os serviços mais especializados e capitalizados, como atividades financeiras e tecnológicas, a população apresenta melhores índices nos níveis de escolaridade.

No que concerne à Educação Infantil, os dados do anuário estatístico de Pernambuco de 2014 divulgaram que, à época da aprovação do PNE, o atendimento à educação infantil na RMR totalizava 112.452 crianças. Os dados também revelaram que este atendimento se dava majoritariamente no setor privado, seguido pela oferta na rede pública municipal, conforme observa-se na tabela 4:

**TABELA 4**

Matrícula na educação infantil em Pernambuco - 2014

Matrícula na educação infantil, creche e pré-escolar														
Educação infantil					Creche					Pré-escolar				
Total	Estadual	Federal	Municipal	Privada	Total	Estadual	Federal	Municipal	Privada	Total	Estadual	Federal	Municipal	Privada
112.452	324	-	40.934	71.194	28.647	128	-	8.302	20.217	83.805	196	-	32.632	50.977

Fonte: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM

Note-se ainda que, quanto mais próximo do ensino fundamental encontra-se a etapa da educação infantil, maior a oferta de vagas e atendimentos à essa população. Isso indica a centralidade ainda protagonizada pelo ensino fundamental, já tratada anteriormente, e a preocupação que esta etapa de ensino continua representando para os diversos setores.

### 6.1.2 Araçoiaba

Araçoiaba é o segundo município mais novo<sup>61</sup> de Pernambuco, criado através da Lei Estadual nº 11.230 de 13 de julho de 1995. Distante 40 km de Recife, tem como municípios limítrofes Igarassu, ao Norte e ao Leste, Abreu e Lima, ao Sul, e Tracunhaém, ao Oeste. Araçoiaba possui uma área total de 96,381 km<sup>2</sup> situada na microrregião de Itamaracá, representando apenas 3,48% da Região Metropolitana do Recife. Com uma população estimada de 20.046 em 2016, sua densidade demográfica era de 188,38 no último censo (IBGE, 2010).

Mapa 2 - Localização do município de Araçoiaba no estado de Pernambuco.



Fonte: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/ec/Mapa\\_de\\_Ara%C3%A7oiaba\\_%282029.png](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/ec/Mapa_de_Ara%C3%A7oiaba_%282029.png)

---

<sup>61</sup> O município de Goiana foi incorporado à RMR no mês de janeiro do corrente ano, através da Lei Complementar nº 382, de 9 de janeiro de 2018.

São poucas as fontes e escassas as informações acerca da origem de Araçoiaba. Segundo dados levantados pela CONDEPE/FIDEM, o município era conhecido até o início do século XIX por Chã do Monte Aratangi, posteriormente Chã de Estevam, um território pertencente ao município de Igarassu. Em 10 de fevereiro de 1920, passou a ser considerado como distrito desta cidade, sob a denominação Chã de Estevão, criado pela Lei Municipal nº 42, com sede no povoado de Três Ladeiras.

Como mencionado, poucos registros se encontram sobre a história desse lugar. Entre eles, chamou-nos atenção a tese de doutorado de Susan Lewis, do curso de História da Universidade Federal de Pernambuco, que abordou o antissemitismo estimulado pelo Itamaraty nos anos 1930 e confinamento de alemães considerados espões em um campo de concentração<sup>62</sup> em Pernambuco nos anos 1940. A partir da investigação nos documentos da Delegacia de Ordem Política e Social (DOPS), Lewis aponta que foi justamente no distrito de Chã de Estevão – ou Arassoíaba, conforme Decreto-lei Estadual nº 235 de 1938 – onde o então interventor Agamenon Magalhães instalou o campo de concentração.

Finda a guerra, o pacato distrito de Arassoíaba tem seu nome alterado para Araçoiaba, em 1953. Mesmo após a divisão territorial datada de 1º de julho de 1960, Araçoiaba permanece sendo distrito do município de Igarassu. Somente com a aprovação da Lei Complementar nº 1, de 12 de julho de 1990, que dispôs sobre requisitos para criação de novos municípios, o distrito organiza sua emancipação. Isso vai ocorrer em 1995, por meio da Lei Estadual nº 11.23º, com instalação em 1º de janeiro de 1997.

Trata-se de um município essencialmente rural e sua economia apoia-se no cultivo de cana-de-açúcar, setor que abarca parcela significativa da população

---

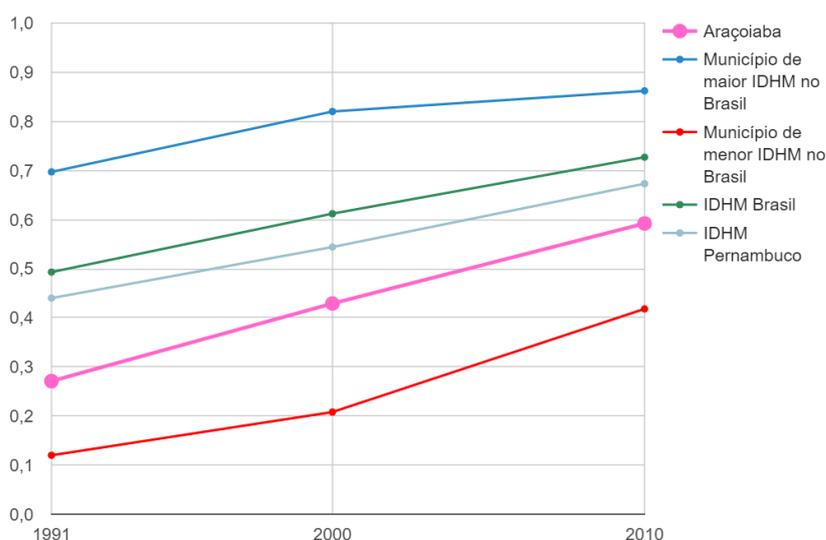
<sup>62</sup> Durante a ascensão do Estado Nazista, o governo brasileiro flertava com as ideias alemãs, unidos pelo signo do nacionalismo e do autoritarismo. Vide o envio de Olga Benário, mesmo grávida, à Gestapo por Vargas, considerado por historiadores um “presente para Hitler”. Por pressão dos Estados Unidos, durante a Segunda Guerra Mundial, o Brasil entra na luta contra as potências do Eixo e passa a atuar na perseguição aos estrangeiros provenientes daqueles países. Conforme Lewis (2005), em Pernambuco observam-se os dois momentos: a repressão e a vigilância direcionadas aos judeus, quando eram indesejáveis, e aos alemães, quando, por sua vez, tornaram-se desprezíveis para o Estado Novo. “No Brasil, as prisões de alemães ocorreram não apenas nas casas de detenção e nos presídios, mas em campos de internamento, também chamados de campos de concentração ou presídios pelos agentes policiais e integrantes do governo” (p. 186). Não se sabe ao certo a quantidade de campos de concentração construídos no Brasil, nem a quantidade de pessoas que estiveram neles confinadas entre 1942 e 1945.

economicamente ativa. Os demais setores são as usinas da região, o modesto comércio da cidade e o funcionalismo público.

De acordo com os estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o nível de vulnerabilidade social nas Regiões Metropolitanas brasileiras, a RM do Recife apresentava Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) igual a 0,515, no ano 2000, situando-se na faixa muito alta. Em 2010, já apresentava IVS de 0,392, representando uma evolução e passando para a faixa de vulnerabilidade média. Entretanto, Araçoiaba pouco contribuiu para a melhoria desse número. A pesquisa indicou que a taxa de IVS no município caiu pouco mais de 3% em dez anos, configurando a pior de todo o estado.

### GRÁFICO 5

Evolução do IDHM - Araçoiaba/PE



Fonte: Atlas Brasil (2013)

O Índice de Bem-Estar Urbano dos Municípios Brasileiros (IBEU-Municipal)<sup>63</sup>, produzido e divulgado pelo Instituto de Ciência e Tecnologia (INCT) por meio do Observatório das Metrôpoles, divulgou em setembro de 2016 os rankings das melhores e das piores cidades brasileiras para se viver. Apresentando graves e evidentes problemas urbanos, como falta de calçamento, água encanada e

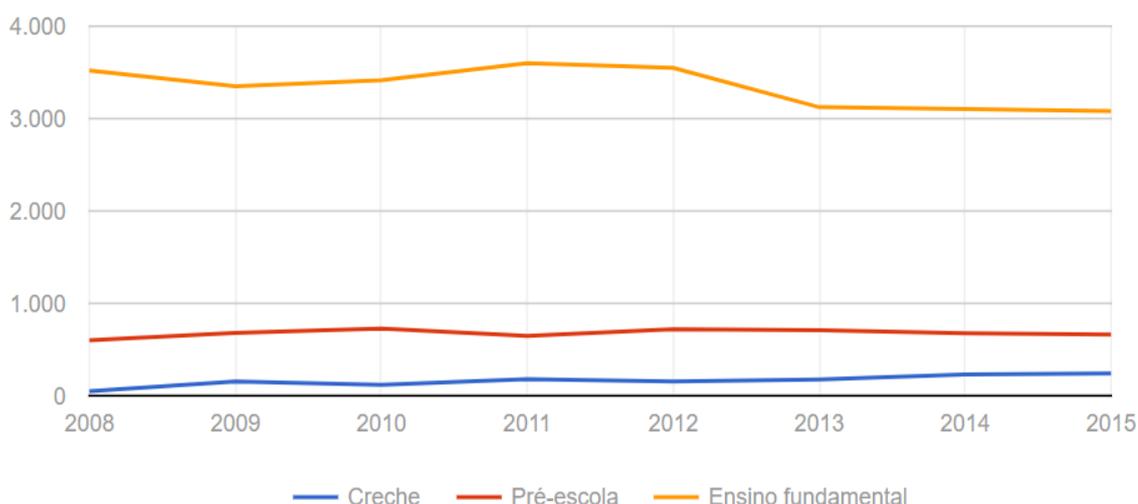
<sup>63</sup> O IBEU-Municipal é instrumento de avaliação e formulação de políticas urbanas destinado a analisar a dimensão do bem-estar urbano usufruído pelos brasileiros. É composto por cinco dimensões: Mobilidade Urbana, Condições Ambientais Urbanas, Condições Habitacionais Urbanas, Atendimento de Serviços Coletivos Urbanos e Infraestrutura Urbana. Cada dimensão é composta por quantidades diferentes de variáveis, todas com o mesmo peso para a definição do índice.

saneamento, Araçoiaba constou na lista dos 100 piores municípios do país para se viver, figurando na 45ª posição. Tal resultado corrobora com a faixa de baixo IDH apresentado no gráfico acima, com o índice de 0,592.

Diante do quadro exposto acima, o município possui graves deficiências em seu quadro educacional. Considerando-se o grupo populacional de 25 anos ou mais de idade, 31,18% dos munícipes não eram alfabetizados em 2010, com a taxa de analfabetismo da população feminina de 21,64%. Apenas 28,35% possuíam o ensino fundamental e 17,88% o ensino médio completo. No mesmo ano, 76,54% das crianças e adolescente entre 6 e 17 anos cursavam o ensino básico regular com até dois anos de defasagem idade-série (ATLAS BRASIL, 2013).

### GRÁFICO 6

Número de matrículas, por série escolar 2008 - 2015



Araçoiaba possui dez escolas em sua rede de ensino, sete escolas na zona urbana, que comportam atualmente 3.225 alunos, e três escolas na zona rural, que comportam 273, perfazendo um total de 3.498 estudantes (INEP, 2017). Este número está dividido em 490 alunos na educação infantil, 2.686 no ensino fundamental e 322 na educação de jovens e adultos. De acordo com dados do Censo Educacional, nos últimos anos o número de matrículas no ensino fundamental no município vem decrescendo, enquanto permanece estagnado na educação infantil, apesar da determinação do Plano Nacional de universalização das duas etapas.

### 6.1.3 Moreno

Localizada a 26 km da capital, a cidade do Moreno encerra uma área de 191,072 km<sup>2</sup>, com altitude de 96m. Situado no Zona Litoral-Mata, faz divisa com os municípios de Jaboatão dos Guararapes ao Leste, Vitória de Santo Antão ao Oeste, São Lourenço da Mata ao Norte e Cabo de Santo Agostinho ao Sul. Conforme dados do IBGE, a população estimada em 2016 era de 61.577 habitantes, com densidade demográfica de 289,16 habitantes por km<sup>2</sup> (IBGE, 2010).

Mapa 3 - Localização do município de Moreno no estado de Pernambuco.



Fonte: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/67/Mapa\\_de\\_Moreno\\_%282%29.png](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/67/Mapa_de_Moreno_%282%29.png)

O nome do município tem origem no sobrenome dos irmãos portugueses Baltazar e Gaspar Gonçalves Moreno, que compraram o engenho de extensos canaviais de Carlos Francisco Drago, em 29 de fevereiro de 1616. Ali instalaram uma bem-sucedida fábrica de açúcar, cuja propriedade permaneceu com os irmãos Moreno por 40 anos. A emergente monocultura da cana-de-açúcar no Brasil daquele período levou intensa prosperidade à região por muito tempo (SILVA, 2006).

De acordo com Silva (2006), após diversas demarcações e domínios, as propriedades do Engenho Moreno e Engenho Catende chegaram às mãos da Família Souza Leão, entre 1850 e 1875. Naquele período, era significativa a importância política e cultural<sup>64</sup> da tradicional família Souza Leão no período monárquico brasileiro.

<sup>64</sup> O bolo Souza Leão, receita nascida naquela família no século XIX, foi citado por Gilberto Freyre em seu livro *Açúcar*, onde o doce tem lugar de destaque na culinária do Nordeste, trazendo referências do

De tal modo que, em 1859, por ocasião da visita do Imperador Dom Pedro II e da Imperatriz Teresa Cristina aos Engenhos, os proprietários à época, Antônio e Maria Amélia de Souza Leão, foram presenteados com os títulos de Barão e Baronesa de Moreno. O Engenho Moreno permanece na família Souza Leão até os dias atuais e a casa grande ainda se mantém em posse dos herdeiros. O Engenho Catende, por sua vez, sofreu intensas mudanças ainda no final dos oitocentos, como veremos adiante.

Em que pese a importância histórica dos engenhos que fundaram a cidade do Moreno, a maioria das casas-grandes, capelas, senzalas e demais prédios da arquitetura colonial que se referem ao período correspondente ao ciclo do açúcar encontram-se abandonados, em ruínas. É o retrato da decadência que em nada lembra o luxo e a opulência sustentados pelo processo escravagista ocorrido entre os séculos XVII e XIX que deixou marcas profundas na história de Pernambuco.

Com a modernização, o Engenho Catende recebe, em 1885, a Estação Ferroviária, parte da Linha de Ferro Central de Pernambuco, ferrovia que ligava a capital Recife ao interior do estado para servir de escoamento da produção e, posteriormente, para o transporte de trabalhadores. Esse fato gerou um aumento da circulação de pessoas e mercadorias no local, o que contribuiu para, posteriormente, o povoado ser elevado à condição de Vila<sup>65</sup>.

É a partir de 1908, com a expansão industrial mundial em busca de novos mercados e a chegada da *Société Cotonnière Belge-Brésilienne* S.A. àquelas terras, o momento em que Moreno começa a alcançar seu apogeu. A sociedade belga adquiriu 1.400 hectares do Engenho Catende e instalou a fábrica têxtil, acompanhando o novo ciclo econômico na região, a cultura algodoeira<sup>66</sup>. Uma vez que Pernambuco já produzia algodão em grande quantidade, boa parte da propriedade da *Société Cotonnière* foi ocupada por plantação de eucaliptos, matéria-prima necessária para alimentar as caldeiras em uma época de escasso combustível óleo (SILVA, 2006). Essa é a razão de Moreno ser conhecida, até hoje, por Cidade dos Eucaliptos.

---

passado e do presente das variadas heranças culturais brasileiras. O bolo Souza Leão recebeu o título de Patrimônio Cultural e Imaterial do Estado de Pernambuco, por meio da Lei nº 357/2007 (BARBOSA, 2009).

<sup>65</sup> Em 1912, o Povoado de Catende passa a chamar-se oficialmente Vila Nathan, em homenagem ao gerente da fábrica da *Société Cotonnière Belge-Brésilienne*, Allen C. Nathan.

<sup>66</sup> É importante ressaltar que no início do Século XX o setor têxtil ocupava o segundo lugar na produção industrial do estado de Pernambuco, que, por sua vez, representava 8% da produção têxtil brasileira. Com a Guerra da Secessão nos Estados Unidos, que interrompeu o abastecimento de algodão da indústria inglesa e elevou o preço do produto, as exportações pernambucanas equipararam-se às do açúcar, o principal produto do Estado (SILVA, 2008).

Com a forte produção têxtil, intensificou-se também a vida urbana na localidade. Edifícios hierarquicamente elaborados e localizados foram construídos em volta da fábrica. Um centro comercial, uma vila operária e outros aparatos culturais e religiosos foram erguidos em função da comunidade operária. Surgem, então, as primeiras preocupações com a educação das crianças. É desse modo que a fábrica acabou por tornar-se a responsável pelo desenho do perfil da cidade.

Em 1920, a então Vila Nathan passa chamar-se Vila de Morenos, passando a figurar como Distrito de Jaboatão. Essa condição não durou muito tempo, pois sua população, insatisfeita com a alta cobrança de impostos sem retorno social por parte do município sede e sabendo-se economicamente autossuficiente, articulou-se para obter a emancipação, conquistada em 11 de setembro de 1928, através da Lei Estadual nº 1931.

Moreno permaneceu próspera enquanto durou o período de solidez das indústrias têxteis em Pernambuco. Com a Segunda Guerra Mundial, final dos anos 30 e início dos anos 40, a estrutura têxtil pernambucana começou a declinar. Até que o segmento entra em decadência acentuada nos anos 60.

Por conseguinte, a situação do pós-guerra na Europa, mesmo com a salvaguarda do Plano Marshall, e a crise da safra de algodão no Nordeste brasileiro, que afetou o setor da indústria têxtil, afora o incentivo para que a industrialização local fosse centralizada no Sudeste do país, fez com que a sociedade anônima SCBB (*Société Cotonnière Belge-Brésilienne*) encerrasse as atividades no Brasil em 1966 e, assim, repassasse as ações dela para um grupo local, com participação acionária de dois executivos da SCBB apenas, denominado Brasil-Belgo Union (SUENTTINNI, 2014, p. 95).

Com uma economia em declínio, a cidade vivenciou anos difíceis nas últimas décadas. Se, de um lado, os contextos sociais e econômicos serviram de entraves para que transformações mais profundas ocorressem, do outro, Moreno é marcada, desde sua origem, pela política paternalista, ora da nobreza, ora do capital estrangeiro, ora da herança oligárquica e suas relações de poder.

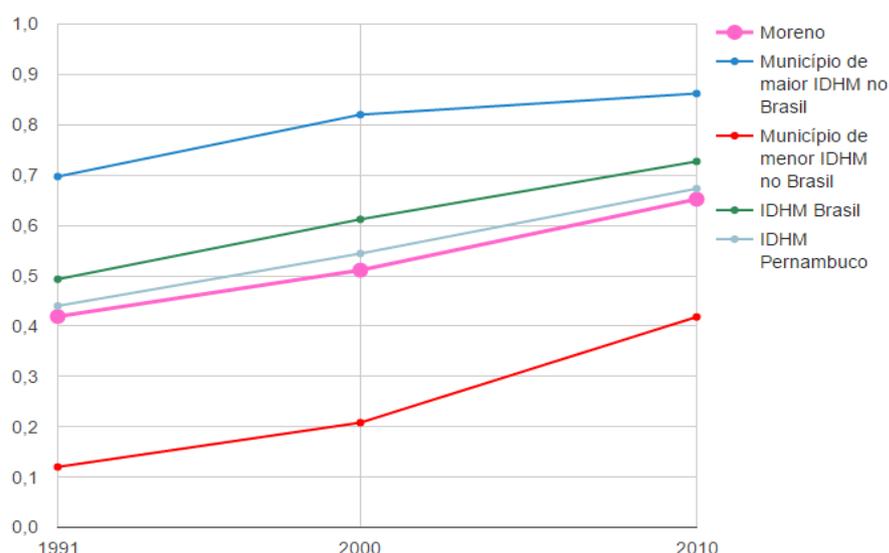
Nos dias atuais a economia do município está baseada, principalmente, na agropecuária, setor que mais emprega na cidade, destacando-se as culturas de cana de açúcar, coco e banana. A prestação de serviços também é um setor bastante representativo na economia local. Entretanto, assim como ocorreu com a maioria dos municípios criados com base no desenvolvimento acelerado de uma atividade

econômica já obsoleta, Moreno depende hoje quase totalmente do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), principal mecanismo de repasse de verbas federais<sup>67</sup>.

No ano de 2010, o levantamento realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, IPEA e FJP apontou que o IDHM de Moreno era de 0,652, o que situava o município na faixa de IDHM Médio (0,600 e 0,699) e demonstrava uma taxa de crescimento de 27,59% em relação ao mesmo levantamento realizado em 2000, conforme dados do Atlas Brasil (2013).

### GRÁFICO 7

Evolução do IDHM - Moreno/PE



Fonte: Atlas Brasil (2013)

A população de Moreno teve um crescimento, entre 2000 e 2010, de uma taxa média anual de 1,43% e sua taxa de urbanização passou de 77,83% em 2000 para 88,54% em 2010, demonstrando que é agudo o indicador do êxodo rural na localidade. Este fenômeno, inclusive, vem sendo utilizado como argumento pela prefeitura da cidade para justificar o fechamento de escolas nas comunidades rurais do município<sup>68</sup>.

No campo educacional, Moreno apresentou um percentual de 78,36% da população de 6 a 17 anos frequentando a educação básica regular no ano de 2010 (IBGE, 2013). Apesar de apresentar uma significativa diminuição em relação ao ano

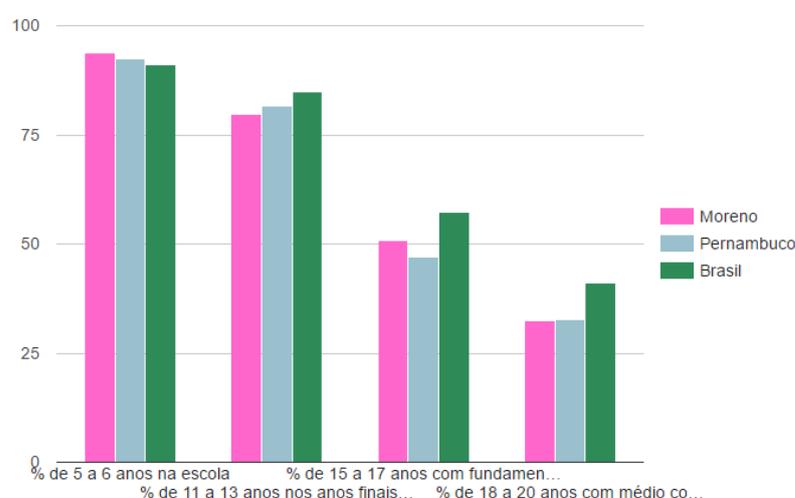
<sup>67</sup> Disponível em <http://www.moreno.pe.gov.br/moreno/site/>

<sup>68</sup> De acordo com o Sindicato dos Professores do Moreno - SINPREMO, desde 2014, 14 escolas foram fechadas na cidade, sendo a maioria escolas de pequeno porte na Zona Rural.

de 2000, o índice de evasão escolar é alto no município, quanto mais se aproxima do final da educação básica, ficando abaixo da média de fluxo escolar de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo no estado.

### GRÁFICO 8

Fluxo escolar por faixa etária em 2010 - Moreno/PE



Fonte: Atlas Brasil (2013)

Em parte, consideramos que isso se deve ao índice de trabalho infantil no município, conforme mostrou o censo demográfico de 2010. A população infantil ocupada corresponde a 5,37% do total da população entre 10 e 15 anos, cerca de 240 crianças e adolescentes que desenvolvem atividades em agricultura, pecuária, comércio, reparação de veículos, por exemplos. E, na contramão do caso nacional, que reduziu de 12,70% para 9,42% a taxa de trabalho infantil entre 2000 e 2010, Moreno teve uma elevação de 1,68 pontos percentuais no mesmo período.

Para contextualizar, Christine Dabat et al (2010) assegura que esta é uma realidade ainda bastante presente na Zona da Mata pernambucana, onde a agroindústria da cana-de-açúcar continua empregando crianças e adolescentes nas atividades canavieiras e afastando-as da escola, herança de um passado escravista no campo. No caso das meninas, ainda lhes é reservado o grande peso das atividades domésticas em suas próprias casas - no cuidado dos irmãos mais novos e outras tarefas caseiras - ou em casas de terceiros, para contribuir financeiramente com sua

família. Em ambos os casos, os trabalhadores infantis ficam vulneráveis a diversos tipos de abuso e exploração.

De tal modo, Rizzini (2010) afirma que a meta de universalizar o acesso à escola para todas as crianças e garantir que lá permaneçam, relaciona-se diretamente com a melhoria de condições de vida da população. Grande parte das famílias, especialmente os pequenos produtores rurais, têm na criança um dos apoios para manter a precária produção, razão pela qual torna-se extremamente difícil afastar a população infantil do trabalho.

Além disso, há algo mais subjetivo, mas igualmente determinante para que tal situação se perpetue: na sociedade brasileira, o trabalho da criança e do adolescente das classes populares é tomado como um mecanismo disciplinador, livrando-os do perigo do ócio e ensinando-os o lugar que lhes cabe na estratificação social.

No que concerne à expectativa de anos de estudo o número de anos de estudo médio das crianças que iniciam a vida escolar no ano de referência é de 9,2 anos no município, enquanto em Pernambuco a média era 9,1 anos em 2010. Outro importante indicador é a escolaridade da população adulta morenense, considerando-se aqui a população municipal de 25 anos ou mais de idade. Em 2010, 21,07% eram analfabetos, 38,41% haviam concluído o ensino fundamental, 24,78% tinham o ensino médio completo e apenas 3,75%, o superior completo. No ano de referência, o número de pessoas com o ensino superior concluído permanecia muito aquém da média nacional, cujo percentual era de 11,27%.

#### **6.1.4 O polo metropolitano: Recife.**

Recife, a capital do estado de Pernambuco, possui área territorial de aproximadamente 218,435 km<sup>2</sup> formada por uma planície composta de ilhas, penínsulas e manguezais. Os municípios limítrofes com Recife são Jaboatão dos Guararapes, ao Sul, São Lourenço da Mata e Camaragibe, ao leste, e Paulista e Olinda, ao norte.

Mapa 2 - Localização do município de Recife no estado de Pernambuco



Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Recife#/media/File:Brazil\\_Pernambuco\\_location\\_map\\_Municip\\_Recife.svg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Recife#/media/File:Brazil_Pernambuco_location_map_Municip_Recife.svg)

A cidade tem origem em meados da terceira década do Século XVI, quando, por razão de suas características geográficas, desenvolveu atividades comerciais portuárias. Uma extensa linha de arrecifes protegia a faixa de areia (hoje o Bairro do Recife) e o canal onde se misturavam as águas do mar e as dos dois rios (hoje o Capibaribe e Beberibe), servindo, inicialmente, de ancoradouro aos viajantes. Mais tarde, o ancoradouro viria a tornar-se um povoado formado principalmente por marinheiros, carregadores, pescadores e prostitutas.

O povoado, submetido politicamente à Vila de Olinda, - ambos pertencentes à Capitania de Pernambuco, do donatário Duarte Coelho -, cresceu progressivamente nas décadas que se seguiram. Tal prosperidade não esteve alheia a atenção dos holandeses, que invadiram a região em 1630 e ali permaneceram por vinte e quatro anos, contribuindo significativamente para o desenvolvimento da região.

No que concerne ao planejamento urbano, os holandeses, sob liderança do Conde Maurício de Nassau, lançaram mão de grandes nomes de profissionais da Europa para a construção de ruas e pontes, oferecendo o aspecto de cidade ao Recife e afastando-o da mera função de zona de escoamento portuária, conforme Gesteira (2004).

A partir de 1838, com o governo da província ocupado por Francisco do Rego Barros, o conde da Boa Vista, a cidade alcançou significativas melhorias e crescimento urbanos, conforme dados da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM).

Hoje possui o quarto aglomerado urbano mais populoso do Brasil e o mais rico do Norte-Nordeste. Tem o décimo quinto maior PIB do país e o maior PIB per capita entre as capitais nordestinas. É a nona cidade mais populosa do Brasil, com densidade demográfica aproximada de 7.039,64 (hab/km<sup>2</sup>) (IBGE, 2010). Conforme o Atlas Brasil (2013), Recife possui o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de 0,772, o que situa o município na faixa de desenvolvimento humano alto.

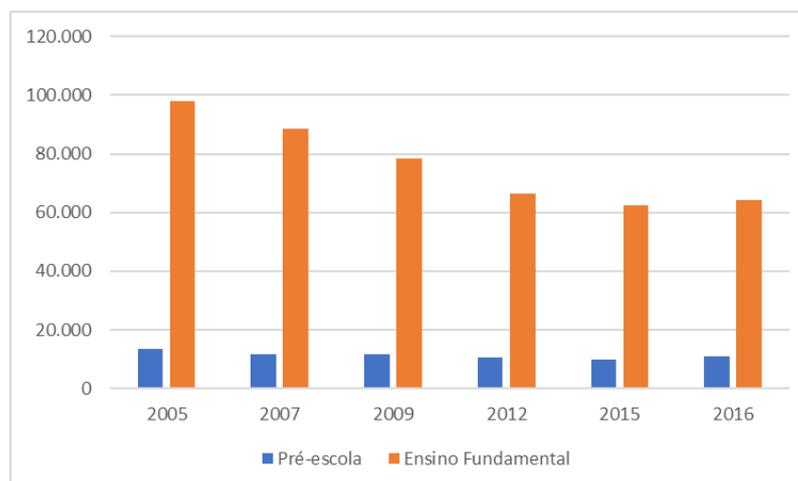
Segundo dados do INEP (2017), Recife conta com 89.700 alunos em toda a rede municipal. Dividem-se em 5.386 alunos em creches, 11.060 em pré-escolas, 51.418 e 12.928 nos anos iniciais e nos anos finais do ensino fundamental, respectivamente, além da Educação de Jovens e Adultos, que conta com 8.908 estudantes nas modalidades regular e profissionalizante. Como todo o território do Recife está inserido em Zona Urbana, o município não possui escolas em áreas rurais.

Os dados apresentados pelo Atlas Brasil (2013) apontaram que, em 2010, considerando-se a população adulta, 8,49% não estavam alfabetizados, 63,94% possuíam o ensino fundamental completo, 49,62% haviam concluído o ensino médio e 19,11%, o superior completo. No Brasil, esses percentuais são, respectivamente, 11,82%, 50,75%, 35,83% e 11,27%.

Na faixa etária de 6 aos 14 anos, a taxa de escolarização é 97,1%, percentual que coloca o município na posição 66 de 185 dentre os municípios do estado e 3514<sup>o</sup> posição de 5570<sup>o</sup> dentre os municípios brasileiros, uma colocação abaixo da média das capitais brasileiras. Porém, a taxa de matrícula que decrescia nos últimos anos, apresentou uma ligeira elevação, conforme demonstra o gráfico 9.

## GRÁFICO 9

Taxa de matrículas na Pré-escola e Ensino Fundamental na rede municipal do Recife nos últimos 11 anos.



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de IBGE (2015) e INEP (2017)

Sobre o nível de escolaridade da população, o indicador Expectativa de Anos de Estudo demonstra que o número de anos de estudo que uma pessoa possui ao atingir a idade de 18 anos no município apresentou um leve aumento nos últimos vinte anos, passando de 8,80 anos para 9,10 entre 1991 e 2010. O percentual de adultos escolarizados – considerando-se apenas o ensino fundamental completo – também não sofreu grande transformação, passando, nestes vinte anos, de 45,67% para 66,35% (ATLAS BRASIL, 2013).

### 6.2 OS PLANOS MUNICIPAIS E A EDUCAÇÃO INFANTIL

A universalização da educação, seja em qual etapa for, consiste em um grande desafio para os sistemas de ensino dos entes federados que recorrem a estratégias e arranjos diversos para cumprir sua parcela de responsabilidade e enquadrar-se dentro das orientações legais. Mais do que um cumprimento de dever puro e simples, a universalização da educação infantil traz no âmbito dos municípios a necessidade de estar nos padrões determinados pela lei, cujo descumprimento pode acarretar

sanções administrativas, considerando o direito público subjetivo ao qual se refere, e um descompasso com o avanço da oferta em nível nacional, gerando conflitos diversos em esfera local. Muito além disso, o descumprimento significa negar mais uma vez o direito à educação à população pobre e excluída habitante de seus territórios, como mostramos antes. Isso implica diretamente na perpetuação das condições em que se encontram as mulheres no Brasil, bem como na permanência da desigualdade na escolarização das gerações futuras.

Seja como for, é sabido que a partir de junho de 2016, os municípios deveriam investir todos os esforços para o total atendimento da demanda de 4 a 5 anos de idade em suas redes públicas e a expansão de vagas para o atendimento dos 0 aos 3 anos de idade, de modo a atingir o percentual de 50% da demanda até 2024.

Como esclarecido anteriormente, nossa pesquisa buscou identificar, dentro das limitações que se colocam no atual contexto da política nacional e das condições dos municípios, de que modo os municípios têm se articulado ou quais as estratégias desenvolvidas em âmbito local para cumprir a meta de universalização e expansão da educação infantil.

Os Planos Municipais de Araçoiaba, Moreno e Recife, aos quais não tivemos dificuldades para acessar, foram coletados nas próprias Secretarias de Educação, por meio de solicitação aos gestores. Os planos, organizados na pré-análise, explorados e tratados, foram estudados conforme a análise de conteúdo escolhida em nossa metodologia.

De um modo geral, os textos das Leis dos PMEs analisados são bastante similares ao texto do PNE e do PEE. Seus artigos, enquanto retomam as mesmas diretrizes e formas de controle dos avanços, apresentam as mesmas inconsistências a respeito de alguns pontos importantes, como a adoção das medidas governamentais em regime de colaboração com os demais entes federados. É interessante notar que, no plano local, as questões mais difusas encontradas no PNE poderiam ser explicitadas com mais clareza. Há que destacar ainda o fato de os textos dos planos apresentarem incoerências não observadas nos seus processos de discussão, denotando certa falta de cuidado ou negligência com a produção do documento que vai nortear as políticas locais de educação por vários anos nos municípios.

Aqui não nos ativemos às dezenas de metas e estratégias dos documentos com um todo, mas apenas aos pontos concernentes à universalização/expansão da educação infantil. Nessa análise, buscamos indicar e examinar as incoerências

supramencionadas, mas, sobretudo, procuramos identificar se tais planos oferecem informações consistentes acerca do planejamento das estratégias elencadas, procurando compreender em que medida o plano da idealização se articula com as táticas utilizadas efetivamente no município, conforme dados coletados nas falas dos gestores.

Consideramos relevante, diante do exposto, analisar os elementos textuais dos Planos Municipais de Educação dos municípios investigados, pois partimos do pressuposto de que tais documentos se constituem fontes de informações que indicam, ao mesmo tempo, as ideias presentes na elaboração do planejamento das políticas para a educação infantil e os limites por eles apresentados.

### **6.2.1 Araçoiaba**

Por meio da Lei nº 317, a Câmara Municipal de vereadores aprovou o Plano Municipal de Araçoiaba em 22 de junho de 2015<sup>69</sup>(ANEXO D). O PME, um documento de 70 páginas, aborda a história da cidade, um pouco de seus elementos culturais, geográficos, populacionais e econômicos. Apresenta também, em dados brutos, um interessante diagnóstico educacional sobre as taxas de escolarização da população, evasão escolar, distorção idade-série, entre outras. Traça também um comparativo entre a situação de Araçoiaba e a do Brasil, do Nordeste, de Pernambuco e da Mesorregião, em termos de alcance das metas.

No caso específico da educação infantil, o PME repete *ipsis litteris* a meta 1 do PNE e estabelece 29 estratégias para universalizar o acesso das crianças dos 4 aos 5 anos de idade e ampliar a oferta dos 0 aos 3 anos. No quadro abaixo, onde estão apresentadas as estratégias elencadas, podemos identificar um esforço do município em adequar as estratégias do PNE à realidade de Araçoiaba.

Entretanto, não podemos deixar de mencionar que, em certos pontos, o texto do PME não aponta para elementos ausentes ou equivocados, retirando o sentido da elaboração de táticas que pudessem ser, de fato, desenvolvidas naquela realidade. É o exemplo da estratégia 1.9 que assegura o compromisso do município na garantia de condições para a formação inicial dos profissionais que atuam na Educação Infantil em creches e/ou escolas do campo. Isto numa situação em que não há creches, nem

---

<sup>69</sup> Há certa contradição nas datas, uma vez que a sanção da Lei data de 19 de junho de 2015.

escolas de Educação Infantil, no campo, onde as crianças são inseridas em turmas multisseriadas.

<b>ATENDIMENTO</b>	
1.3	Garantir que, ao 9º ano de vigência deste PME, seja inferior a 10% (dez por cento), a diferença entre as taxas de frequência à Educação Infantil das crianças de até 3 (três) anos, oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e a do quinto da renda familiar per capita mais baixo;
1.6	Implantar, até o segundo ano da vigência deste PME, avaliação da Educação Infantil, a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;
1.7	Apoiar e articular-se às creches e pré-escolas certificadas como entidades filantrópicas/beneficentes de assistência social, formas de incentivo à expansão da oferta de matrículas gratuitas às famílias das crianças pequenas, sem que, com isso, se perca de vista a expansão da oferta na rede escolar pública;
1.8	Promover a formação continuada dos profissionais que atuam na Educação Infantil, inclusive de quem atua nas escolas do campo, incentivando a pesquisa da própria prática como meio de garantir uma ação pedagógica mais reflexiva; (garantia de um trabalho decente/ vida decente);
1.9	Garantir condições para a formação inicial dos profissionais que atuam na Educação Infantil em creches e/ou escolas do campo, em regime de colaboração com a União e o Estado;
1.13	Garantir o atendimento das populações do campo na Educação Infantil, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e/ou deslocamento das crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantindo consulta prévia e informada;
1.14	Ampliar a oferta de Educação Infantil no campo, em creches de forma a atender as crianças de até 3 (três) anos, durante a vigência deste PME;
1.16	Fomentar o acesso à Educação Infantil e a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar às crianças com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da Educação Especial nessa etapa de educação básica;
1.17	Implementar em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas da educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;
1.19	Promover, gradativamente, o acesso à Educação Infantil em tempo integral para as crianças de até cinco (05) anos, conforme estabelecido nas DCNEI;
1.20	Incentivar e articular a participação das famílias no processo educativo de suas crianças por meio de ações direcionadas e específicas em cada instituição, respeitando as peculiaridades culturais, produzindo trocas de saberes, sobretudo dos processos de educação, valores éticos e culturais, necessidades e expectativas de aprendizagens das crianças;
1.23	Ofertar para as escolas da Rede Municipal de Ensino brinquedos e equipamentos que respeitem as características ambientais e socioculturais das comunidades de onde são provenientes, sejam residentes no espaço urbano ou no campo;
1.27	Assegurar que a Educação das Relações Étnico-Raciais, a Educação em Gênero e Sexualidade e a Educação Patrimonial sejam contempladas conforme estabelecem o art. 26A da LDB (Leis 10.639/03 e 11.645/08), Parecer 03/2004 CNE/CP – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira, Africana e indígena; a Resolução 01/2012 CEDF, Art. 19, VI; a Lei nº 4920/2012 – CLDF e o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT;
1.28	Implementar a atuação do professor de Educação Física em todas as unidades escolares que atendem a Educação Infantil, gradativamente, no mínimo de 20% ao ano;
1.29	Realizar no prazo de vigência deste PME concurso público para a admissão de profissionais da educação básica da Rede Municipal de Ensino.

Note-se também o esforço do município em inscrever em seu plano estratégias que abrangem temas relacionados ao respeito às diferenças, indo na contramão da onda conservadora que acometeu o país e fez com que diversos instrumentos da política educacional em níveis nacional e locais retirassem importantes discussões dos seus textos normativos. Na estratégia 1.27, o município optou por buscar garantir o trabalho com as questões de gênero, sexualidade, etnicorraciais e direitos humanos, em conformidade com que o determinam as legislações educacionais construídas na última década, representando uma grande evolução na perspectiva da cidadania, aspecto ignorado – e até mesmo fervorosamente repellido - pelos atuais governos e suas bancadas legislativas. Nos PMEs de Moreno e Recife, como veremos, tal discussão não aparece, refletindo a postura político-ideológica omissa ou conservadora adotada por ocasião da elaboração/aprovação dos planos.

As estratégias 1.28 e 1.29 estão relacionadas e, até o momento, não há indicação de movimentação alguma nesse sentido. Os professores de Educação Física serão admitidos por concurso público, que, segundo o plano, tem o prazo da vigência do plano e ainda poderá ser realizado a tempo.

No quesito levantamento de demanda, vimos que Araçoiaba buscou estabelecer estratégias diversas. Questionada sobre quais das estratégias abaixo já estava sendo desenvolvida, a equipe nos informou que, diante das dificuldades financeiras do município, tem conseguido apenas realizar o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na Educação Infantil, especialmente das famílias beneficiárias do Bolsa-família programa que exige como contrapartida da família a frequência escolar das crianças.

<b>LEVANTAMENTO DE DEMANDA</b>	
1.4	Realizar e publicar, a cada ano, com a colaboração da União e do Estado, levantamento da demanda manifesta por Educação Infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;
1.5	Aderir, no segundo ano de vigência do PME às normas, procedimentos e prazos estabelecidos pelo MEC para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;
1.18	Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na Educação Infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;
1.21	Promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à Educação Infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde, proteção à infância e secretaria da mulher, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;

De fato, tal estratégia já costuma ser utilizada pelos municípios nesse levantamento e controle, visto que a eles cabem várias ações fundamentais do programa e “são também responsáveis pelo acompanhamento das contrapartidas, além de serem os encarregados diretos pela oferta de boa parte dos serviços de educação e saúde necessários para que as famílias cumpram suas contrapartidas” (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 17).

Concernente aos aspectos da infraestrutura, apenas uma estratégia do PME os aborda e diz respeito a construção de novas unidades, ampliações, reformas e reestruturação de escolas já existentes segundo o padrão nacional de qualidade, a partir de, entre outros, os recursos provenientes do Pro-Infância<sup>70</sup>. Ao confrontarmos os dados do plano com a realidade observada, vimos que há um descompasso entre o que prescreve o documento e o que efetivamente vem ocorrendo na rede municipal. Araçoiaba não possui creches e só poderá fazê-lo mediante a resolução de problemas relacionados à posse de terra, conforme veremos nas análises das entrevistas.

Como ainda não houve construção de novos prédios, a expansão da oferta de educação infantil se deu a partir de outras estratégias, como a ocupação de salas ociosas, antes ocupadas pelo ensino fundamental.

<b>INFRAESTRUTURA</b>	
1.1	Ampliar a oferta de vagas na educação infantil mediante a construção de novas unidades e ampliações e reformas, bem como reestruturação de escolas já existentes, com adequação as normas técnicas, ampliando consequentemente os recursos humanos especializados, bem como materiais e equipamentos adequados, em regime de colaboração com a União e o Estado, segundo o padrão nacional de qualidade, a partir de recursos provenientes do Pro-Infância e/ou outros recursos disponíveis, que visem a expansão e melhoria do atendimento à população infantil de 0 a 5 anos de idade;

A respeito das condições de acesso e atendimento e das instalações, mais uma vez destacamos o descompasso entre o que consta no plano e a realidade local. Além de não haver classes de educação infantil no campo, o documento possui um discurso bastante padronizado e reproduz integralmente partes do PNE, como a estratégia 1.22, que repete a estratégia 1.13 do Plano Nacional.

<sup>70</sup> Informações disponíveis no portal do FNDE demonstram que foram transferidos R\$ 17,5 milhões de recursos do PROINFÂNCIA à cidades de 17 estados brasileiros nos dias 2 e 3 de março de 2010, entre as quais, Araçoiaba.

<b>CONDIÇÕES</b>	
1.15	Articular, junto aos órgãos competentes, a melhoria dos acessos às escolas do campo que oferecem Educação Infantil, no prazo de vigência deste Plano;
1.22	Preservar as especificidades da Educação Infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de até 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando o ingresso da criança de 6 (seis) anos de idade no Ensino Fundamental.

<b>INSTALAÇÕES</b>	
1.2	Garantir que cada sala de atividades da Educação Infantil, tanto na zona urbana quanto no campo, se configure em um espaço privilegiado para as brincadeiras e as interações;
1.26	Selecionar e divulgar tecnologias educacionais para a Educação Infantil e incentivar práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, com preferência para softwares livres e recursos educacionais abertos, bem como o acompanhamento dos resultados nas creches e pré-escolas em que forem aplicadas;

<b>ORGANIZAÇÃO</b>	
1.10	Promover formação continuada em serviço aos demais trabalhadores que atuam na Educação Infantil, desde as equipes de apoio, manutenção e alimentação até as equipes administrativas, fortalecendo o reconhecimento de que suas atividades contribuem substancialmente para a qualidade do atendimento às crianças;
1.11	Estimular a articulação com as Instituições de Ensino Superior de modo a garantir a elaboração de currículo e propostas pedagógicas capazes de incorporar os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino e aprendizagem e teorias educacionais no atendimento da população de até 5 (cinco) anos;
1.24	Garantir que, a partir da aprovação do PME, todas as escolas do município que ofertem educação infantil reformulem seus Projetos Político-Pedagógicos, estabelecendo metas de aprendizagem, em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil;
1.25	Criar até 2016 no âmbito do município, um Fórum de Educação Infantil que vise o debate sobre as especificidades e demandas da etapa bem como das políticas públicas sociais e programas setoriais para a primeira infância;

O PME contém ainda uma interessante estratégia para organizar e contribuir na articulação da educação no município. Trata-se da criação de um Fórum de Educação Infantil, com intenção de debater acerca das especificidades e demandas e das políticas públicas e programas setoriais para a primeira infância. Entretanto, o Fórum, que deveria ter sido criado até 2016, não pode sê-lo em função do corte de gastos efetuado pela gestão municipal. Conforme apurado nas entrevistas, esse instrumento sofreu um adiamento para ser reorganizado no primeiro semestre de 2018.

Em nossa análise, o PME de Araçoiaba apresenta elementos que avançam em relação aos demais planos analisados, considerando, inclusive, que a maior parte de suas estratégias são passíveis de cumprimento no próprio âmbito municipal e apenas três delas estão em interdependência com os demais entes federados. A demonstração de autonomia, ao mesmo tempo em que incorre em limitações para o

município, pode significar uma real preocupação com o cumprimento das estratégias, visto que depende mais de suas articulações locais.

### **6.2.2 Moreno**

No caso de Moreno, o PME aprovado em 2015 não foi construído do zero, mas foi readequado tendo em vista as demandas inscritas no PNE. O processo de elaboração, conduzido desde fevereiro de 2015 por uma comissão instituída, culminou na realização da IV Conferência Municipal de Educação – CONEMO, cujo tema, naquele ano, foi “Superando Desafios e Vencendo Obstáculos na Educação”. Após essas etapas, o texto foi encaminhado ao legislativo municipal, tendo sido aprovado, e seguiu para sanção do prefeito da cidade em 19 de junho de 2015 sob a Lei de nº 530/2015 (ANEXO E).

O texto do PME de Moreno não se limitou a apresentar dados estatísticos, como fez o PME de Araçoiaba, mas buscou realizar uma análise do diagnóstico educacional do município, contextualizando a situação de cada etapa educacional e demonstrando a necessidade de intervenção do Estado por meio de políticas públicas. Tal análise crítica da educação infantil municipal oferece uma gama de informações acerca da situação municipal no atendimento dessa etapa da educação básica.

Contudo, pudemos identificar alguns elementos presentes nas estratégias do Plano que denotam certo descuido ou falta de conhecimento das formas de estruturação do Estado e de suas responsabilidades. Ainda que tenha havido um empenho no sentido de demonstrar o papel de cada ente para o cumprimento das estratégias, pudemos encontrar no Plano, por exemplo, a intenção expressa do município em articular-se com o Distrito Federal (estratégias 1.1 e 1.16), o que não faz sentido algum, considerando a divisão do Estado brasileiro e a autonomia federativa de cada um de seus entes.

Ao compará-lo com o plano de Araçoiaba, é possível perceber que há uma maior divisão de responsabilidade com a União e o Estado em suas estratégias<sup>71</sup>. Identificamos que 16 das 21 estratégias dependem do regime de colaboração para acontecer, sendo apenas 5 estratégias por atuação independente do município.

---

<sup>71</sup> Embora não conste nas tabelas que trouxemos, por termos escolhido um único modelo de apresentação das estratégias, constam em colunas ao lado de cada uma delas a repartição das responsabilidades entre os entes federados.

Outro ponto que nos chamou atenção foi a menção ao fomento do atendimento das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades (estratégia 1.10), uma vez que o município não possui nenhum desses grupos em seu território. Comparando com o PNE, observamos que se tratou de uma reprodução acrítica da estratégia 1.10 desse documento, o que pode ser observado em outras estratégias do plano municipal.

<b>ATENDIMENTO</b>	
1.1	definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;
1.2	garantir que, ao final da vigência deste PME, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;
1.6	implantar, até o segundo ano de vigência deste PME, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;
1.7	articular e garantir a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;
1.8	promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento dos alunos por profissionais com formação superior;
1.9	estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos;
1.10	fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, garantindo transporte de qualidade e acompanhamento de cuidadores devidamente capacitados, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;
1.11	priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;
1.12	implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;
1.17	estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.
1.18	garantir às crianças o desenvolvimento de atividades lúdicas e de recreação como forma de expressão de linguagem oral, escrita e corporal, desenvolvida por profissional habilitado.
1.20	Estimular a participação da família na gestão democrática das creches e instituições de Educação Infantil Públicas e Privadas.
1.21	Garantir nas turmas de zero a cinco anos profissionais auxiliares conforme lei específica.

Sobre uma das poucas estratégias que o município considerou oportuno ter sob sua exclusiva responsabilidade, nos interessou a garantia de profissionais auxiliares nas turmas de zero a cinco anos por meio de lei específica, considerando que nenhum dos outros dois planos analisados trouxe estratégia semelhante. Buscamos informações junto à Secretaria de Educação, mas não obtivemos resposta por desconhecimento da equipe sobre essa normativa. Em consulta ao Diário Oficial e ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal do Moreno tampouco conseguimos encontrar a referida lei.

Se tratarmos do levantamento de demanda, poderemos perceber que os três municípios pontuam a estratégia de promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, utilizando, para isso, parcerias com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância. Nossas investigações no campo indicaram, contudo, que nenhum dos três municípios têm realizado esse formato de levantamento. No caso específico de Moreno, nenhuma das estratégias apresentadas teve início, mesmo porque não há condições estruturais de oferta de vagas para cobrir as eventuais demandas.

<b>LEVANTAMENTO DE DEMANDA</b>	
1.3	realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;
1.4	estabelecer, no primeiro ano de vigência do PME, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;
1.14	fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância.
1.15	promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três)anos;
1.16	o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;

A estratégia 1.5 é idêntica à estratégia de mesmo número do Plano Nacional de Educação e também ainda não foi desenvolvida no município. Conforme veremos na análise das entrevistas, em situação semelhante à Araçoiaba, a contrapartida do terreno foi o entrave para a construção da creche que estava planejada antes mesmo do PME. Atualmente, o município já dispõe do que é necessário para a construção, mas esbarra nos trâmites burocráticos.

De todo modo, é necessário dizer que uma única creche não será suficiente para atender 50% da demanda de 0 a 3 no município. De acordo com os dados do Observatório do PNE<sup>72</sup>, a taxa de atendimento dessa faixa etária em Moreno é hoje 25% em números absolutos, vagas ofertadas quase em sua totalidade na rede privada.

INFRAESTRUTURA	
1.5	manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;

CONDIÇÕES	
1.13	preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;
1.19	garantir a adoção de recursos através da União, do Estado e do Município, no primeiro ano de vigência deste PME para merenda adequada e específica à Educação Infantil.

É sabido ser intrínseca a relação entre a vivência na Educação Infantil e o sucesso no processo de escolarização dos sujeitos. Uma vez que os primeiros anos de vida são essenciais no desenvolvimento da criança, posto que é nessa faixa etária quando ela forma suas dimensões social, cognitiva e afetiva, compreende-se que a primeira etapa da educação básica é fundamental para o êxito do processo educacional.

No entanto, a Educação Infantil no Brasil ainda procura caminhos para auferir relevância ante a sociedade e permanece necessitando de mobilizações nessa direção, não apenas para buscar mais garantias, mas para conservar-se enquanto direito da criança. É necessária atenção redobrada à garantia dessa etapa nos municípios, especialmente em razão das fragilidades municipais em um contexto onde a educação infantil ainda não adquiriu o *status* e a importância almejados.

### 6.2.3 Recife

Por meio da Portaria nº. 2137 de 28 de novembro de 2014 do Poder Executivo, foi constituída a Equipe Técnica para Elaboração do PME do Recife, composta por

<sup>72</sup> Consulta realizada em 22/01/2018.

técnicos da Secretaria Municipal da Educação, representantes das Secretarias Executivas Pedagógica, de Rede, de Tecnologia, de Administração e Finanças e de Infraestrutura, além de representantes do Conselho Municipal de Educação, Secretaria de Planejamento e Gestão e Secretaria da Juventude e Qualificação Profissional. A Comissão Provisória do Fórum Municipal de Educação eleita na Conferência Municipal de Educação – COMUDE de 2013 também participou desse processo de discussão e ambas se reuniram durante o primeiro semestre de 2015 para planejar a elaboração do PME, realizar os levantamentos estatísticos, fazer a escuta da comunidade escolar e sociedade civil, além de organizar a COMUDE de 2015, cuja tema seria “Recife: Planejando a próxima década” e em cuja ocasião se aprovaria o texto do Plano.

Aprovado pelo Fórum Municipal de Educação e pelo Conselho Municipal de Educação, o documento foi enviado à Câmara de Vereadores do Recife, contendo as demandas educacionais atuais do Sistema Municipal e as perspectivas para a educação no município até 2025. Naquela casa, assim como na esfera estadual, os embates foram muitos na discussão sobre o PME.

Do mesmo modo como ocorrido na ALEPE, os vereadores da bancada evangélica<sup>73</sup> conseguiram retirar do texto do Plano qualquer menção ao tema da identidade de gênero, ainda que esse tenha sido um dos pontos discutidos na COMUDE e tivesse sido, naquela ocasião, incluído no projeto. Sob protestos da sociedade civil e de portas fechadas, os vereadores aprovaram o PME e o encaminharam para sanção do poder executivo (ANEXO F).

Nesse sentido, concordamos com Silva Junior *et al* (2015) quando afirmam que “é inevitável reconhecer que o processo de elaboração-decisão do PME ‘aprovado’ reflete uma cultura política instituída do autoritarismo, apesar dos vários marcos legais que embasam mecanismos ditos democráticos como a COMUDE”. A fragilidade da representação democrática é posta à prova quando, sob justificativas técnico-burocráticas, procedimentos ou instrumentos institucionais acabam por derrubar o que se construiu democraticamente.

Note-se ainda que, da mesma forma que no município de Moreno, Recife apresenta equivocadamente, já na primeira estratégia, uma articulação com o Distrito Federal para definir metas de expansão e ordenamento de sua rede pública de

---

<sup>73</sup> A bancada religiosa no Recife era composta por 13 vereadores à época.

educação infantil. Isso evidencia que o PME de Recife, em certos pontos, apenas copiou o que já estava expresso no PNE.

Por outro lado, o Plano diferencia-se em relação ao demais por estabelecer estratégias para a educação infantil que avançam em alguns aspectos, como os desafios de oferecer 70% (setenta por cento) da demanda das crianças em idade de creche até 2025 (estratégia 1.2) e educação bilíngue para crianças surdas (estratégia 1.9). A esse respeito, vale destacar o protagonismo dos profissionais que compõem a comunidade dos surdos de Recife. A pressão social exercida sob o governo municipal garantiu, por meio do Decreto Municipal nº 28.587 de 11/02/15, o atendimento à demanda dos estudantes, tornando obrigatórias as salas regulares bilíngues para surdos na Rede Municipal de Ensino.

Recife também desdobra sua meta referente à educação infantil em outros dois indicadores, a saber:

Meta 1A	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.
Meta 1B	Ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 70% (setenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME.

Em nossa apreciação do PME de Recife, observamos algumas similaridades com os planos anteriormente analisados, inclusive em um aspecto preocupante: o fortalecimento dos interesses privatistas na educação infantil e um desresponsabilização com essa etapa. Verificamos que em diversas estratégias dos três planos examinados, percebe-se o robustecimento da oferta de educação infantil pelas instituições educacionais privadas. Essa constatação é um indicativo de que, após todo o esforço para sair do campo da assistência, a educação infantil está se tornando a menina dos olhos do setor educacional privado, assimilada como um mercado lucrativo. No caso específico do Recife, o plano apresentado pelo executivo ao legislativo empenha-se em deixar registrado no PME as condições para que permaneçam as atuais parcerias com os projetos privados em curso na rede municipal de ensino.

ATENDIMENTO	
1.2	garantir novas matrículas na educação infantil, contribuindo para universalização, até 2016, do atendimento à população de 4 e 5 anos residente no Recife, e oferecer novas vagas, para, no mínimo, 70% (setenta por cento) da demanda das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME;

1.6	melhorar as condições físicas das unidades de educação infantil, equipando-as com mobiliário adequado, e adaptação para inclusão dos(as) alunos(as) com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento, garantindo o fornecimento de alimentação escolar de qualidade para toda educação infantil;
1.7	articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação para a expansão da oferta na rede escolar pública;
1.8	promover a formação continuada dos profissionais de educação infantil, inclusive para a utilização de softwares educativos, ferramentas e interfaces tecnológicas, priorizando os profissionais da rede como formadores;
1.9	priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, oferecendo a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;
1.10	preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do(a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;
1.12	promover e estimular a parceria escola-família, envolvendo-a nas atividades das unidades educacionais, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 5 anos de idade, e a parceria com os postos de saúde da família e centros de referência de assistência social para acompanhamento;
1.13	estabelecer parcerias para o atendimento psicológico aos estudantes da Rede Pública Municipal de Ensino;
1.16	garantir vaga na pré-escola dos estudantes oriundos das unidades conveniadas na rede municipal de ensino, respeitando-se a legislação vigente;
1.18	realizar concursos públicos para profissionais de educação, quando necessário, visando atender à demanda proposta pela meta;
1.21	promover o desenvolvimento dos componentes artes e suas linguagens (artes visuais, dança, teatro e música), educação ambiental e educação física na Educação Infantil.

Por outro lado, ao tratar do levantamento de demanda, o município se propôs a realizar chamada pública para efetivação da matrícula da demanda da população de 4 e 5 anos, sem, contudo, estabelecer qualquer prazo. O plano contempla ainda, nesse campo, três estratégias que demandam parcerias, tanto com a União e o estado, quanto com o Conselho Tutelar e o Ministério Público, por meio do Projeto VOLTEI<sup>74</sup>. Entre os três municípios, é o único com parceria concreta firmada com outros órgãos, embora não tenhamos identificado materialização da mesma.

<b>LEVANTAMENTO DE DEMANDA</b>	
1.3	realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

<sup>74</sup> O Voltei (Verificação Oficial Limitadora das Taxas de Evasão e Infrequência) foi criado pelo MPPE em 2003 como parte do projeto Primeiro a Infância. Através da celebração de um termo de compromisso, as secretarias municipais de educação, os conselhos tutelares e o Ministério Público buscam estratégias para garantir o acesso e a permanência dos alunos na escola no período de execução do projeto.

1.11	fortalecer a parceria da Secretaria de Educação com o Conselho Tutelar e o Ministério Público para zelar pela matrícula e frequência das crianças de 4 e 5 anos na educação infantil, criando um procedimento padrão que facilite a comunicação das unidades de ensino com o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, tomando como referência o decreto municipal 001/2007 (Projeto Voltei);
1.14	realizar chamada pública para efetivação da matrícula universal da demanda da população de 4 e 5 anos;
1.15	realizar, com a colaboração da União e do Estado, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;

A estratégia sobre infraestrutura reproduzida integralmente no PNE de Moreno também se repete no PME de Recife. Inicialmente analisamos que, pelo fato de os municípios raramente construírem seus estabelecimentos educacionais com recursos próprios, repetiam o texto do PNE por considerarem aquela a sua realidade e limite de atuação. Mas, como veremos na análise das entrevistas, o município de Recife possui recursos próprios e, inclusive, creches construídas com estes recursos. Para as questões de infraestrutura, condições e instalações é sempre acionado o regime de colaboração e entre as vinte e uma estratégias estabelecidas, cinco apontam expressamente a necessidade da parceria com os demais entes federados.

<b>INFRAESTRURA</b>	
1.4	manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;

<b>CONDIÇÕES</b>	
1.1	definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão e ordenamento das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade compatível com as peculiaridades locais;

<b>INSTALAÇÕES</b>	
1.5	utilizar subsídios de programas do governo federal para aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil, voltado à expansão e à melhoria da rede física de creches e pré-escolas públicas, a partir do início da vigência desse plano;

O município também se preocupou em pontuar estratégias que dessem conta da organização da rede no cumprimento de outras normativas. A meta 1.17, por exemplo, manifesta o compromisso de acompanhar e aprimorar a política de ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena, por meio de grupos de trabalho na Secretaria de Educação que vai buscar oferecer formação e material pedagógico para as unidades

de educação infantil, também sem prazo estabelecido para realização.

<b>ORGANIZAÇÃO</b>	
1.17	manter grupos de trabalho na Secretaria de Educação responsáveis por acompanhar e aprimorar a política de ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena, ampliando a participação dos profissionais de educação, oferecendo a formação e material pedagógico para as unidades de educação infantil;
1.19	disciplinar, com amparo na legislação educacional, no âmbito do sistema de ensino, a organização do trabalho pedagógico incluindo a adequação do calendário escolar de acordo com a realidade local e as condições climáticas da região;
1.20	programar no calendário encontros para a discussão e avaliação do projeto político pedagógico pelos profissionais da unidade, observando-se a política de ensino e respeitando-se os direitos dos estudantes;

## **6.2.4 Uma análise dos Planos Municipais**

De um modo geral, observamos que os Planos possuem um discurso genérico, homogêneo e bastante amplo, sem detalhes que expliquem como serão realizadas cada uma das estratégias e etapas da meta. A estratégia 1.2 do PNE é uma das repetidas nos PMEs sem que se estabeleçam os modos como os municípios pretendem garantir que, ao final da vigência do plano, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo. Outra estratégia que se reproduz sem definir os modos de fazê-la é a implantação de, até o segundo ano de vigência dos planos – ou seja, já tendo se esgotado o prazo e sem perspectiva de realização nos casos analisados –, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade.

Os planos também repetem chavões, expressões e ideias encontradas e utilizadas largamente na literatura especializada e em documento oficiais, demonstrando a necessidade de uma urgente capacitação das equipes locais com a finalidade de um trabalho técnico-pedagógico que vá além da repetição dos discursos oficiais elaborados na esfera federal.

Como vimos, em certas estratégias, os municípios até mesmo descaram das suas condições de articulação e repetem, sem critérios, trechos do documento federal, como os casos de Moreno e Recife que planejam articular-se com o Distrito Federal em suas estratégias. Silva e Oliveira nos dizem que

Uma das explicações possíveis para que muitos municípios tenham aderido a metas que não condizem com sua realidade e competência, pode ser encontrada nos chamados estudos em “nível mesoanalítico”, que compreendem as organizações educativas como espaços em que as metas advindas dos órgãos superiores são muitas vezes reproduzidas estrategicamente, visando ao cumprimento das exigências burocráticas, não sendo possível garantir, sequer prever, meios que assegurem sua efetivação (SILVA e OLIVEIRA, 2016, p. 121).

É possível mesmo encontrar Planos municipais idênticos no Brasil<sup>75</sup>, situação que, em nossa análise, vai além da escassez de tempo e recursos para uma produção mais sofisticada: é consequência da própria cultura política, que não prioriza o planejamento educacional como forma estratégica de alcançar melhorias educacionais. Essa constatação pode ser observada no fato de Recife, uma cidade que possui um dos maiores PIBs do Brasil, ter a mesma cultura de planejamento que Araçoiaba, uma das cidades mais pobres da região Nordeste.

Conforme Nascimento *et al* (2017, p. 127) essas análises nos permitem compreender que

a grande maioria dos municípios que cumpriram o preceito legal o fez, de um lado, pelo processo de indução externa propiciado pelo Ministério da Educação e rigorosamente organizado numa metodologia que além de colocar o município como protagonista do processo nas diversas etapas, por outro lado, destacava as possíveis consequências que poderiam advir do descumprimento deste preceito, como por exemplo, o não acesso às políticas e programas previstos no PAR (Plano de Ações Articuladas), ou implicações neste sentido (NASCIMENTO, GROSSI JUNIOR e PEREIRA, 2017, p. 127).

O Plano Municipal de Educação é, sem dúvida, um elemento de extrema importância para a organização da educação no município. Sua elaboração amplia as condições de planejamento das secretarias de educação e possibilita a otimização dos resultados, potencializando a capacidade de utilização dos recursos disponíveis. Além disso, esse processo de construção do PME oportuniza às equipes técnicas das prefeituras a apropriação do conhecimento sobre a realização do planejamento, bem como contribui para a aquisição de uma cultura de planejar nas gestões educacionais locais. No dizer de Bordignon (2009), sem o apoio de um plano, o município fica

---

<sup>75</sup> Todos os Planos Municipais estão disponíveis para consulta e download no site <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>

suscetível a ações episódicas que não passam de improvisações, pois sem esse planejamento não há visão de Estado nas ações, apenas ações circunstanciais de cada Governo.

A partir da consideração de que os Planos Municipais de Educação são valiosas ferramentas de planejamento a serem utilizadas pelos municípios, de modo que elaborá-los para cumprir meramente protocolos burocráticos é abrir mão de um instrumento que pode otimizar de modo significativo o trabalho das gestões municipais, norteando o desenvolvimento de políticas de educação. Tal postura, o cumprimento burocrático das formalidades a serem cumpridas, indica a falta de uma cultura de planejamento nos municípios e a fragilidade da compreensão do sentido da participação social, indicando que temos um longo caminho a percorrer em direção à democratização, inclusive no setor educacional.

Saindo do âmbito dos planos municipais, buscamos ouvir as equipes das secretarias de educação para compreender, em outro plano, como a universalização e a expansão da educação infantil são pensadas e desenvolvidas na realidade local, buscando abranger as peculiaridades de cada município investigado e suas condições de efetivação das políticas.

### 6.3 AS REALIDADES MUNICIPAIS E O CUMPRIMENTO DO PNE

Certamente não poderemos apresentar um resultado satisfatório sobre a investigação de uma determinada política se não levarmos em conta as condições locais de sua efetivação. A análise de uma política se aproximará melhor dos seus objetivos na medida em que considerar os elementos referentes ao modo de pensar dos sujeitos que as elaboraram, seus contextos e as condições de produção.

Nesse sentido, de início, trazemos uma discussão sobre como se estrutura a educação infantil nos municípios e seu atendimento. Em seguida, expomos as dificuldades elencadas pelos municípios para dar conta da universalização da escolarização dos 4 aos 5 anos de idade e expansão das vagas para o grupo de 0 aos 3. Logo depois apresentamos as estratégias das gestões e equipes técnicas locais para o cumprimento da primeira meta do PNE e de seus próprios Planos Municipais.

### 6.3.1 Estrutura do atendimento à Educação Infantil

A organização da educação infantil nos municípios investigados apresenta diferentes estruturas. Nos casos de Araçoiaba e Moreno, municípios pequenos e com menor complexidade, a equipe da EI possui o formato de coordenação, submetidas à Diretoria de Ensino e Gerência de Ensino, respectivamente. Ambas as coordenações de educação infantil são compostas por duas professoras.

No caso de Recife, sua condição de capital exige mais meandros em sua organização. A secretaria de educação divide-se em cinco Diretorias Executivas: Infraestrutura, Tecnologia na Educação, Administração e Finanças, Gestão Pedagógica e Gestão de Rede<sup>76</sup>.

Conforme os dados do Censo 2016, a rede municipal de ensino do Recife abarca 308 instituições que englobam educação infantil, ensino fundamental, do 1º ao 9º ano, e a Educação de Jovens e Adultos (EJA), do ensino regular e da educação especial. Dentre estas, 156 escolas atendem a educação infantil, mas 12 são exclusivas e 79 são creches municipais. Estas últimas são divididas em 50 creches integrais, atendendo dos 0 aos 3 anos de idade, e 29 creches-escolas regulares, atendendo crianças 0 a 5.

De modo peculiar, Recife possui creches construídas por três “tipos”: A, B e C. Diferenciam-se pelo tamanho e a capacidade de atendimento, mas todas construídas de acordo com o padrão exigido pelo governo federal, de acordo com as entrevistas. O tipo A atende até 125, o tipo B atende até 215 e o tipo C atende até 110 crianças. Essa diferenciação, segundo as entrevistadas, é realizada

*De acordo com o terreno que eles encontram (equipe de infra-estrutura), eles encaixam o projeto que cabe. Se for um terreno grande, eles botam o tipo B, que é a maior que tem. Um terreno menor, eles botam o tipo C, que é a menorzinha, entendeu? Vai de acordo com o terreno que ele tem disponível pra executar a obra (R1, grifo nosso).*

---

<sup>76</sup> Os diversos elementos educacionais estão descentralizados no Recife, o que tornou nossa busca um pouco difícil no início. Diversas vezes fomos encaminhadas à Gestão Pedagógica, que não conseguia responder às nossas questões em função da própria separação de atribuições internas. Neste ir e vir ao campo empírico, encontramos a Diretoria Executiva de Gestão da Rede - DEGRE, cuja equipe da Gerência Geral de Gestão de Rede, por meio de suas Chefias de Divisão de Gestão – DGR, do Setor de Informações e Ordenamento da Rede – SIORE e das Coordenações Regionais é responsável por fazer levantamentos de dados e organizar as instalações das instituições da rede municipal.

*A tipo C, que é um projeto próprio. O recurso é do FNDE, mas o projeto arquitetônico é da prefeitura. A gente tem um projeto próprio também. É porque o tipo A e o B é projeto arquitetônico do FNDE, padrão FNDE. E o C, o recurso é via FNDE mas é o projeto nosso, criado pela prefeitura. É porque existe um cadastro prévio no sistema do ministério da educação e lá é feito todo esse planejamento, de quantas o município vai pleitear, qual é o padrão... Aí vai pra análise, é deferido ou não. Ao longo do processo, vai sendo feito alguns ajustes, as vezes se muda até o padrão. Viu que naquele terreno cabe outra menor, outra maior, e vai fazendo esse ajuste. Porque a gente sabe que uma construção não é a curto prazo, né? E nesse processo surgem algumas dificuldades que precisam ir sendo mediadas pelo governo federal (R3).*

Ainda de acordo com as entrevistadas, a construção de mais creches estava no plano de governo do atual prefeito em sua primeira campanha, em 2012, com o compromisso de aquisição de 42 creches-escolas, independentes do tipo. Não tendo atingido a meta inicial, por ocasião de campanha de reeleição, a promessa foi reafirmada, mas ainda não realizada.

Situação muito diferente vivenciam os dois outros municípios. Refletindo uma realidade presente em boa parte dos municípios brasileiros, Araçoiaba não possui creches públicas e atende suas crianças menores de 4 anos em uma instituição que pertence a um grupo de freiras católicas, a Casa das irmãs. Como vimos na análise do seu plano, não há menção sobre tal fato (a única escola exclusiva de EI ser privada) como um problema a ser solucionado nas estratégias do PME.

O estabelecimento oferece atendimento a 90 crianças de 2 e 3 anos e é disposto como anexo ao Colégio Municipal Senador Paulo Pessoa Guerra. O prédio é de propriedade privada, mas há muitos anos o município fornece merenda e material pedagógico. A equipe docente é composta de professoras efetivas e contratadas da rede municipal.

*Não temos creche, mas a gente atende meninos nessa faixa etária de 2 e 3 anos. Os meninos ficam lá só quatro horas. E a gente dá o atendimento que a gente pode. O prédio não tem estrutura pra que eles possam dormir, não é adequado na verdade, né? A gente atende porque existe essa demanda. E os meninos ficam em uma salinha, com uma mesinha, com uma cadeirinha. O município abarcou também a educação infantil.... Então a gente não tem creche, não tem estrutura de creche. Existe um limite de matrícula. Porque aqui a gente funciona com até 25 alunos, maternal. Mas como a gente também não disponibiliza apoio, então professores também limitam, a escola limita. Então até 15 alunos, 16 alunos, a gente matricula. Passou desse número, como não existe uma obrigatoriedade de 2 e 3 anos (na rede, são chamados de maternal I e II) e a escola não tem estrutura pra*

*colocar um número muito grande, então geralmente os meninos ficam fora da escola (A1, grifo nosso).*

Ao analisarmos a fala da entrevistada, observamos que há uma preocupação central com os aspectos de infraestrutura e oferta de vagas quando se trata de atendimento a EI. Porém, não é feita qualquer menção às questões pedagógicas que a envolvem, o que vai incidir diretamente no entrave da qualidade do atendimento. Outrossim, há que se atentar para critérios que respeitem os direitos de aprendizagem fundamentais das crianças, como a formação de professores especializados e as condições adequadas para o desenvolvimento de sua identidade, sua capacidade de expressão e autonomia.

Questionadas sobre a possibilidade de o prédio ser retomado, uma vez que apenas está cedido à prefeitura e sobre que medidas seriam tomadas para garantir que as crianças continuem recebendo atendimento, uma de nossas entrevistadas demonstrou que esta não é uma grande preocupação do município, haja vista que a parceria existe há décadas.

*Esse prédio é cedido, acho, que há 25 anos. Elas estão aqui muito tempo, eu era criança. Era uma creche que tinha o apoio de um grupo alemão. Aí, de acordo com essas mudanças, uma freira vai pra um outro lugar... Não tem essas mudanças lá na igreja? Aí já foram mudadas muitas. Essa coordenação foi mudada, mas mesmo assim, mesmo quando mudam, o prédio continua cedido à prefeitura. O prédio não é da prefeitura. Então, a qualquer momento que surgir uma outra coordenação dessa casa das freiras, pode acontecer isso sim (tomarem o prédio) (A2, grifo nosso).*

Essa característica de provisoriedade revela a improvisação e a incerteza sobre a oferta de educação no município a longo prazo, o que acaba por contradizer o que foi planejado e se encontra no texto do PME.

As crianças de 4 e 5 anos são atendidas em salas de pré-escolar, nas escolas 7 escolas da zona urbana da cidade. No caso das escolas do campo, o grupo desta idade é atendido em salas multisseriadas, em três estabelecimentos de ensino. Sobre as escolas multisseriadas é importante considerar que o direito à educação próximo à residência do educando é assegurado pela LDB, destarte, as crianças do campo também deverão usufruir desta oferta em sua comunidade. É sabido que, como afirmam Nicácio *et al* (S.n.t.), “são visíveis as carências geradas pelas classes

multisseriadas”, entretanto, trata-se de “uma realidade que não deve ser desprezada, pois ainda é constante” (p. 20), especialmente como garantia de escolarização das comunidades do interior do Brasil.

A garantia de educação infantil em suas comunidades também representa a autonomia das mulheres camponesas. Considerando que no contexto rural é ainda mais marcado a separação de papéis por gênero, cabem geralmente às mulheres os cuidados com a primeira infância, além dos trabalhos no campo. Foi nessa direção que, em 2011, a Marcha das Margaridas reivindicou o atendimento às crianças do campo em período integral em creches e pré-escolas de educação infantil, com o intuito de possibilitar a inserção produtiva e autonomia econômica das mulheres. Entre suas pautas, pleiteavam ainda a construção de escolas nas próprias comunidades rurais, principalmente para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental de modo a evitar o transporte escolar de crianças pequenas para outras localidades, e a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial<sup>77</sup>, coordenado pelo MEC, que tivesse a participação dos movimentos sociais e sindicais (BRASIL, 2014).

As salas de aula multisseriadas são uma realidade também em Moreno, que possui uma extensa área rural composta por engenhos de cana de açúcar. Embora muitas escolas do campo tenham sido fechadas na gestão anterior e os estudantes tenham sido concentrados em polos – escolas maiores localizadas em engenhos com distância intermediária entre os demais –, existem algumas delas em pleno funcionamento, uma vez que a escola é sempre muito mais que um espaço de aprendizagem. A escola, para a grande maioria das comunidades rurais onde a presença do Estado é bastante escassa, se configura como um espaço de convivência e de interação social, um local para realização de atividades diversas, como reuniões de associações de moradores e campanhas de saúde realizadas pelo poder público. O apego ao meio de sustento e ao seu ambiente social, ainda conserva muitas famílias no campo, mesmo que o êxodo rural seja uma realidade no município.

*Ainda existem comunidades que moram em regiões de difícil acesso e elas são resistentes a sair do espaço que elas moram. Tendo uma estrutura física de escola pra serem encaminhadas e um transporte escolar pra outra escola de maior porte, com maior capacidade de atender esses alunos em qualidade, com professor daquela etapa... Elas preferem ficar assim, em seus espaços, nas salas multisseriadas*

---

<sup>77</sup> A reivindicação foi atendida e o Grupo de Trabalho Interinstitucional foi instituído pela Portaria Interministerial nº 06/2013, no governo da presidenta Dilma Rousseff.

*pra que os meninos não passem pra um outro lugar, ter que ir de transporte. São pequenos pra andar sozinhos no ônibus (M3).*

Como são poucas as crianças residentes naquela região, as salas multisseriadas são a estratégia mais utilizada para atender à demanda e ser um custo menor ao município. É interessante lembrar que, embora seja uma realidade nos dois municípios que possuem área rural, os PMEs dessas localidades não apontaram o problema e não indicam como, efetivamente, vencerão esse obstáculo. Outra questão é falta de professores, pois, em função da distância e do pouco incentivo em suas remunerações, os docentes acabam por preferir desenvolver seu trabalho na região urbana da cidade.

*Quando eu não tenho professor também pra ir pra aquele espaço e tenho pouquíssimos alunos, fica muito mais difícil. A gente fez até uma seleção simplificada, encaminhou professores pra essas escolas, mas eles não quiseram ficar lá. Quando chegaram e viram a realidade, o acesso à escola, optaram por não ficar (M3).*

Nessas salas de aula, misturam-se crianças das diversas faixas etárias, da educação infantil ao ensino fundamental. Embora seja algo bastante presente no interior do Brasil, é notável o quanto a manutenção dessas salas pelos municípios fere o direito garantido no PNE às crianças, especialmente as que deveriam estar frequentando creches e pré-escolas. Assim, quando pensamos em universalizar a educação infantil e expandir as vagas de creches para a população do campo, precisamos nos certificar dos modos como tais políticas serão implementadas. Se não considerarmos as realidades locais, corremos o risco de expandir sem qualidade, repetindo equívocos já amplamente debatidos quando falamos na universalização do ensino fundamental no Brasil. Se levarmos em conta os próprios objetivos e os aspectos do cuidar e educar na primeira etapa da educação básica, veremos que os arranjos para cumprir as metas estabelecidas pelo PNE para a educação infantil não têm oferecido essa prioridade para a educação do campo.

Na região urbana do município, Moreno atende a educação infantil em 20 escolas que também ofertam os primeiros anos do ensino fundamental. Há ainda uma escola de educação infantil, a Escola Municipal Professora Maria Heraclides Carneiro

Campelo. A escola é utilizada, inclusive, como referência para as demais escolas que oferecem pré-escolar, desde o material didático até a proposta curricular.

No total, são atendidas 767 crianças de 4 e 5 anos no município. Como não existem creches públicas em Moreno, as famílias que desejam matricular seus filhos de 0 a 3 anos precisam acionar uma das 8 (oito) instituições privadas que oferecem este serviço<sup>78</sup>. Uma delas até mesmo recebe auxílio da prefeitura para merenda das crianças, por não contar com financiamento além daquele fornecido pela própria comunidade. Esses dados indicam que há pouco ou nenhum interesse em problematizar a questão da oferta na rede privada de ensino, que cresce exponencialmente, o que acaba por continuar situando as crianças, especialmente as das famílias mais pobres, à margem do direito à educação. Esse fato contradiz, inclusive, o plano municipal, que em sua estratégia 1.2 pretende garantir a diminuição da desigualdade entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças oriundas de famílias em situações financeiras diferentes.

Como observamos, os municípios possuem condições muito distintas entre si no que concerne à estrutura do atendimento à educação infantil. E a capital difere dos demais de forma ainda mais enfática, apresentado uma realidade educacional bastante consistente, definida, obviamente, por sua situação privilegiada.

Mesmo assim, Recife exhibe muitas lacunas nesse atendimento. Uma das mais graves é a estrutura do atendimento às crianças com microcefalia congênita<sup>79</sup>. Essas crianças, vítimas do descaso com a saúde pública, tiveram negado seu direito à educação. Embora estivessem em idade de creche, o atendimento a elas ofertado estava sendo realizado na perspectiva da saúde, por equipes multidisciplinares em clínicas especializadas e espaços de assistência social. Em 2018, essas crianças começam a atingir a idade de 4 anos, o que torna obrigatório o município atendê-las na pré-escola. Nesta questão não nos deteremos, em razão de não se constituir no

---

<sup>78</sup> Este é o número de instituições particulares registradas que ofertam educação infantil, mas, assim como nos outros municípios, existem muitas ocorrências de lugares “para deixar as crianças” enquanto os pais trabalham.

<sup>79</sup> Entre 2015, quando um surto de *Zika Vírus* atingiu milhões de pessoas no Brasil, centenas de mulheres grávidas começaram a ter filhos e filhas com microcefalia. Foi o motivo pelo qual se levantou a hipótese – hoje comprovada – de que o vírus e a microcefalia se relacionavam. Embora uma parte do território nacional tenha registrado casos, foi em Recife onde a situação se tornou alarmante, face ao grande problema de saneamento básico que afeta a cidade, especialmente as áreas mais pobres. Entre os 2.975 casos de recém-nascidos com suspeita de terem a *Síndrome Congênita do Zika Vírus* registrados até o primeiro semestre de 2016, 1.153 estavam em Pernambuco e 217 casos em Recife.

nosso objeto de pesquisa. Não obstante, futuras pesquisas certamente se debruçarão com mais profundidade sobre o tema, desvelando as nuances desse atendimento.

### **6.3.2 Dificuldades apresentadas pelos municípios**

Os estado, municípios e Distrito Federal receberam, com a aprovação do PNE, uma enorme quantidade de responsabilidades das quais só poderão dar conta se os recursos financeiros e o apoio técnico da União forem substancialmente elevados. Caso não seja operada a articulação inter-federativa, o Plano Nacional corre o risco de transformar-se apenas em ilusionismo político. De fato, nossa pesquisa indicou que são muitos os entraves que impedem a efetivação das metas do PNE e esses entraves, em maior ou menor grau, acabam relacionando-se com o suporte da União supramencionado.

Entre as maiores dificuldades encontradas nas condições de universalização e expansão da educação infantil, encontramos um proeminente ponto em comum nos municípios de Araçoiaba e Moreno: trata-se da carência de propriedade de terrenos para construção de creches e pré-escolas. Esta variável, embora pouco debatida nas análises de políticas municipais, é fator preponderante nos municípios em cujo histórico existem engenhos e latifúndios de outras naturezas.

A pesquisa intitulada “Terrenos da desigualdade: Terra, agricultura e desigualdade no Brasil rural”, publicada pela Oxfam Brasil<sup>80</sup> apontou que a desigualdade extrema no Brasil traz graves consequências para a garantia de direitos e entre suas principais causas figura a concentração da terra, ligada diretamente ao êxodo rural e à conservação de uma poderosa elite detentora de modelos de latifúndio baseado no monocultivo, como a cana de açúcar e o algodão, ou industrial, como as antigas fábricas de tecidos pernambucanas. Obviamente é preciso reconhecer que tal elemento não pode passar despercebido quando falamos dos municípios onde o padrão agroexportador/industrial mencionado conduziu, por muito tempo, a economia local.

Moreno, como vimos, é um exemplo de cidade que tem em suas origens uma base econômica calcada, inicialmente, em produção de cana de açúcar e,

---

<sup>80</sup> Disponível em <<https://www.oxfam.org.br/publicacoes/terrenos-da-desigualdade-terra-agricultura-e-desigualdade-no-brasil-rural>> Acesso em 12/09/2017.

posteriormente, na produção de tecidos. Por um certo tempo, foi proveitoso para o distrito, levando até a sua emancipação no início do Século XX. Entretanto, as atuais condições da cidade demonstram que o latifúndio é um problema que afeta, até mesmo, o setor educacional, haja vista as questões diversas que já existiram em torno da terra.

De disputas judiciais a fechamento de escolas, Moreno vivenciou intensos debates acerca das posses de suas terras, tendo como principais “adversários” as famílias donas dos engenhos na zona rural e do Cotonifício Moreno. Essas terras já foram, inclusive, ocupadas por militantes do Movimento Sem Terra, fazendo-se desnecessário dizer o quanto rapidamente sofreram reintegração de posse, face ao compromisso inalienável que o Estado possui com os poderosos detentores do direito legal às terras no Brasil.

*O problema foi o terreno. Eles já têm um depósito para a construção. Mas a gente não tinha a legalização do terreno. Não tinha nenhuma situação de documentação legal que possa dizer “eu posso construir ali uma creche” (M2).*

Mesmo diante dessa realidade, não há nas estratégias do PME morenense qualquer referência ao processo de desapropriação. O principal documento do planejamento da educação municipal nestes dez anos não englobou uma das questões mais sérias a serem resolvidas para que creches e pré-escolas sejam erguidas, mais um indicativo de que sua elaboração cumpriu muito mais um trâmite burocrático do que efetivamente diagnosticou e desenhou os próximos passos da educação na cidade.

Em Araçoiaba a situação não é diferente e seu plano igualmente ignora o problema da propriedade da terra para que se cumpra a primeira meta do PNE. A recente emancipação não significou apropriação de terras pelo setor público e a condição do município é de quase total pertencimento do território à Usina São José. Também existe um percentual menor de terra pertencente à esfera federal, especificamente ao exército. Conforme nossas entrevistadas,

*Araçoiaba não tem hoje terreno disponível da prefeitura pra uma construção. Aí vive lutando por terrenos que pertencem ao exército, vive lutando por terras que pertencem à Usina São José. Então, isso dificulta qualquer administração pública. Dificulta a construção. Foi tanto que a gente já chegou a perder (uma creche) (A2, grifo nosso).*

*Nós perdemos uma creche por não ter terreno. O PROINFÂNCIA... Como a gente não tem terreno.... No momento não foi construído nada pra isso no município. A gente tem o PAR, que o Plano de Ação Articulada, que se consegue muitas coisas do MEC, né? Do FNDE. Tentamos, mas como aqui boa parte do município ainda está para a Usina São José e também para terrenos da União, então a gente não tem terreno. A gente conseguiu um agora, mas existe uma análise por parte do órgão, aí define se a gente ganha ou não a creche. Esse novo terreno foi disponibilizado agora pela Usina São José. Mas se não for a usina disponibilizar ou a União a gente não tem espaço.... Como a usina tomou conta, disse que a terra é dela. Então a gente fica limitado à um espaço. Então, é pra escola também é essa limitação. Aí a Usina fez uma doação, acho que foi em 2014, mas a gente não conseguiu ainda indicar no PAR porque ainda não foi aberto (A1).*

Vale lembrar que o PROINFÂNCIA possui certas exigências que são as condições mínimas necessárias para a construção de unidades educacionais, entre elas, a demanda mínima conforme o projeto escolhido, com base em dados do Censo Escolar, a dominialidade do terreno por parte do órgão interessado e que esse terreno possua viabilidade técnica e legal para implantação da escola.

Observa-se, então, certa relação de dependência gerada pelas relações estabelecidas entre as aristocracias rurais no Brasil e a população que habita os territórios nas quais aqueles grupos se estabeleceram. É notável o quanto o fenômeno do latifúndio tangencia a questão da aquisição de terrenos para construção de creches nos municípios. Sem ter posse de grandes áreas que possam ser utilizadas para tal fim, o município acaba por depender de duas possibilidades: doação de terreno ou desapropriação de terra improdutiva. Verificamos, assim, que embora não seja o único problema, a garantia de um espaço físico em conformidade com os parâmetros técnico-construtivos do FNDE é o começo do atendimento à educação infantil e as questões que o envolvem não podem ser desprezadas.

Por outro lado, quando, com muito custo, consegue o terreno, o município esbarra em outro problema: a ausência de equipes técnicas integradas que possam, em parceria, atravessar a burocracia necessária. Assim nos afirmou uma de nossas entrevistadas do município de Moreno:

*Agora já conseguiu o terreno. Só que não deu início porque o terreno não estava dentro do padrão e agora a gente pediu a reformulação para a gente ir para uma nova etapa. Só que aí agora está com o engenheiro. Era 1 milhão e trezentos o projeto e depois foi para 1 milhão e novecentos. Recursos próprios eram quinhentos e poucos mil. Só que a gente pediu a reformulação para que ele mandasse a conferência (M2).*

Outra entrevistada confirma essa declaração e explicita que, apesar da verba garantida, as equipes técnicas ainda não conseguem dar conta dos procedimentos fundamentais para a construção da creche. Neste ponto, lembramos que a União e o estado precisam estar atentos no sentido de oferecer apoio técnico aos municípios. Entretanto, a ação articulada entre as secretarias, apontada por M3 como necessária para essa construção, é uma questão de organização do município e também se torna um entrave para a implantação da política de universalização e expansão da educação infantil determinada pelo PNE.

*Há uma possibilidade da construção, existe uma verba já em separado pra construção de uma nova creche. E aí, está no trâmite, né? Porque eu preciso de uma outra secretaria pra ajudar, porque tem que ter um laudo de um engenheiro, eu tenho que ter uma planta, tenho que ter todo um passo a passo pra que isso seja efetivado. Já tem o terreno, já tem fotos no sistema que indica esse terreno, já existe um laudo dizendo que pode ser construído naquele espaço, já existe a planta física do espaço. Só que foi da gestão anterior e aí a gestão nova é quem troca o engenheiro responsável, troca a pessoa responsável, no caso, o prefeito, como autorizando e aceitando essa construção. Na verdade, a gente tem que entrar num conjunto de ação articulada com a secretaria de obras (M3).*

A própria mudança de gestão municipal ocorrida nas eleições de 2016 é um fator complicador do processo. Se, por um lado, pode existir uma maior preocupação com o cumprimento da meta 1, por outro lado, os trâmites recomeçam praticamente do zero a cada nova mudança de equipe gestora, uma vez que faz parte da cultura política brasileira a falta de diálogo entre grupos de oposição no sentido de otimizar os trabalhos da administração pública, em detrimento do benefício da própria população. Essas mudanças geram outras, como encerramento de contratos e trocas de equipes das secretarias, que acabam por interferir no andamento das políticas. Resultam descontinuadas as ações em desenvolvimento, extintos os conhecimentos acumulados sobre as opções adotadas e a constante reinvenção das políticas, em um processo que dificilmente vence a estagnação.

*O dinheiro veio em 2012. Em 2013 foi assinado o contrato de aceite de participação nisso. Em contrapartida, a prefeitura lança um edital. A empresa foi eleita. Depois a empresa foi suspensa porque não deu conta da etapa inicial, teria que ser uma terraplanagem. Foi suspensa essa etapa e aí passou-se o período de finalização disso. Mudou o sistema do MEC pra um novo modelo de construção de creches. E aí,*

*agora a gente tá no passo inicial novamente. Tem o dinheiro, tem uma verba que já foi liberada pra terraplanagem, mas não foi prestado contas disso. A empresa que tinha assumido não está mais. Aí precisa novamente voltar... E agora eu não sei como está o encaminhamento porque existe também uma outra pessoa responsável por esses convênios, né? (M3).*

Desse modo, os processos licitatórios, condição para que alguns recursos cheguem aos municípios, não garantem o compromisso, nem a qualidade na prestação do serviço, ficando o ônus para o município quando o trabalho não se realiza de forma adequada.

*A gente tem uma média de 2 anos pelo menos, assim, no mínimo 2 anos pra construção disso aí. Mas ainda está no papel. Iniciou o passo de atualização do cadastro da pessoa responsável. Existe a ciência de que tem esse dinheiro para construir, e aí agora vamos.... Nas próximas etapas, né? Acompanhar essa construção (M3).*

Assim, a meta que deveria ter sido atingida em 2016 permanece sendo lançada para a frente, demonstrando a fragilidade de competência técnica nos municípios para a execução de políticas dessa natureza e negando às crianças o direito subjetivo à educação.

No caso de Recife, os terrenos também são apresentados pela gestão como um impasse, mas por outra razão. Em se tratando de uma cidade totalmente urbana, não há problemas com latifúndios, pelo menos não latifúndios da natureza acima mencionada<sup>81</sup>. A questão geográfica da cidade é apontada como o fator preponderante para a construção de novas unidades educacionais que atendam a demanda de educação infantil, demonstrando, mais uma vez, a centralidade do PROINFANCIA na política de expansão e universalização da educação infantil.

*As vezes tem uma demanda reprimida em tal bairro, mas o bairro é um alto, característica de um alto, a gente tem muito altos, né? Córregos disso, córregos daquilo. Então quando você vai em busca e você não encontra, porque a geografia também não favorece. A gente não tem*

---

<sup>81</sup> Recife vive sob ataque dos setores empresariais imobiliários, especialmente em áreas privilegiadas da cidade, como o terreno do Cais José Estelita. Os trâmites legais sumariamente descumpridos e a relação escusa entre o poder público e as empreiteiras gerou uma forte mobilização social desde 2012, o que tem, por ora, impedido a concretização do Projeto “Novo Recife”. Tal projeto, sob o argumento de “modernização” da cidade, pretende causar irreversíveis mudanças na paisagem e na estrutura da cidade. Com a construção de condomínios de luxo em áreas privilegiadas, entre outros estabelecimentos privados, o Consórcio Novo Recife vem afastando as comunidades do entorno e fazendo do centro urbano um lugar de poucos.

*como. Tantos morros! A gente não tem terrenos disponíveis para construção dentro dos padrões que a gente quer. Lá atrás, os alugueis desses imóveis pra fazer as adequações e adaptações pra ser escola era uma coisa que funcionava, porque era escola. Agora não. Com a educação infantil, o espaço é totalmente inadequado. Você não pode fazer adaptações. Você não bota meia dúzia de bancas pra atender uma educação infantil num quarto, numa sala que seria de um imóvel. O inchaço de alguns bairros que a gente vê muito.... Não favorece a localização pra gente tentar chegar dentro desses formatos e desses padrões que a gente tá querendo (R2).*

Porém, é preciso lembrar que Recife possui condições financeiras e técnicas bastante diferenciadas, o que o coloca em uma situação de privilégio que certamente lhe permite fazer uso dos recursos com mais facilidade do que os outros dois municípios, sendo possível resolver com celeridade o problema apontado.

Outrossim, a questão dos recursos insuficientes foi bastante pontuada nas falas das nossas entrevistadas. As dificuldades financeiras enfrentadas pelos municípios é um entrave para a expansão da oferta de educação infantil nas redes públicas, pois a organização do PNE exige um custo operacional crescente durante sua vigência. Carneiro (2015) afirma que se tornará cada vez mais oneroso para o Estado a evolução do padrão nacional de qualidade para instituições públicas destinadas à primeira etapa da educação básica. Porém essa exigência trata-se de um dos avanços mais importantes do PNE e não pode ser desconsiderado, sendo, certamente,

um dos passos mais exigentes sob o ponto de vista concreto de financiamento, uma vez que a oferta de educação infantil no país foi sempre caracterizada por um certo ensombramento sistêmico e, em consequência, por uma densa improvisação. Mudar este amplo cenário de desconformidades institucionais requer apontar novos, sólidos e duradouros investimentos em estruturas reconceituadas de creches e pré-escolas (CARNEIRO, 2015, p. 159).

Conforme dados coletados na pesquisa, Araçoiaba é, entre os três municípios, aquele que apresenta maiores dificuldades financeiras para cumprir a meta que orienta a universalização e expansão da educação infantil, além de outras. Face à extrema pobreza, são poucas as fontes de recursos, o que torna a cidade quase totalmente dependente dos repasses federais. Questionadas acerca dos recursos federais repassados para a educação, nossas entrevistadas declararam:

*Eu digo que a gente sobrevive só de FPM. É um município que não tem outra renda, a não ser o FPM. Aqui os impostos, o IPTU, a maioria não tem condições de pagar. O comércio é limitado. Ou você está trabalhando na prefeitura, efetivo ou contrato, ou você está trabalhando na Usina São José e alguns que saem daqui pra outro município. Então, a cidade, de arrecadação, é muito pobre. E a gente tenta fazer o máximo que a gente pode (A1).*

*É insignificante. Então, aí surgem as dificuldades. O que são as dificuldades? É de uma reforma nos prédios, de uma aquisição de um material melhor pra se trabalhar. Fica limitado àquele básico, porque pode se criar um projeto aonde poderia trabalhar com um material mais rico, mais pedagógico, melhor... Mas a condição não dá. Vem as necessidades de contratar pessoas pra ser monitoras, isso é uma dificuldade. As vezes, uma professora de maternal da creche tem 15 alunos e não tem uma monitora, porque tem a questão do município não contratar. A gente sabe que isso já é uma dificuldade. Que vem lá de cima já, lá de onde está a crise, as brigas mesmo, ministério de educação, que a gente vê tudo aquilo que está passando, está refletindo aqui (A2).*

As falas das entrevistadas em Araçoiaba demonstram uma preocupação com o aspecto financeiro do município, atribuindo a esse fator a dificuldade no atendimento à educação infantil. Contudo, questionadas se tal situação não era amenizada com as verbas destinadas especificamente ao setor educacional, como os recursos do FUNDEB<sup>82</sup>, a resposta que obtivemos foi que procurássemos a Secretaria de Finanças ou o Conselho do FUNDEB, haja vista que a equipe não contava com informações relacionadas aos recursos financeiros. De fato, o FUNDEB não pode atender todas as demandas financeiras da universalização da educação infantil, até mesmo em razão das restrições de sua aplicação em situações específicas, mas não pode ser desconsiderado enquanto fonte – muitas vezes a principal – de financiamento da educação municipal.

*A maior necessidade é o repasse do governo federal para educação infantil. É pouco. E pra se fazer alguma coisa tem que ter verba. Nenhum município anda sem verba, sem dinheiro, então a necessidade é o que? Primordial, é verba pra o município (A3).*

---

<sup>82</sup> No exercício de 2017, Araçoiaba havia recebido (até outubro) R\$ 1.112.922,57 apenas de complementação da União ao FUNDEB, de acordo com o Portal da Transparência. Disponível em <http://pe.transparencia.gov.br/tem/Araçoiaba/receitas/por-acao/acoes?exercicio=2017>. Acesso em 31/01/2018.

Certamente, por ocasião da busca por emancipação, os grupos não operam com as possibilidades de obstáculos dessa natureza e as implicações que tal ação política traz são sentidas na medida que o ciclo de prosperidade local começa a decair. No caso de Araçoiaba, a divisão das terras na separação de Igarassu não a permitiu sequer vivenciar tempos de prosperidade, de modo que, após 10 anos de emancipação, cogitou-se a possibilidade de se voltar a ser distrito de Igarassu, face as grandes dificuldades financeiras e políticas. A própria Usina, na divisão territorial, permaneceu na jurisdição de Igarassu.

*Na briga entre os grupos políticos, ganhou quem defendia que a Usina ficasse em Igarassu. Uma usina como essa, o imposto que ela paga a Igarassu é equivalente a mais de 10 empresas pequenas ou mais. Seria muito bom se ela tivesse ficado pra Araçoiaba. Araçoiaba com certeza ia ter um desenvolvimento econômico bem melhor. Talvez não estivesse entre as 100 cidades mais pobres do Brasil e a cidade mais pobre da área metropolitana. A única coisa que funciona aqui são os empregos gerados pela usina no período de safra (a safra dura seis 6 meses, durante o período de estiagem) e o emprego público, que é a prefeitura com o repasse do governo federal (A2, grifo nosso).*

A situação de uma escola de educação infantil entre as 7 unidades educacionais urbanas é outra questão problemática. Foi pouco mencionada por nossas entrevistadas, embora tenhamos indagado sobre isso algumas vezes. Há no município uma escola nova, climatizada, cuja estrutura foi construída para se adequar aos padrões determinados para a educação infantil, inclusive os banheiros. Entretanto, ao final de sua construção, a escola ficou com salas de aulas muito pequenas, impossibilitando sua utilização para aquela finalidade.

Moreno tem semelhante situação. Em 2012, por ocasião da construção de um conjunto habitacional para acolher à população que ocupava as margens do Rio Jaboatão e sofreu com uma enchente de grandes proporções, uma creche foi construída como parte do projeto. Análogo ao que ocorreu em Araçoiaba, o espaço ficou excessivamente pequeno, tornando impossível sua utilização. Algumas salas sequer comportavam quatro berços, mobiliário necessário para receber crianças com idade inferior a um ano. Em outros espaços do prédio, as portas estreitas não permitiam a passagem de armários e mesas, inutilizando-os. Resulta abandonado até os dias atuais, aguardando alguma reforma que possibilite seu uso.

Seguramente, os casos supramencionados merecem um estudo mais específico, pois não se pode conceber como escolas recentemente construídas com recursos públicos, ou seja, que agenciaram estudos e procedimentos diversos para suas construções, podem simplesmente ter ficado fora dos padrões, com tamanho menor do que o esperado.

Fato conhecido, o imobilismo da população diante dessas ocorrências nos municípios é característica de uma cultura política de falta de controle social sobre a ação do Estado. O controle social está inscrito na CF/88 e envolve a garantia do princípio da participação na gestão pública, necessário em uma democracia. Bravo e Correia (2009) asseguram que após a institucionalização no Brasil dos mecanismos de controle social sobre as políticas públicas e seus recursos, o grande desafio é não os reduzir a mecanismos de formação de consentimento das classes menos favorecidas. O controle sobre as ações do Estado e sobre o uso dos recursos públicos é importante e necessário para que se estabeleçam resistências à ineficiência e ineficácia das políticas sociais.

Nesse sentido, é preciso desenvolver uma cultura de participação democrática na gestão pública que exija uma permanente prestação de informações confiáveis, para que se possa ter condições de avaliar os processos e resultados de cada ação do Estado, especialmente em nível local.

Moreno também não figura em posição privilegiada, embora, se comparado à Araçoiaba, possua uma estrutura municipal mais sólida. A preocupação maior também versa em torno das limitações financeiras, que implicam em diversos outros fatores, como espaço físico e mobiliários.

*O grande embargo, eu acredito que o primeiro de todos, é a verba. Mesmo tendo a verba pra construção de uma creche, mas apenas uma creche não seria suficiente pra atender essa demanda. Outros espaços físicos para educação infantil... Eu tenho uma escola que tem uma sala de aula com cadeira apropriada, mas o espaço pra ela correr, despertar outras questões da aprendizagem está limitado (M3).*

Entretanto, é perceptível a saída pela tangente em algumas respostas, revelando uma percepção equivocada da realidade local ou mesmo desconhecimento das especificidades do município, a julgar pela formação da equipe técnica majoritariamente composta por profissionais de outras localidades.

*A gente sabe que essas propostas tem o quê financeiro, não é? Eu só consigo seguir com o projeto se eu tiver um lastro financeiro. Você tem que ter lastro financeiro. Então cria-se uma proposta, faz com que os municípios estejam todos com as bocas abertas pra receberem essa proposta, mas não dá ao município o que ele precisa, que é o lastro financeiro. E não dá aquilo estudado. A gente que tem um amparo acadêmico, a gente sabe que o estudo de caso é tudo. Eu não posso chegar hoje pra você e dizer:- Muda isso daqui para ali! Eu tenho que estudar se aquele ali vai compor, vai caber, vai dar, vai ajustar, vai adequar, tudo isso. Então, o plano, quando foi criado, a gente foi muito (à Brasília) e vimos uma coisa criada, construída, planejada, mas para poucos. O Nordeste mesmo não tinha esse planejamento. Porque o Nordeste é grande, é amplo, é macro, é diverso, é multi (M2).*

Mas outros elementos ainda aparecem nas falas, demonstrando que o falta de dinheiro não é o único empecilho encontrado pelo município para atender as crianças conforme estabelece o PNE. Não bastaria garantir o prédio e os demais aparatos, se não houvesse uma situação favorável para o atendimento de qualidade. O próprio professor surge como um elemento importante no processo, tanto no quesito de sua formação, como no próprio sentido que esse docente coloca em sua prática pedagógica diante da ausência de políticas de valorização e de condições adequadas de trabalho com os estudantes. As condições em que as crianças estão chegando à escola também são apontadas.

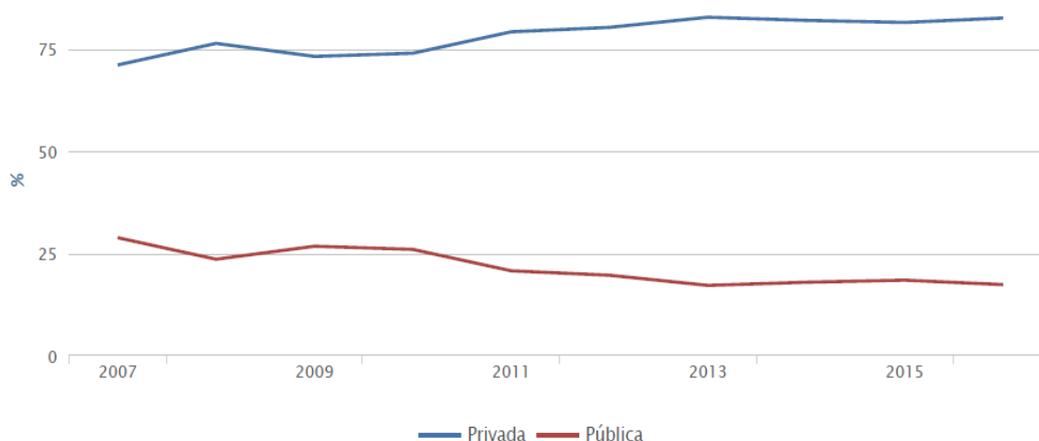
*Eu acredito que a formação continuada do professor é importante pra ele resgatar, ressignificar aquela formação inicial, pra perceber as mudanças sociais que acontecem, as demandas das crianças que vão chegando diferentes, a tecnologia que chega, que influencia... Mas a gente também tem um professor sofrido. Quem está com o pagamento do salário... Ele não tem uma estrutura física de escola, de espaço escolar, material disponível pra o curso daquela faixa etária de educação infantil, tesoura sem ponta, emborrachado. Esse material não é suficiente pra utilizar em sala, né? Tem crianças também em condições de nível social muito baixo, sem condições mesmo de vir. “Olha, meu pai bate na minha mãe, eu durmo na cama com meu pai e minha mãe”. “Ah, meu irmão já está preso, meu pai tá fugitivo”. Então essa é uma realidade daqui de Moreno, que está crescente também, essa questão da violência. Então assim, são muitos embates (M3).*

De todo modo, esses pontos são tocados de forma muito rápida no PME, o que não contribui para a compreensão da necessidade de ações mais incisivas nessa direção. Outro ponto levantado como dificuldade, e essa realidade só foi mencionada em Recife, refere-se ao aumento significativo da demanda por vagas nas creches e

pré-escolas municipais, uma vez que está havendo migração do setor privado para o público, conforme uma de nossas entrevistadas, como decorrência da migração “da classe média pra rede pública, devido à crise” (R3). Não obstante, outros dados contradizem essa informação e apontam crescimento de instituições privadas e queda de oferta de instituições na rede pública nos últimos anos.

### GRÁFICO 10

Distribuição de creches por dependência administrativa no Recife



Fonte: MEC/Inep/Deed/Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação

Desse modo, percebemos que as naturezas das dificuldades apresentadas pelos municípios são diversas, não obstante preponderarem os aspectos relativos aos limites financeiros dos municípios. Mais uma vez, torna-se evidente a necessidade de se regulamentar a cooperação entre os entes federados, fator que pode possibilitar melhoria da qualidade técnica das equipes gestoras nos municípios, bem como o financiamento adequado da primeira etapa da educação básica.

#### 6.3.3 Estratégias para cumprimento da Meta 1

Diante do desafio que se coloca para as municipalidades, a universalização da pré-escola e a expansão da oferta em creches têm sido implementadas a partir de organização de estratégias diversas, ajustes que visam cumprir a determinação legal, mas nem sempre conseguem dar conta do atendimento com qualidade e de forma

abrangente. O que identificamos a esse respeito é que cada cidade se articula de um modo próprio, encontrando os caminhos que estão disponíveis face ao contexto de não priorização de investimentos em educação.

Considerando que o anexo do Colégio Municipal Senador Paulo Pessoa Guerra não tinha mais condições de efetuar matrícula por falta de espaço, uma de nossas entrevistadas de Araçoiaba discorreu sobre o arranjo municipal para atender a busca por vaga para crianças de 2 e 3 anos:

*O que ia fazer com esse aluno? A gente pegou um espaço da escola que elas usavam como sala de vídeo e a gente adequou essa sala pra receber essas turmas. Então a gente tenta... A gente faz o possível, né? E o impossível pra atender. Talvez não tenha estrutura esperada, mas porque a gente não tem realmente como dar essa estrutura (A1).*

Nesse caso, o formato dos arranjos municipais não passa de ações pontuais e tópicas. Falta planejamento de médio e longo prazo, o que representa uma marcante incoerência com o PME elaborado e demonstra fragilidade técnica. O atendimento às crianças de 4 e 5, situação que demandava mais rapidez nas ações em função do curto espaço de tempo para implementação da política de universalização, foi aproveitada uma escola de menor porte. A equipe gestora resolveu reorganizar a rede da seguinte forma:

*Tem uma escola aqui que é menorzinha. Então a gente resolveu, pra ajudar na universalização... Essa escola tinha turmas de 4 a 5 anos e turmas de 6, 7 e 8 anos. Aí tiramos as turmas de 7 e 8 e colocamos mais turmas 4 e 5 anos. A gente sabe o que a gente tem...(A1)*

*Mas a gente vai abrindo espaço, vai surgindo a demanda, a gente levanta uma parede ali e coloca a turma, pra não deixar os meninos de fora, né? A gente tenta fazer isso, mas o que a gente realmente... A gente precisaria de mais salas. Com recurso próprio, tem tanto problema que as vezes a gente realmente tem que priorizar o que é que está sendo priorizado nesse momento. A gente fez reformas em escolas pra que também pudesse atender a essa demanda, né? Foi feita reforma já em 4 escolas. Já uma escola a gente tirou turmas de 7 e 8 anos pra universalizar, mas à medida que a demanda vai acrescentando, a gente vai vendo formas de como se organizar. Assim, existe um esforço muito grande do município (A1).*

O espaço físico das escolas também é pouco a pouco alterado, para que se produzam mais salas de aulas nos espaços já existentes. Os efeitos desses arranjos, face a ausência de uma autêntica reorganização na rede municipal, ainda não podem

ser sentidos, mas certamente a solução improvisada não resolverá o problema da demanda e adiará ainda mais a resolução da deficiência da oferta. A equipe técnica, entretanto, atribui a diversos outros fatores o não cumprimento da meta de expansão e universalização da educação infantil, exceto as próprias limitações de organização da gestão municipal.

Moreno, por sua vez, está ainda aquém dos demais municípios nesse sentido. Por ter havido troca de gestão municipal, toda a equipe técnica esteve em processo de mudança nos últimos meses<sup>83</sup>. M3, uma das mais novas professoras pertencentes ao quadro gestor da educação, nos informou que a equipe ainda está buscando informações e se apropriando do que havia sido encaminhando pela equipe anterior, perante a situação de transição já exposta anteriormente.

*A gente não pensou especificamente na educação infantil, a gente está ainda no estudo das metas, das 20 metas, e ainda vai ser elaborada essas estratégias. Vai vir monitoramento agora, esse ano. E a gente ainda não sentou pra ver, de fato, qual a estratégia pra atingir essas metas que estão incluídas na meta 1 de educação infantil. Isso ainda não foi pensado no sentido de fazer isso e isso. Não. Inclusive, ontem teve uma reunião sobre o PME e hoje foram distribuídas as pastas com as 20 metas, pra todo mundo da secretaria. E aí, a gente vai ter uma reunião dia 25 (de julho) pra debater essa primeira meta, que é justamente educação infantil, pra tomar posição em relação pra o atendimento dessa etapa (M3, grifo nosso).*

Fica claro na fala da entrevistada o lugar de não pertencimento que o PME possui na atualidade no município. Há dificuldade na compreensão de que o plano foi formulado como uma política de Estado, não de governo, e que, portanto, não está sujeito a adequação das administrações que ocupam o executivo. Por ter o *status* de política pública de Estado, o PME firmou, por força de lei, o compromisso do município com as metas e estratégias já elaboradas e não é passível de remodelação. Inclusive, a preocupação do município aparenta ser mais com o monitoramento das metas por um órgão fiscalizador do que exatamente pela importância que se oferece ao plano.

A prioridade do município nos últimos meses tem sido organizar a proposta curricular, inexistente na Rede. Conforme nossa entrevistada, é uma determinação do atual governo municipal a priorização dessa meta, antes da efetivação de qualquer

---

<sup>83</sup> Sobre essas mudanças, é válido explicar que nossas entrevistadas M1 e M2 saíram da equipe da Secretaria de Educação nos últimos meses de realização dessa pesquisa.

outra. Dentro dessa proposta curricular, estão também sendo estudados os currículos da educação infantil, em consonância com a estratégia 1.9 do plano municipal, ainda que parte da estratégia - a articulação com pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação - não esteja sendo cumprida.

*É uma ordem de governo, que essa proposta curricular seja efetivada antes de qualquer outra meta. Como é novo governo, nova equipe técnica, nova equipe de gerenciamento, de organização de secretaria, não tem como a gente trabalhar a educação sem saber o que é que eu quero da educação daqui. Então eu preciso ter uma proposta curricular. E a gente está nesse estudo agora. Que documento a gente vai se basear? Nesse momento, pela base nacional, mas aí usando parâmetros curriculares do estado, usando orientações técnicas do sistema mesmo, de como efetivar, usando como referência também outras redes (M3).*

A gestão anterior havia encerrado as atividades de uma escola urbana de ensino fundamental, segundo a equipe, devido a pequena quantidade de alunos matriculados naquela escola. A unidade extinta, a Escola Municipal Hellion Ramalho, estava fechada e, em uma primeira análise, em condições de uso. Ventilou-se a possibilidade daquele prédio ser transformado em uma creche e pré-escola, tendo sido definida, inclusive, o período de inauguração.

*A gente vai estar inaugurando uma creche no segundo semestre, que vai ser no dia 25 de julho (de 2016). Estaremos inaugurando uma creche. A gente vai pegar de 0 a 3 anos e vamos ter um jardim I e jardim II. A gente pegou essa escola que estava fechada e vimos que deveríamos utilizar esse espaço, até porque, o espaço é próprio. E fizemos uma creche, que era uma coisa que não tínhamos. Na Bela Vista, antiga Escola Helion Ramalho (M2, grifo nosso).*

Questionada sobre o tal projeto, a atual componente da equipe gestora afirma desconhecer que encaminhamentos dessa natureza tenham sido dados e afirma: “Até agora a gente não reativou, nem tem essa proposta ainda, não. A proposta inicial pra educação infantil seria a construção da nova escola” (M3). Por fim, nada foi encontrado no município, nem no sistema consultado por nossa entrevistada, que indicasse ter havido qualquer formalização de instituição de uma creche naquele prédio.

Em Recife, mesmo não estando nas mesmas condições precárias dos outros municípios, também se desenvolvem estratégias diversas para dar conta da meta 1

do PNE. No geral, aproveitam-se espaços ociosos que deveriam estar sendo utilizados para outras finalidades educativas, como os espaços educacionais interativos inaugurados na primeira gestão do atual gestor.

*Ontem a gente visitou 3 unidades, a gente faz visitas também. Tem salas de aula lá que não estão funcionando. Eu tenho máquinas lá, por exemplo, as mesas da positivo, que estão paradas, não está funcionando porque não tem um professor que mexe na maquininha lá. Enfim, a sala fica ociosa podendo botar menino dentro. Então essa visão a gente também tem (R1).*

As “mesas da positivo”, as quais se refere nossa entrevistada, são equipamentos que foram implantados em 2014 com a perspectiva de modernizar o processo de alfabetização dos alunos. As mesas interativas foram implementadas em parceria com a Positivo Informática, instalando centenas desses equipamentos em dezenas de escolas da Rede Municipal, nas Unidades de Tecnologia na Educação (UTECs) e na Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Educadores do Recife Professor Paulo Freire. Uma iniciativa de custo financeiro elevado que se tornou emblemática do modo de governo da gestão Geraldo Júlio na Prefeitura do Recife e do PSB em Pernambuco: privatista e não participativa. Atualmente, os computadores coloridos, que exigem manutenção constante e preparo docente para manipulá-los, já não funcionam do mesmo modo, apenas três anos depois de sua implantação.

Outra estratégia utilizada, e a mais comum, é a troca de salas dentro da escola, arranjo feito pela própria gestão da escola. Para otimizar os espaços, as turmas do ensino fundamental estão trocando de sala com os alunos da educação infantil, que estão chegando ao limite de matrículas por turma.

*Se eu tenho uma sala de um primeiro ano que tenho ali 15 meninos, que é frequência de 15 meninos, mas ali naquela sala eu posso botar até 25, 26 meninos, então eu troco com uma sala de grupo 4, menor, já que eu tenho demanda maior do grupo 4. Então a gente troca de sala, bota uma turma menor, que não tem muita demanda, numa sala menor, entendeu? A gente fez isso recentemente na Creche-escola Miguel Arraes, pra tentar botar mais menino dentro, que a demanda lá é grande. Inclusive a gente reativou uma sala que já estava fechada a um tempo, também, abrimos outra... (R1).*

A última estratégia apontada pelo município foi a construção de novos espaços. Muito já foi dito sobre as razões para que estas construções sejam proteladas, processos que envolvem desde a ausência de equipe técnica com experiência para

impelir os projetos à falta de recursos necessários ou pendências burocráticas. As salas pré-moldadas têm sido um caminho vislumbrado pela atual da gestão da secretaria de educação, como estratégia para providenciar o atendimento da demanda em um prazo mais curto.

*O secretário também está vendo a possibilidade de construção de salas de aula pré-moldadas. A gente fez um levantamento dentro da unidade de educação infantil, quais são as que tem espaço suficiente pra botar, de repente, uma ou duas aulas, pra poder minimizar os pedidos de atendimento que tem de menino fora ainda... Então, a gente fez um levantamento e a gente pode construir até 59 salas, distribuídas nessas unidades de educação infantil. E aí está em fase realmente de aprovação desse projeto, acho que está na parte de orçamento pra ver quanto é que vai custar, pra poder tentar diminuir essa demanda que a gente ainda tem. É grande de 0 a 3 anos (R1).*

Chama atenção o fato de a rede municipal do Recife, ao tratar estratégias para cumprimento da meta 1, apresentar preocupação apenas com os aspectos da infraestrutura. As questões pedagógicas, a avaliação da educação infantil e a formação dos professores, por exemplo, aparecem no PME, mas sequer são pontuadas na fala dos entrevistados. Essa perspectiva de atendimento da educação infantil é bastante limitada, pois não considera outras nuances desse acolhimento além do ambiente físico e tende a tratar a questão de forma meramente técnico-burocrática.

No quesito levantamento de demandas as três redes de educação ainda não desenvolveram estratégias próprias para essa verificação. Há pouca, ou quase nenhuma, ação nesse sentido. Entretanto, sabemos que sem uma metodologia adequada para levantamento e uma busca ativa por crianças na dos 0 aos 5 anos, não existe possibilidade de verificar a necessidade de ampliação das vagas nas redes municipais. Nesse sentido, a tendência é que o atendimento permaneça insuficiente e deixe de fora milhares de crianças. Desse modo, a estratégia 1.16 do PNE segue postergada, pois os municípios parecem compreender que, não havendo condições de atender a todas as crianças, é inútil levantar a demanda. É que demonstra as falas das entrevistadas de Araçoiaba.

*Como a gente não tem estrutura para todas as turmas a gente faz mais ou menos o levantamento de quantas turmas poderia formar este ano, né? Porque a gente já tem, né? Porque do pré I vai pro pré II, maternal II vai pro pré I. Aí, pra o ano, a gente sabe mais ou menos quantas turmas a gente tem, a partir do que a gente já tem. Do pré II, quantos*

*vão pro pré I, do maternal I, quantos vão pro pré I, e do pré I quantos vão pro pré II. Aí tem uma noção de quantas vagas nós temos, podemos abrir. E a partir dessas vagas, do que a gente já tem de números, né? Aí, as escolas também nos encaminham quantas vagas elas têm. Porque ela tem uma sala, depende do que a sala comporta ela vai dizer quantos alunos ela pode atender. Aí, elas traçam pra gente, a gente faz uma prévia e as escolas confirmam aquele nosso pensamento. E elas mandam até uma certa data que manda a demanda de quanto elas vão poder matricular de 4 a 5 anos (A1).*

*Assim, dentro da educação não tem não. É a própria escola, pela demanda que chega e não tem mais vaga. Não tem, digamos, um projeto em si, acompanhando, monitorando isso (A2).*

Ou seja, a despeito da parceria com outros órgãos para levantamento de demanda estar prevista em 4 estratégias da primeira meta do seu PME, não há ainda qualquer iniciativa por parte do município para tanto. O levantamento é feito caso a caso, a partir da procura das famílias, e encaminhado à secretaria de educação que, por sua vez, atende dentro das suas possibilidades. É possível que esta seja a realidade de centenas de municípios pobres no Brasil, considerando a semelhança de suas condições políticas, técnicas e financeiras.

Em Moreno, buscando avançar nessa direção, o município vem firmando parcerias com outros órgãos dos setores da assistência social e da saúde, intersetorialidade presente em várias estratégias do PME. Tais órgãos possuem contato direto com as famílias e seus dados sobre elas estão, geralmente, bastante atualizados. As parcerias que já se realizaram, renderam à rede educacional do município um levantamento da demanda, mas a busca ativa, estratégia já apontada no PNE, ainda não se efetivou.

*Nós temos parceria com o CRAS, com o CREAS e com a Secretaria de Saúde. É quando nós passamos a fazer atendimento à família e a criança. Então, nós buscamos essas parcerias. Então, nós temos sim essas estratégias para atender a partir dessa interlocução entre a educação e as outras instituições. A partir desses dados, vemos quantas estão sendo atendidas, quantas estão fora da escola. Fazemos esse levantamento, sim (M1).*

*A gente tem. O primeiro que a gente observa é pelo bolsa família. Então ela (a professora responsável pela compilação dos dados do Bolsa Família) percebe, olha... Tem muitos alunos de escola particular que recebem bolsa família. E aí ela observa isso. É uma coisa sinalizada. Outra é a própria comunidade. Moreno é muito pequeno em relação ao que acontece aqui. E tem também uma das metas estratégicas, é a busca ativa junto com a secretaria de saúde. Nessa busca ativa, a gente*

*tem uns agentes de saúde que tem acesso às residências. Então, através desses agentes de saúde, seria feito uma pesquisa de levantamento pra saber se tem algum aluno fora da escola e se esse aluno que está na escola é de pública ou particular. Essa busca ativa ainda não começou, ainda está como uma estratégia, ela ainda não foi efetivada. Ela está no plano estratégico (não é um documento público, é interno) de ação, mas não no plano municipal de educação (M2, grifos nossos).*

A busca ativa, como vimos, está prevista na estratégia 1.15 do PNE e trata da orientação de promoção da procura por crianças em idade de 0 a 5 anos, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância. De modo que Moreno, desde que implemente, de fato, a política de parceria para esse levantamento, vai dar um salto qualitativo no quesito do atendimento à educação infantil.

Situação bem diferente é vivenciada em Recife. Questionados a esse respeito, nossos entrevistados demonstraram que o levantamento vem apenas do que se compreende pela demanda reprimida, através dos dados do IBGE. Conquanto o instituto não possa prever a situação real em que se encontram os números atuais sete anos após o Censo, as projeções censitárias do IBGE são confiáveis e é com elas que as políticas públicas operam. No entendimento de uma das entrevistadas, essa estratégia é insuficiente para o diagnóstico realizado pela rede municipal, mas é a única fonte utilizada para o estudo de demanda na atualidade.

*A gente utiliza, pra fazer um estudo de demanda, o dado do IBGE de 2010, da população da cidade. A gente pega o atendimento do governo municipal com o governo federal, o governo estadual e a rede privada. E aí a gente soma a quantidade de atendimento que tem nessas quatro instâncias e a diferença que dá a gente entende como demanda reprimida. Não é um dado fidedigno porque o IBGE só acontece a cada 10 anos, né? A gente hoje pode fazer um estudo de demanda, uma demanda reprimida de uma área, a gente vai pegar os dados de população de 2010, que a gente já está em 2017, sabe que é bastante defasado, né? E aí o que a gente faz é essa projeção. A gente consegue fazer esse estudo baseado nisso (R1).*

*A gente até já tentou fazer esse alinhamento com a secretaria da saúde, quando a gente participava das reuniões lá, com o pessoal dos direitos humanos. Elas, na época, falaram que elas estavam criando um equipamento pra fazer uma atualização de população, mas que ainda estava muito no início e que elas retomariam esse contato conosco. Isso foi no ano passado... Mas acho que talvez fosse interessante até a gente entrar em contato com eles. Porque eles talvez tenham uma forma mais atual, que eles estão na comunidade fazendo esse*

*cadastro da população. Talvez não atinja os cem por cento como o IBGE, mas atinge todo mundo das comunidades, né? (R4).*

Nosso entrevistado indicou, em sua fala, que houve a intenção de se associar à Secretaria de Saúde no ano de 2016. Porém, essa parceria não teve êxito ou foi abandonada, razão pela qual os dados continuam sendo coletados junto ao IBGE. Mais uma vez, a ausência de articulação entre as equipes técnicas manifesta-se como um ponto de impasse para a implantação de políticas.

É atribuído um papel importante ao conselho tutelar nesse processo. No PME de Recife o conselho aparece expressamente como um órgão parceiro no zelo pela matrícula e frequência das crianças na educação infantil. Nossa entrevistada destaca a atividade realizada por este órgão, por pressão das famílias, na busca por vagas em creches e pré-escolas públicas.

*A gente tem toda a demanda que chega, a maioria vem de conselho tutelar. Então, o pai procura a unidade e não consegue a vaga, aí ele vai pro conselho tutelar tentar pra ver se consegue. Por intermédio do conselho, ele consegue essa vaga. E aí a gente tem acompanhamento diário, todos os pedidos do conselho tutelar são planilhados e a gente faz a busca diariamente pelas vagas. Agora a grande maioria, a gente tem hoje quase 2 mil pedidos, aliás, acho que já passou de 2 mil. 2 mil pedidos. Só de 2017 de conselho tutelar, onde metade disso é de educação infantil 0 a 3 anos, que a gente não consegue atender, porque não tem unidade suficiente. Teria que ter construção... (R1).*

Füllgraf (2001), em sua pesquisa de mestrado intitulada “A infância de papel e o papel da infância” apontou os caminhos alternativos que as famílias costumam encontrar para garantir o direito de suas crianças à educação infantil quando o Estado se omite de atender as demandas. Entre esses caminhos está a busca por mecanismos legais, tirando do discurso o que o autor chamou de “direito de papel” e trazendo para a realidade o “papel da infância”. Dentre os mecanismos comumente utilizados, o Conselho Tutelar figura como principal parceiro na busca dessas vagas junto ao poder público.

Observa-se, desse modo, que a pressão exercida pelas famílias, seja junto ao conselho tutelar, à escola ou à Secretaria de educação, possibilita um caminho em direção à democratização da educação infantil nas creches e pré-escolas públicas, tirando a política de universalização da primeira etapa da educação básica apenas do âmbito do discurso meramente formal dos governos.

É possível, então, concluir que a proposta de construção dos PMEs buscou garantir o compromisso do poder público municipal com o setor educacional expandindo a oferta de vagas, universalizando etapas de ensino, formando os profissionais da educação e ampliando investimentos na área da educação, entre outros pontos. As metas deveriam ser cumpridas por meio de suas estratégias, que necessitariam representar os desafios de cada localidade e levar em conta os aspectos do próprio município.

Todavia, os municípios não utilizaram seus planos para, de fato, diagnosticar seus problemas e estabelecer os desafios, conforme observamos ao confrontar documentos e realidades. A propósito, não é nova essa descontinuidade e preterição no planejamento educacional brasileiro. Como vimos, os sucessivos governos, nos mais diversos contextos, não priorizaram essa ferramenta e tal cultura política, pouco afeita ao planejamento, acabou por desconsiderar o potencial transformador dos PMEs.

Se pensarmos especificamente na Educação Infantil, veremos que a longa trajetória dessa etapa em direção a sua constituição como direito das mulheres, inicialmente, e das crianças, já no final do Século XX, ainda não atingiu o patamar almejado. Nos últimos anos, inclusive, diversas políticas foram gestadas para dar conta desse atendimento, como a Política Nacional de Educação Infantil. Ainda assim, embora a Educação Infantil esteja garantida desde a CF e a LDBEN, os desafios ainda são gigantescos para os municípios, especialmente porque o apoio da União e do Estado nesta tarefa ainda é incipiente, seja pela ausência de assistência técnica, seja pela escassez de repasses.

No cenário de fragilidades que se encontram – e que não é de hoje, visto que sempre foram os entes federados com mais limitações em diversos aspectos –, os municípios tiveram quase as mesmas metas para a Educação Infantil inscritas no PNE da década passada, mas não conseguiram adequar as estratégias às suas realidades, seja por inexperiência na condução da elaboração da política ou por falta de compreensão do valor desse instrumento.

Em nossos últimos contatos com o campo de pesquisa, observamos que os municípios já se organizavam para a realização das Conferências Municipais de Educação, a serem realizadas entre dezembro de 2017 e maio de 2018, com os objetivos de avaliar e monitorar o cumprimento dos Planos Municipais de Educação. Estes documentos foram/estão sendo revisados pelas equipes técnicas, o que, além

de pertinente, se faz necessário para que os municípios alcancem a melhoria da educação em nível local, dentro das reais condições de efetivação das políticas educacionais que se propuseram a desenvolver.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa apresentada se propôs a analisar o processo de implementação da universalização da pré-escola e expansão das creches na Região Metropolitana do Recife, especificamente nos municípios de Araçoiaba, Moreno e Recife. Investigamos as estratégias e ações desenvolvidas pelas gestões municipais visando ampliar sua oferta de Educação Infantil, buscando identificar reconfigurações assumidas pelo que foi definido nos planos e as concepções de política de educação infantil. O esforço teórico e analítico aqui empreendido objetivou investigar os modos pelos quais os municípios estão trabalhando para cumprir a determinação de universalização e expansão da educação infantil. Nossa pesquisa buscou identificar as limitações e possibilidades para efetivação das políticas mencionadas pelas municipalidades, considerando as condições atuais das mesmas.

Para tanto, priorizamos metodologicamente a análise de conteúdo de documentos municipais, quais sejam, os planos municipais, além das entrevistas com gestores e técnicos das secretarias de educação responsáveis pela Educação Infantil, o que nos permitiu uma aproximação mais consistente do objeto.

Nossa hipótese inicial sobre a universalização da pré-escola e expansão da creche não se fazia otimista. Pensávamos que, ao adentrar no campo empírico, não veríamos iniciativas no sentido de cumprir a determinação do PNE. Dito isto, é oportuno agora retomarmos as proposições do presente estudo e refletirmos sobre seus achados, delineando algumas considerações acerca das informações coletadas.

Nossa pesquisa apontou que a preocupação com a educação da primeira infância no Brasil é um fenômeno recente e acompanha o processo de redemocratização da sociedade brasileira, após a garantia deste direito na Carta Magna brasileira. Entretanto, para que esta garantia estivesse inscrita na Constituição de 1988, foram muitas e diversas as articulações de mulheres, que buscavam nas instituições de atendimento à infância uma solução para o antigo, e ao mesmo tempo tão atual, dilema da maternidade *versus* trabalho. Na tentativa de tentar garantir para si o direito elementar de exercer um trabalho externo ao lar, remunerado – seja para complementar a parca renda familiar, seja para conquistar seu lugar no mundo -, as mulheres foram responsáveis por, mais tarde, as crianças serem detentoras do direito à educação.

A década de 1990 foi especialmente profícua no atendimento à infância, pois abriu espaço para a criação da COEDI, a elaboração do documento norteador Políticas para a Educação Infantil e a aprovação da LDB, ainda que dentro dos limites impostos pelas orientações neoliberais em franca ascensão naquele momento. Nos anos 2000, podemos observar que houve uma curva ascendente na escala de evolução das políticas destinadas à educação infantil, dentre as quais podemos destacar a reelaboração da Política Nacional de Educação Infantil, o FUNDEB, as DCNEI e a Emenda Constitucional nº 59/2009. Mais recentemente, está nas mãos do CNE o parecer sobre a Base Nacional Comum Curricular, sem dúvida, mais um instrumento para a garantia dos direitos da primeira infância.

Independente do grau de relevância de cada uma dessas políticas, buscamos focar o acolhimento da educação infantil ainda na dimensão do planejamento, tendo como base o Plano Nacional de Educação. Sabendo, contudo, que o PNE não se configura como único elemento do planejamento em educação, identificamos o percurso histórico das políticas dessa natureza, buscando observar suas orientações. Atentamos que não há uma forte tradição de planejamento educacional no Brasil, fato que contribui para explicar a ausência de comprometimento dos governos com as ações planejadas, ainda que este seja fruto de intensos debates com a sociedade e tenha sido aprovado na forma da lei. Vide a recente decisão de Michel Temer de vetar o artigo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que incluía o cumprimento das metas do PNE entre as prioridades para o ano de 2018.

Temer, sob a justificativa de que o artigo feriria a liberdade do Poder Executivo na alocação de recursos para políticas públicas, do mesmo modo que alteraria a flexibilidade na priorização das certas despesas em caso de ajustes previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para o alcance da meta fiscal, vetou o artigo, mesmo diante de um quadro onde menos de vinte por cento dos objetivos do PNE previstos para este ano foram cumpridos, conforme apontou o levantamento do Observatório do PNE.

Outro fator complicador é a ausência de regulamentação sobre o pacto entre os entes federados no Brasil. Este é, sem dúvida, o gargalo do setor educacional na atualidade. A aprovação do PNE acabou por evidenciar os problemas da engenharia institucional e política do país, entre eles, a falta de clareza sobre o regime de colaboração e os modos como o Estado precisa articular seus esforços para fazer cumprir o que determina a Lei nº 13.005/2014.

Somente com uma articulação real e efetiva entre os entes federados elas poderão se realizar nas condições e nos prazos previstos. Na execução do Plano, é sabido o papel protagonista dos municípios, uma vez que a grande parte da Educação Básica está sob sua responsabilidade. De tal modo, União e Estados costumam ter uma atuação meramente discursiva, esquivando-se até mesmo da parte que lhes cabe na responsabilidade estabelecida constitucionalmente, quais sejam, assistência técnica e financeira, desse nível educacional.

É evidente no texto do PNE a alusão recorrente ao regime de colaboração, expressamente nas estratégias 1.1; 1.3 e 1.5, o que demonstra a sua importância no processo de materialização do Plano. A relação federativa de cooperação, de assistência técnica e financeira, de regulação e articulação dos órgãos normativos, além do acompanhamento e avaliação, não pode apenas pairar como algo a ser concretizado em breve, mas é necessário para que o PNE não se configure numa mera carta de intenções.

A partir da análise de cada plano, pudemos tecer algumas considerações importantes sobre as ideias e representações presentes nas políticas públicas, buscando entender como as questões referentes à universalização e expansão da educação infantil se converteram em estratégias de acordo com as concepções dos *policies makers*. Saliente-se que temos ciência da importância do processo de elaboração dos planos nas conferências municipais, mas compreendemos que é na instância do poder público onde, com seus vetos, aprovações e/ou omissões, podem ser identificadas as orientações das políticas públicas de educação.

Retomando o que dissemos no início, com base nos aportes teóricos elencados para a nossa análise, consideramos a distância existente entre a política definida pelos tomadores de decisão, no âmbito dos governos, e a política observada no momento de sua materialização como inerente à política pública, posto que os atores, seus interesses e conflitos - e as próprias regras do jogo - influenciam-na em sua implementação. Portanto, certamente o Plano Nacional de Educação e os Planos Municipais de Educação não estão se concretizando nas redes municipais como foram elaborados, cabendo ao poder público zelar pela não descaracterização da política e à sociedade civil organizar-se para cobrar as condições de sua efetivação.

O aparecimento recorrente do regime de colaboração no texto dos planos indica que há nos municípios uma forte expectativa nas parcerias com o estado e a União, especialmente nas estratégias que tangem a construção, ampliação ou reforma

das unidades educacionais destinadas à educação infantil. Note-se que tais edificações seguem – ou devem seguir – um padrão de qualidade nacional, cujos recursos para sua construção geralmente são provenientes do PROINFÂNCIA. Outras ações, como levantamento de demanda e formação de professores também aparecem apontando estratégias que requerem colaboração entre os entes federados.

Apesar do regime de colaboração também revelar-se com frequência no texto do PNE, é sempre de forma genérica, com pouca precisão de seu significado prático. De modo que o texto aprovado na Câmara dos Deputados o conservou como um espectro que ronda os Planos, mas que não apresentou condições de se materializar dentro do prazo estipulado, pois o artigo 13 do PNE 2014 - 2024 assinala a instituição do regime de colaboração em lei própria a ser aprovada até junho de 2016, prazo já vencido. Assim, se faz urgente a definição das responsabilidades de cada ente federado para cumprimento.

Se explorarmos o texto da Lei do PNE 2014 – 2024, é possível identificar vinte e uma vezes o termo “regime de colaboração”. Entretanto, sua previsão de materialização prevista na CF de 1988 ainda não saiu do plano das boas intenções. Essa ausência de regulamentação torna ainda mais complexa a tarefa de implementação do Plano Nacional de Educação. Além disso, as metas e estratégias estipuladas deverão ser atingidas por 5570 municípios, 27 unidades de federação e a União, o que já abarca inúmeras variáveis e dificuldades operacionais gigantescas.

Sem regulamentação do regime de colaboração, a harmonia federativa nunca logrou ser estabilizada. Os municípios, por exemplo, ficaram sobrecarregados, já que assumiram muito mais responsabilidades e não dispuseram de recursos proporcionais. Outro efeito sintomático é a própria relação de subordinação da esfera municipal ao estado, ranço de um padrão de relação política que remete a períodos autoritários.

A superação das barreiras que se colocam neste campo enseja a instituição de um Sistema Nacional de Educação e de Planos (nacional, estaduais, distrital e municipais) que garantam uma organicidade no acesso à educação e na garantia da educação básica obrigatória. O Sistema Nacional de Educação viria, então, sistematizar as políticas educacionais para aferir qualidade social à educação brasileira, conforme prevê o PNE em vigor, no artigo 13 da Lei 13.005/2014.

Saviani (2014) adverte que o Sistema Nacional de Educação é algo ainda bem pouco compreendido, pois se imagina que se trata nada menos que “um grande guarda-chuva” (p. 240), que cobriria os sistemas estaduais e municipais de todo o Brasil. Estes, inclusive teriam a benefício de escolher aderir ou não ao Sistema Nacional de Educação, levando em conta a autonomia que a Constituição lhes garante. Dourado (2014), por sua vez, considera que a proposição de instituição do SNE é um dos grandes avanços no PNE, embora já estivesse constituído com a EC nº 59, de 2009. Mas é preciso torná-lo institucional na contestação do pacto federativo vigente, com o objetivo de extinguir o patrimonialismo da relação entre os entes federados. Todavia o autor defende que não se trata simplesmente de criar a instância, mas de “pensar as políticas no processo de repactuação da educação nacional a partir dos diferentes entes federados” (p. 239). Com isso, se obterá uma maior organicidade na relação entre os níveis, etapas e modalidades de ensino, pois a educação não será vista de modo fragmentado, mas como um todo, além de articular a discussão do regime de colaboração autêntico. A instituição do SNE por meio de um ordenamento estruturado, em regime de colaboração, tem a função de tornar realidade as diretrizes, metas e estratégias do PNE.

A organização de um sistema educacional é tanto a procura por organização pedagógica quanto um canal de jogo de poder, assevera Cury (2008). Essa é a razão pela qual o assunto sempre foi mote de intensos debates e polêmicas, especialmente quando o termo “nacional” entrou em pauta. A resistência foi resultado de diversas justificativas, que vão desde o temor de invasão na autonomia dos entes federativos, por meio de uma centralização por parte do Estado federal enquanto Estado nacional, à cautela por parte da União quanto à presença mais ativa na educação básica, principalmente no financiamento desta.

Portanto, o grande desafio para que um sistema nacional se constitua, efetivamente, é o debate aprofundado sobre as relações intergovernamentais no Brasil no que diz respeito à oferta educacional. Isto implica numa redistribuição de poder e recursos entre os entes federados, que afiance a interdependência e interpenetração entre as esferas do governo e, ao mesmo tempo, garanta um projeto de desenvolvimento nacional que tem a educação como uma de suas partes constituintes (ARAÚJO, 2010).

Analisamos, ainda, que as características das políticas de educação infantil encontradas nos municípios revelam concepções que vão na contramão dessa etapa

como um direito das crianças de zero a cinco anos, como o baixo investimento de recursos destinados ao atendimento e o Estado como agente fiscalizador dos serviços prestados pelas entidades filantrópicas e assistencialistas. Tal fenômeno, todavia, não é isolado do que ocorre em nível nacional, onde a política para a primeira infância elaborada pelo atual governo federal se resume ao Programa Criança Feliz, lançado em outubro de 2016, claramente vinculado ao campo da assistência social.

Outro aspecto que notamos nos textos dos Planos Municipais é a pouca referência a parcerias com as universidades públicas, especialmente com os programas de educação que enfatizam as pesquisas em gestão e políticas educacionais. Ao realizarmos um rápido levantamento nos sítios das diversas universidades brasileiras, utilizando combinações das palavras-chave “município”, “gestão”, “políticas” e “educação” pudemos identificar uma extensa produção acadêmica voltada para compreender as realidades educacionais locais, nada menos que 13.800 dissertações e teses.

Se ampliarmos a busca substituindo “gestão” por “formação”, outros 9.101 aparecerão. Esta realidade demonstra a pouca valorização do que é produzido na academia para os ambientes externos, ainda que dentro do campo educacional. Lamentavelmente, a produção científica alcança menos do que o seu potencial lhe permitiria, o que tem consequências diretas sofridas pelo próprio Estado: os custos com pesquisas são dobrados, pois proveem recursos para as universidades e as avaliações de outros órgãos, além de destinarem dinheiro público para o financiamento de levantamentos realizados por instituições privadas.

Notadamente, tudo isso faz parte de uma cultura política institucional no Brasil, cuja preocupação com a ciência e com os benefícios por ela produzido para a sociedade são relegados ao segundo plano. Isso é bastante observável quando, em função de corte de gastos, é deste setor que os governos primeiro retiram as verbas públicas e para o qual recursos como bolsas de pós-graduação são escassos, mesmo em contextos de “crise” quando, com folga, se beneficiem grandes corporações privadas com o perdão de dívidas de impostos.

Igualmente chama atenção nos Planos municipais a indicação recorrente de participação social nas mais diversas estratégias elencadas: famílias, profissionais, conselhos e fóruns, entre outros, conforme o princípio da gestão democrática. Identificamos, entretanto, que se trata de um discurso genérico na maior parte das recorrências, demonstrando, inclusive, bastante semelhanças entre si e com outros

materiais que são produzidos no campo. Embora tenha nos inquietado saber se os Planos, tanto no processo de elaboração, como na materialização, efetivamente levaram/levam em conta o aspecto da participação dos diversos mecanismos e atores sociais ou se tal item representa apenas um elemento textual *pro forma*, não nos aprofundamos nesta investigação. Por essa questão não se configurar no real objeto de nosso estudo, deixamos tal exame para uma futura pesquisa sobre o tema.

Aliás, uma pesquisa sempre vai trazer novas e múltiplas inquietações e esta não poderia ser diferente. Dentre as inquietações suscitadas, nos interessaria ainda compreender o papel desempenhado pelos Fóruns Municipais no monitoramento dos PMEs, o que certamente contribuiria, por representar uma pressão da sociedade sobre o Estado. Outra questão que gostaríamos de ter aprofundado diz respeito à especificidade da educação infantil nas áreas rurais, sobre qual temos escassas produções no Brasil demonstrando o quanto as populações do campo ainda são relegadas ao esquecimento no quesito políticas públicas. Entre outras, essas são dimensões do nosso objeto de investigação que, certamente, merecem ser debatidas e exploradas em estudos posteriores.

A pesquisa realizada não pode esgotar o tema, tampouco buscou fazê-lo. Antes, pretendíamos abordar a questão na tentativa de identificar os gargalos, os impasses e as possibilidades. A experiência da realização desta pesquisa constituiu-se em um grande desafio, diante das dificuldades de distintas naturezas para sua execução. Os contentamentos do percurso foram também diversos. Finalizamos este trabalho com a sensação de ter proporcionado algumas reflexões que podem ser úteis para o campo do estudo das políticas educacionais, bem como para os estudos relacionados à política educacional em nível local.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Márcia Angela da S. **Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões para reflexão**. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 23/12/2015.
- AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. **Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. Public policy analysis: from the technical to ideas**. Revista Agenda Política, vol.3, n.2, p. 12 – 42, julho/dezembro. 2015.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.esforce.org.br> (Acesso em 26/12/2015)
- ARELARO, Lisete Regina Gomes; GIL, Juca. Contra a municipalização do ensino à brasileira. In: GIL, Juca (Org.). **Educação municipal: experiência de políticas democráticas**. Ubatuba, SP: Estação Palavra, 2004.
- ARIÈS, Philippe. **História social da infância e da família**. Tradução: D. Flaksman. Rio de Janeiro: LCT, 1978.
- ARROYO, Miguel. Movimentos sociais e políticas educacionais. In: GENTILI, Pablo. (org.). **Política educacional, cidadania e conquistas democráticas**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- ARRUDA, Graciane Maia Pereira da Costa. **A Contribuição de João Amós Comenius para a Educação Infantil**. Dissertação de Mestrado. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2007.
- ASSIS, Renata Machado de. **A educação brasileira durante o período militar: a escolarização dos 7 aos 14 anos**. Educação em Perspectiva, Viçosa, v. 3, n. 2, p. 320-339, jul./dez. 2012.
- AZEVEDO, J.M.L.; AGUIAR, M.A. Políticas de educação: concepções e programas. In: WITTMANN, L.C.; GRACINDO, R.V. (Coord.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: INEP, 1999.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.
- AZEVEDO, J. M. L. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, N. S. C., AGUIAR, M. A. S. (orgs). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- AZEVEDO, J. M. L; SANTOS, A. L. F. dos. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da Região Metropolitana do Recife. **Educação & Sociedade**. v. 33, p. 551-573, 2012.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação e os PMEs nos municípios da Região Metropolitana do Recife: novas possibilidades?** (Projeto de pesquisa) Recife: Programa de Pós-graduação em Educação da UFPE, 2016.

BADINTER, Elisabeth. **Um Amor Conquistado: o mito do amor materno**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1985.

BAIA HORTA, J. S. Planejamento educacional. In: MENDES, D. T. (coord.) **Filosofia da educação brasileira**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

BARBOSA, Virgínia. **Bolo Souza Leão**. Pesquisa Escolar Online, Fundação Joaquim Nabuco, Recife. 2009. Disponível em: <<http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar>>. Acesso em: 25/07/2016.

BARBOSA, Ivone Garcia. Educação Infantil brasileira e a Emenda Constitucional nº 59/2009: dificuldades e perspectivas de construção de uma proposta educativa de qualidade. In: **Os desafios da universalização da educação básica**. Salto para o futuro. Ano XXI. Boletim 16. Novembro, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.

BITOUN, J. et al. Região Metropolitana do Recife no contexto de Pernambuco no censo de 2010. **Observatório das Metrôpoles**, 2012. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/Texto\\_BOLETIM\\_RECIFE\\_FIN\\_AL.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/Texto_BOLETIM_RECIFE_FIN_AL.pdf) . Acesso em 20/07/2016

BITOUN, J. SOUZA, M. A. A. (Org.). **Recife: transformações na ordem urbana**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BOTO, Carlota. **Instrução Pública e Projeto Civilizador: o Século XVIII como Intérprete da Ciência, da Infância e da Escola**. Tese de Livre Docência. Universidade de São Paulo. Faculdade de Educação, 2011.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

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



BUENO, Cristiane Aparecida Ribeiro. **As proposições do Banco Mundial para as políticas de educação infantil no Brasil (1990-2010)**. Cascavel, PR: UNIOESTE, 2012.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo Cooperativo e o Princípio da Subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO. José Mário Brasiliense (org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, vol. I, abril 2001.

CAMBI, Franco. **História da pedagogia**. São Paulo: Unesp, 1999.

CAMINI, Lucia. **A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. RBPAE – v.26, n.3, p. 535-550, set./dez. 2010.

CAMPOS, Maria M. Malta. **Atendimento a infância na década de 80: as políticas federais de financiamento**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, nº 82, p. 5-20, ago. 1992.

\_\_\_\_\_. **As crianças não nascem aos sete anos**. Fundação Carlos Chagas. Difusão de Idéias. Janeiro/2007.

\_\_\_\_\_. **Consulta sobre qualidade da educação infantil: relatório técnico final**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/DPE, 2006.

\_\_\_\_\_. A educação infantil como direito. In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil : impactos e perspectivas**. – São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. **Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde**. Rev. Bras. Enferm. Brasília (DF) set/out;57(5):611-4. 2004.

CAMPOS, Rosânia. **Educação Infantil e Organismos Internacionais: Uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas Repercussões no Contexto Nacional**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CARDOSO FILHO, Ronie. **São José, o colégio de Castro - 1904-1994**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Educação. CURITIBA,2009.

CARRIJO, Menissa Cícera Fernandes de Oliveira Bessa. **Educação infantil e políticas públicas na contemporaneidade: avanços e limitações no discurso legal e na dinâmica educacional**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Educação. Uberlândia, 2005.

CARVALHO, Alex et al. **Aprendendo Metodologia Científica**. São Paulo: O Nome da Rosa, 2000.

CODATO, Adriano Nervo. **Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 83-106, nov. 2005.

COMENIUS, Iohannis Amos. **Didactica Magna**. EBooks Brasil. FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN, 2006.

COPATTI, Livia Copelli. **A efetivação da cidadania através da participação no poder local**. PERSPECTIVA. Erechim. v.34, n.126, p. 85-100, junho/2010.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: IPEA, 2015.

COSTA, Tatiana Gonçalves. **Movimentos sociais e direito à educação infantil em São Gonçalo: perspectivas e dilemas da política de convênios entre poder público e creches comunitárias**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Formação de Professores. Rio de Janeiro, 2011.

COUTINHO, C. N. Representação de Interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, S. **Reforma Sanitária: em busca de uma teoria**. São Paulo: Cortez, 1989.

CUNHA, L. A. **A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença**. Cadernos de Pesquisa, n. 116, p. 245-262, julho/ 2002.

\_\_\_\_\_. **Sistema nacional de educação: Desafio para uma educação igualitária e federativa**. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

DABAT, Christine; DOURADO, Ana. ARAÚJO, Teresa Corrêa. Crianças e adolescentes nos canaviais de Pernambuco. In: DEL PRIORE, Mary. (org) **História das crianças no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2010.

DEMO, P. **Avaliação qualitativa**. 7.ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

DIAS, José Luciano de Mattos. O BNDE e o Plano de Metas: 1956/61. In: DIAS, José Luciano de Mattos; PINHO NETO, Demosthenes Madureira. **O BNDES e o Plano de Metas: 1956/61**. Rio de Janeiro: BNDES, CPDOC, 1996. 153 p. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/plametas.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/plametas.pdf)<acesso em 15/12/2015>

DIB, Marco Antônio. **As propostas de planos nacionais de Educação: um ensaio mitocrítico**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo. Faculdade de Educação. São Paulo, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica**. Educ. Soc. [online]. 2013, vol.34, n.124, pp. 761-785. ISSN 0101-7330.

FERNANDES, Francisco das C. **Perspectiva para o novo Plano Nacional de Educação – PNE (2011-2020)**. In: Sousa Junior et al (orgs). **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber, 2011.

FERREIRA, Eleonor Stange. **Trabalho Infantil: História e situação atual**. Canoas: Ed. ULBRA, 2001.

FERREIRA, Patrícia Helena. **Tramas e grades: inventários sobre a criança na educação Infantil**. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 2013.

FINCO, Daniela; GOBBI, Marcia Aparecida, FARIA, Ana Lúcia Goulart de. (orgs). **Creche e feminismo: desafios atuais para uma educação descolonizadora**. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica; Associação de Leitura do Brasil – ALB; São Paulo: Fundação Carlos Chagas - FCC, 2015.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

FLICK, Uwe. **Entrevista Episódica**. In: BAUER, M. W. & GASKELL, G. (orgs.), **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2010.

FLORES, Marlene Oliveira dos; SANTOS, Maria Luiza Rodrigues; KLEMANN, Vilmar. **Estratégias de incidência para ampliação do acesso à educação infantil**. In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas**. – São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

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

FRACCARO, Glaucia. **Os direitos das mulheres: organização social e legislação trabalhista no entre guerras brasileiro (1917-1937)**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas: Campinas, SP, 2016.

FRANÇA, Magna. **Sistema federativo e regime de colaboração: o Plano Nacional de Educação – demanda e investimentos**. IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação. 2014. Disponível em [http://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT5/GT5\\_Comunicacao/MagnaFrancia\\_GT5\\_Integral.pdf](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/MagnaFrancia_GT5_Integral.pdf) (Acesso em 19/12/2015)

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. Brasília, 2º edição: Liber Livro Editora, 2005.

CUNHA, Luís Antônio; XAVIER, Libânia (colaborações especiais). **Lei De Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)**. Verbete. Fundação Getúlio Vargas. CPDOC. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/lei-de-diretrizes-e-bases-da-educacao-nacional-ldbem>. Acesso em 20/01/2018.

FÜLLGRAF, Jodete Bayer Gomes. **A infância de papel e o papel da infância**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2001.

GALVÃO, Patrícia (Mara Lobo). **Parque Industrial**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

GANZELI, Pedro. **Plano Nacional de Educação: implicações para a Educação Infantil**. Revista Exitus. Volume 02, nº 02. Jul./Dez. 2012

GASPAR, Maria de Lourdes Ribeiro. **Os impactos do FUNDEB na Educação Infantil brasileira: oferta, qualidade e financiamento**. Revista Evidência, Araxá, n. 6, p. 121-136, 2010.

GATTI, Bernadete A. **Estudos quantitativos em educação**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.30, n.1, p. 11-30, jan./abr. 2004.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. (orgs.) **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GERMANO, José Willington. **O discurso político sobre a educação no Brasil autoritário**. Cad. Cedes, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 313-332, set./dez. 2008.

GESTEIRA, Heloísa Meireles. **O Recife Holandês: história natural e colonização neerlandesa (1624-1654)**. Revista da SBHC, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 6-21, jan./jun. 2004.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

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

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

GOMES, Alfredo M. (org). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2011.

HEILAND, Helmut. **Friedrich Fröbel**. Tradução: Ivanise Monfredini. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

HERMIDA, Jorge Fernando. **A reforma educacional na era FHC (1995/1998 e 1999/2002): duas propostas, duas concepções**. IX Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil". Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. 2012. Disponível em

[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/2.48.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/2.48.pdf)  
Acesso em 18/01/2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores sociais municipais. Uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

\_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Básica 2016**. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 02/06/2017.

KRAMER, Sônia. **Criança e legislação - a educação de 0 a 6 anos**. Em Aberto, Brasília, ano 7, n. 38, abr./jun. 1988.

\_\_\_\_\_.; SOUZA S. J. **Educação ou Tutela? A criança de 0 a 6 anos**. São Paulo, Editora Loyola, 2001.

\_\_\_\_\_. **A política de pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

KUENZER, Acácia Zeneida, CALAZANS, Maria Julieta Costa e GARCIA, Walter. **Planejamento e Educação no Brasil**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

KUHLMANN JÚNIOR, Moysés. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. 7ª ed. Porto Alegre: Mediação, 2015.

LEVIN, Esteban. **A infância em cena. Constituição do sujeito e desenvolvimento psicomotor**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

LEWIS, Susan. **Indesejáveis e perigosos na arena política: Pernambuco, o anti-semitismo e a questão alemã durante o Estado Novo (1937-1945)**. Tese de doutorado. Universidade Federal de Pernambuco. 2005.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; PRÖGLHÖF, Patrícia; et al. **Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Março de 2017. Disponível em <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/relatorio-pesquisa-vs4.pdf>> Acesso em 17/08/2017.

LUCAS, M. A. O. F. MACHADO, M. C. G. **Percalços da Educação Infantil como direito da criança: análise da história e da legislação das décadas de 1980 e 1990**. Práxis Educativa, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 107-128, jan./jun. 2012.

LUDKE, M; ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva; MARCHAND, Patrícia Souza. **Plano de ações articuladas: competências dos entes federados na sua implementação**. ANPAE, 2011. Disponível em <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhoscompletos/comunicacoesRelatos/0057.pdf>> Acesso em 13/09/2017.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen; \_\_\_\_\_ (Orgs.) **Políticas educacionais: questões de dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726 – 1950. In: FREITAS, Mario Cezar (org). **História Social da Criança no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MARTINS, Angela Maria; PIMENTA, Claudia Oliveira. **Planos Municipais de Educação de regiões metropolitanas: análise de fontes oficiais Educação**. (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 210-217, maio-ago. 2014

MATTOS, R. A. Ciência, Metodologia e Trabalho Científico (ou Tentando escapar dos horrores metodológicos). In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Orgs.) **Caminhos para análise das políticas de saúde**. 2011. *Online*: disponível em [www.ims.uerj.br/ccaps](http://www.ims.uerj.br/ccaps). Acesso: 26/10/15, 20h48min.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; GOMES, Suely Ferreira; DESLANDES Romeu (orgs.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 27ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: HUCITEC, 2007.

MIRANDA, A. C. C; CARVALHO, A. V.; RAMOS, A. S. M. **Portal de periódicos da CAPES: uma política pública de acesso à informação científica e tecnológica**. *Biblionline*, João Pessoa, v. 11, n.1, p. 185- 204, 2015.

MORAES E SILVA; Sofia Vilela de. **Trabalho infantil: aspectos sociais, históricos e legais. Olhares Plurais**. Revista Eletrônica Multidisciplinar, Vol. 1, Núm. 1, Ano 2009. Disponível em <http://revista.seune.edu.br/index.php/op/article/viewFile/6/6> (Acesso em 15/01/2016)

MORGADO, Suzana Pinguello. **As políticas de educação às crianças pequenas: os processos de focalização e descentralização pós 1990**. Universidade de São Paulo – Ano V, n. 8, pp. 281-312, 2014.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do. **Avanço e retrocessos na oferta de educação infantil no Brasil: análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação**. Dissertação (mestrado). Faculdade de Educação – USP: São Paulo, 2012.

NASCIMENTO, C. T.; BRANCHER, R. B.; OLIVEIRA, V. F. **A construção social do conceito de infância: uma tentativa de reconstrução historiográfica.** LINHAS, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 04 ã 18, jan. / jun. 2008.

NASCIMENTO, Gilvânia da Conceição; GROSSI JUNIOR, Geraldo; PEREIRA, Jhonata Moreira. **Planos municipais de educação - perfil dos municípios que não possuíam plano municipal de educação no segundo ano de vigência da lei n. 13.005/14.** Revista Exitus, Santarém/PA, Vol. 7, N° 1, p. 108-130, Jan/Abr 2017.

NICÁCIO, Marcondes de Lima, et al. **A consolidação da aprendizagem nos modelos multisseriados de ensino.** S.n.t. Disponível em <[http://nt5.net.br/publicacoes/Maristela\\_Teresa\\_classe%20multisseriada.pdf](http://nt5.net.br/publicacoes/Maristela_Teresa_classe%20multisseriada.pdf)> Acesso em 09/09/2017.

NÓBREGA, Flaviane Fernanda Bitencourt. **Peças e engrenagens de uma Teoria Geral do Estado.** João Pessoa: Ideia, 2013.

NUNES, Érica Melanie Ribeiro. **Cidadania e multiculturalismo: a Lei 10.639/03 no contexto das bibliotecas das escolas municipais de Belo Horizonte.** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

OLIVEIRA, Ana de; LOPES, Alice Casimiro. **A abordagem do ciclo de políticas: uma leitura pela teoria do discurso.** Cadernos de Educação. FaE/PPGE/UFPel. Pelotas [38]: 19 - 41, janeiro/abril 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências.** RBPAE. v. 25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In: Gentili, Pablo & Sader, Emir (Orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 8ª Edição, 2008. p. 24-28.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração.** Catalão: UFG, 2011.

PAGNI, P. A.; SILVA, D. J. **Introdução à Filosofia da Educação: temas contemporâneos e história.** São Paulo: Avercamp, 2007.

PASINATO, Darciel. **Educação no período populista brasileiro (1945-1964).** Revista Semina. UPF. v. 12, n. 1. 2013.

PASSOS, Jacinta. **Canção da partida.** São Paulo: Edições Gaveta, 1945.

POSTMAN, Neil. **O desaparecimento da infância.** Rio de Janeiro: Grafia, 1999.

POUPART, J. et al. **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2008.

QVORTRUP, Jens. **A infância enquanto categoria estrutural**. [Tradução do texto “Jens Qvortrup, William A. Corsaro and Michael Sebastian Honig ‘The Palgrave hand book of childhood studies’. Cap. 1, England: Macmillan Publishers Limited, 2009. p. 21-23”. Por Giuliana Rodrigues e revisão técnica de Maria Letícia B. P. Nascimento]. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 631-643, maio/ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v36n2/a14v36n2.pdf> (Acesso em 18/12/2015)

RIZZINI, Irma. Pequenos trabalhadores do Brasil. In: DEL PRIORE, Mary. (org) **História das crianças no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2010.

RIZZO JUNIOR, Ovídio. **Controle social efetivo de políticas públicas**. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. 2009.

ROSEMBERG, Fúlvia. CAMPOS, Maria Malta; PINTO, Regina Pahim. **Creches e pré-escolas**. São Paulo: Nobel, Conselho Estadual da Condição Feminina, 1985.

ROSEMBERG, Fúlvia. **O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da creche**. Creche. São Paulo: Cortez, 1984.

\_\_\_\_\_. **Organizações multilaterais, estado e política de educação infantil**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n.115, p.1-22, mar.2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio ou Da Educação**. Tradução Sérgio Milliet. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SABIA, Claudia Pereira de Pádua; ALANIZ, Érika Porceli. **Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2014): limites, avanços e perspectivas**. Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília, Marília, v.1, n.1, p.35-63, jul./dez. 2015.

SANCHES, Carlos Eduardo. Desafios do poder público municipal na garantia do acesso à pré-escola e na ampliação do acesso à creche. In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil : impactos e perspectivas**. – São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

SANTANA, Djanira Ribeiro. Infância e educação infantil no Brasil: percursos e percalços. **Enciclopédia Biosfera**. Centro Científico Conhecer - Goiânia, vol.7, n.12; 2011.

SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização Latino-Americana**. São Paulo: Editora Hucitec, 1982.

SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos Sociais no Brasil contemporâneo. **História: Debates e Tendências**. v. 7, n.1 jan/jun. 2008.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. A modernização autoritária: do golpe militar à redemocratização (1964-1984). In: LINHARES, Maria Yedda (Org.). **História geral do Brasil (da colonização portuguesa à modernização autoritária)**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

SILVA, T. T. **Territórios contestados: o currículo e os novos mapas políticos e culturais**. Petrópolis: Vozes, 1995.

SILVA, Vera Lúcia Lopes Torres da. **Educação na cidade dos eucaliptos**. Recife: EDUPE, 2006.

SILVA, Paulo Roberto da. **Pernambuco (1850 – 1950): cem anos de reflexão, antes do cluster do gesso**. Dissertação de Mestrado em Administração. Faculdade Boa Viagem. Recife, 2008.

SILVA, M., and VALDEMARIN, VT., orgs. **Pesquisa em educação: métodos e modos de fazer** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 134 p. ISBN 978-85-7983-129-4.

SILVA, Isabel Cristina de Andrade Lima e. **Política nacional de educação infantil: a participação de atores não estatais na elaboração da política pública**. Tese (doutorado). Faculdade de Educação. UNICAMP. Campinas, SP: 2013.

SILVA JUNIOR, E. A.; CASTRO, A. E. G.; BARBOSA NETO, A. E.; SILVA, C. C. A.; SILVA, D. **Plano municipal de educação de Recife/PE: análise de um modelo de política pública**. In: Congresso Nacional de Educação - CONEDU, 2015, Campina Grande - PB. Anais II CONEDU - (2015), 2015. v. 02.

SILVA, Leandro Vitoriano; OLIVEIRA, Maria Eliza Nogueira. **O plano municipal de educação: da autonomia construída à autonomia decretada**. Revista Teias, v. 17, n. 47. Out.-Dez. 2016.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1424. 2009.

SOËTARD, Michel. **Johann Pestalozzi**. Tradução: Martha Aparecida Santana, Marcondes, Pedro Marcondes, Ciriello Mazzetto; Org.: João Luis Gasparin, Martha Aparecida Santana Marcondes. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. **A mecânica do federalismo**. Brasília a. 42 n. 165 jan./mar. 2005. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/317/R165-15.pdf?sequence=4> (Acesso em 19/01/2016).

SOUZA, Arisane de Almeida. **A Roda dos Expostos da Santa Casa de Misericórdia da Bahia – uma abordagem sobre a Infância no Brasil (1910)**. Monografia. Universidade Católica do Salvador. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. 2008.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2005, n.24, pp. 105-121. ISSN 1678-9873 (Acesso em 18/12/2015).

SOUSA NETO, Xavier Carvalho de. **Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2010: análise de fatores que influenciaram sua implementação no âmbito da União.** Dissertação (mestrado). Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2013.

SUENTTINNI, Jean. **Um lugar belga em Pernambuco: a cidade industrial da Societé Cotonnière Belge-Brésilienne S.A.** In: STOLS, Eddy. MASCARO, Luciana PELAES. BUENO, Clodoaldo (orgs). **Brasil e Bélgica: cinco séculos de conexões e interações.** 1. ed. – São Paulo: Narrativa Um, 2014.

TARTUCE, T. J. A. **Métodos de pesquisa.** Apostila. Fortaleza: UNICE – Ensino Superior, 2006.

TAVARES, Tais Moura. **Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões.** Editora UFPR. Educar, Curitiba, n. 22, p. 241-256, 2003.

TELES, Maria Amélia de Almeida. MEDRADO, Maria Aparecida. GRAGNANI, Adriana Maria Carbonell. **Creches e Berçários em empresas privadas paulistas.** Cadernos de Pesquisa. São Paulo (57): 39 - 54, maio. 1986. Disponível em <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1336>>. Acesso em 18/07/2017.

\_\_\_\_\_. A participação feminista na luta por creches. FINCO, Daniela; GOBBI, Marcia Aparecida, FARIA, Ana Lúcia Goulart de. (orgs). **Creche e feminismo: desafios atuais para uma educação descolonizadora.** Campinas, SP: Edições Leitura Crítica; Associação de Leitura do Brasil – ALB; São Paulo: Fundação Carlos Chagas - FCC, 2015.

TRÉZ, Thales de A. **Caracterizando o método misto de pesquisa na educação: um *continuum* entre a abordagem qualitativa e quantitativa.** Atos de Pesquisa em Educação - PPGE/ME. ISSN 1809-0354 v. 7, n. 4, p. 1132-1157, dez. 2012

UNICEF. **O Direito de Aprender: Potencializar avanços e reduzir desigualdades.** [Coordenação geral: Maria de Saete Silva e Pedro Ivo Alcântara]. Brasília, DF: UNICEF, 2009.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. **A educação infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010.** Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul.-set. 2010.

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

VIEIRA, Sofia Lerche. FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Política educacional no Brasil: introdução histórica.** Brasília: Liber Livros, 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política Educacional em Tempos de Transição.** 2ª edição. Brasília: Líber Livro, 2008.

WEHLING, Arno. **A concepção histórica de Von Martius**. Periódico RIHGB. Rio de Janeiro. Ano 155, n. 385, p. 721-731, out./dez. 1994.

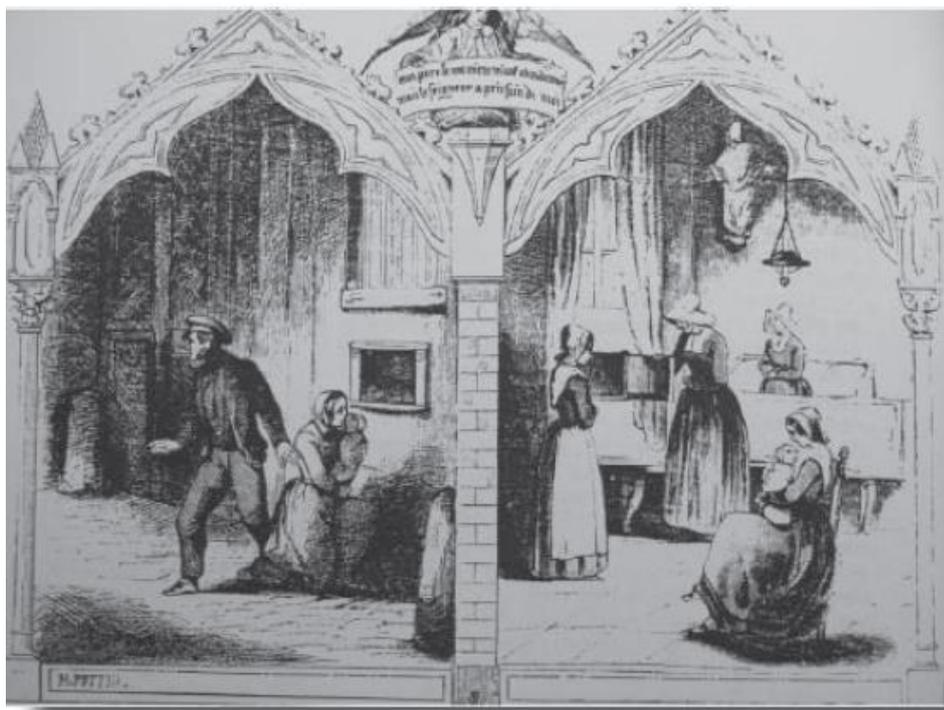
XAVIER, Gabriela Costa; XAVIER, Camila Costa. **O federalismo: conceito e características**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 129, out 2014. Disponível em [http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=15286](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15286) (Acesso em 15/01/2016).

ZANARDINI, João Batista. **Ontologia e Avaliação da Educação Básica no Brasil(1990-2007)**. Tese de Doutorado. Florianópolis-SC: UFSC, 2008.

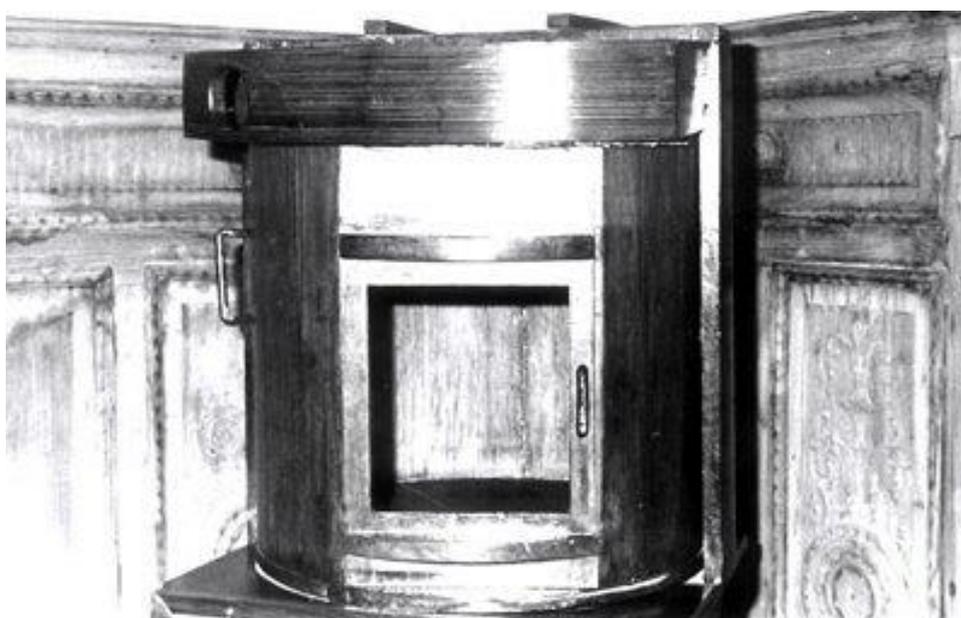
## APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

- 1- Organograma municipal da educação.
- 2- Criação.
- 3- Atendimento da Educação Infantil no município em números.
- 4- Estrutura das instituições que ofertam a Educação Infantil.
- 5- PROINFÂNCIA ou outro programa. Contrapartida municipal.
- 6- Elaboração do PME.
- 7- Educação Infantil no PME. Atendimento a meta 1 do PNE.
- 8- Estratégias para levantamento da demanda por Educação Infantil.
- 9- Formação dos docentes.
- 10-Monitoramento dos avanços.
- 11-Maiores dificuldades do município para atender a universalização da Educação Infantil.

## ANEXO A - A RODA



Fixada no muro ou em uma das janelas da instituição, a roda possui uma forma cilíndrica, sendo dividida ao meio por uma divisória. Na parte inferior do lado externo, a criança era colocada e o expositor girava a roda, fazendo com que a ela fosse para o lado de dentro. Para avisar que havia uma criança ali, o expositor puxava uma corda com uma sineta e ia embora sem ser identificado. Fonte: CUNHA (2014). Disponível em <http://portoarc.blogspot.com.br/2014/06/roda-dos-expostos.html>



A Roda dos Expostos da Santa Casa de Misericórdia da Bahia. Fonte: Souza (2008).

**ANEXO B - CARTA DA LIGA FEMININA DO ESTADO DA GUANABARA AO  
PRESIDENTE JOÃO GOULART.**

56 pr 1964.01.27

Liga Feminina do Estado da Guanabara      Estado da Guanabara, 27 de janeiro de 1964

Registrada sob n.º 7682  
Rua Senador Dantas  
117 - Sala 1230  
RIO - GUANABARA

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

Em mãos

A LIGA FEMININA DO ESTADO DA GUANABARA já esteve, outras vezes, em presença de Vossa Excelência trazendo-lhe as apreensões, as necessidades e os problemas das donas de casa.

Hoje, porém, desejamos, em nome da maioria das mulheres brasileiras, congratularmo-nos com Vossa Excelência pela Lei de Remessa de Lucros, que consideramos um passo no caminho que nos conduzirá ao desenvolvimento independente da economia nacional. Congratulâmo-nos, também, com o ato anterior de Vossa Excelência estabelecendo o monopólio da importação do óleo cru, que aplaudimos, calorosamente. Desejamos, outrossim, dizer à Vossa Excelência da esperança que temos de que sejam efetivadas as providências, através do Decreto competente, no sentido de impedir a elevação criminosa das anuidades escolares, num atentado ao futuro da juventude brasileira, já que, infelizmente, 70% do ensino médio ainda está nas mãos de particulares, cujas mãos não distribuem a cultura, mas se enchem de moedas adquiridas num comércio vergonhoso. Esperamos que um primeiro passo, também corajoso, seja dado com a assinatura do chamado decreto da SUPRA de desapropriação de terras às margens das estradas, numa afirmação de luta contra o latifúndio.

Infelizmente, Senhor Presidente, ainda precisamos vir à presença de Vossa Excelência para trazer denúncias contra órgãos públicos, que distribuem dificuldades entre as donas de casa, completamente dissociados de uma realidade que corresponde às exigências diárias de um povo que já conhece as causas dessas dificuldades e exige as soluções patrióticas que apresenta para as mesmas. É o caso da SUNAB, por exemplo, que dona de todos os instrumentos legais (as Leis Delegadas), para coibir os abusos dos monopólios, dos grandes produtores e dos intermediários, permitiu que os mesmos incrementassem, em 1963, um índice de 80,7%, relativamente ao custo de vida no ano anterior. Entre outros aumentos, por exemplo, consta o preço do leite e o da carne, produtos que estão, direta ou indiretamente, nas mãos dos monopólios estrangeiros, com cujos representantes a SUNAB se reúne à revelia dos consumidores, transformando-se em advogada da Confederação Rural Brasileira e dos frigoríficos, cujos nomes todos nós conhecemos.

Vivemos, Senhor Presidente, numa cidade onde a energia elétrica é dada de esmola, embora paguemos uma taxa bastante elevada por essa esmola. A pretexto do aumento dos trabalhadores do grupo Light, aumento justo, teremos nova elevação nas taxas de gaz e luz, embora com o mesmo pretexto essas taxas tenham sido elevadas faz alguns dias. Afinal, não de

Liga Feminina do Estado da Guanabara

Registrada sob n.º 7682

Rua Senador Dantas

117 - Sala 1230

RIO - GUANABARA

veria o aumento dos trabalhadores sair do lucro desse grupo estrangeiro, já que os serviços públicos, em 1963, relativamente ao ano anterior, aumentaram em 101,1%? Lembramos, ainda, o desserviço prestado à indústria nacional, acompanhado do problema social que será criado com o desemprego.

A LIGA FEMININA DO ESTADO DA GUANABARA, Senhor Presidente, faz um apelo no sentido de que Vossa Excelência, como parte das perspectivas que tem aberto em seus últimos pronunciamentos e atos, tome mais algumas providências que dependem do poder Executivo, e esteja Vossa Excelência certo que terá o apoio das donas de casa, das mães de família, da maioria das mulheres. E as mulheres são 52% da população, que podem influir, decisivamente, nos lares e por toda a parte, no sentido desse apelo. Assim, a LIGA FEMININA DO ESTADO DA GUANABARA propõe, de imediato:

- execução do Decreto que impede a elevação das anuidades escolares;
- assinatura do Decreto da SUPRA, sobre a desapropriação de terras;
- modificação nos quadros da SUNAB, transformada num órgão de homologação de aumentos e de favorecimento de monopólios, grandes produtores e intermediários;
- intervenção nas fábricas de leite em pó e na distribuição do leite "in natura" e nos frigoríficos estrangeiros;
- levantamento contábil na "Societé Anonime du Gaz", impedindo a elevação das taxas e obrigando que o pagamento da justa reivindicação dos trabalhadores seja deduzido dos lucros já obtidos com os aumentos anteriores, como preliminar da encampação de seus serviços que, sendo de utilidade pública, não podem ficar à mercê de interesses alienígenas;
- providências a respeito do problema da energia elétrica até a encampação da Liht, que serve de instrumento à minoria criminosa que se coloca contra o nosso desenvolvimento industrial.

Terminando, Senhor Presidente, a LIGA FEMININA DO ESTADO DA GUANABARA confia que, através de uma reformulação do governo de Vossa Excelência, poderemos dar não somente esses passos, mas outros de maior importância no caminho de um futuro melhor para os nossos filhos.

*Maria Luiza Brant* Respeitosas Saudações. *Rosalva dos Santos*  
*Guacinda Moraes* Pela Diretoria: *Ana Lima Carmo - 1ª*  
*Michele de Realeugo Clara Chorff* Secretária  
*Bela Leopoldino Antonieta Haunpo da Paz*  
*Malvina D. Vianna* Amélia T. e Silva (E. de dentro) 2ª secretária  
*Leaura dos S. Abello, Tijuca* *Emilia Monteiro Ramos*  
*Saavedra Salles*  
*Declinda Carlota Gonçalves de Sales* *Mama Izabel de Jesus Souza*

ANEXO C - CAPA DO JORNAL MULHERIO, ANO I, Nº 4,  
NOVEMBRO/DEZEMBRO DE 1981.



## ANEXO D - LEI MUNICIPAL Nº 317/2015 - PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARAÇOIABA





**PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAÇOIABA**

**LEI Nº 317/2015 DE 22 DE JUNHO DE 2015**

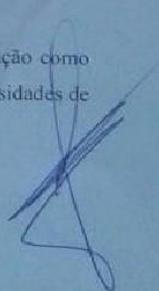
**Ementa:** Institui no âmbito do Município o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências.

**O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARAÇOIABA, ESTADO DE PERNAMBUCO,** no uso de suas atribuições legais, conferida pela Lei Orgânica Municipal, faz saber que a Câmara aprovou e eu Sanciono e Promulgo a seguinte Lei:

**Art. 1º - Fica** Aprovado o Plano Municipal de Educação de Araçoiaba - PME, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 8º da Lei Federal 13.005/2014.

**Art. 2º - São** diretrizes do PME:

- I - Erradicação do analfabetismo;
- II - Universalização do atendimento escolar;
- III - Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - Melhoria da qualidade da educação;
- V - Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;



Av. João Pessoa Guerra, s/n - Centro - Araçoiaba - PE  
CNPJ: 01.613.860/0001-63 - CEP: 53.690-000 - Fone: 81 3543.8079  
e-mail: prefeitura\_aracoiaba@ig.com.br



PME

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

ARAÇOIABA - PE

EDUCAR É PLANEJAR UM FUTURO MELHOR



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAÇOIABA

IX - Valorização dos profissionais da educação;

X - Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Art. 3º - As metas previstas no Anexo desta Lei serão cumpridas no prazo de vigência deste PME, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

Art. 4º - As metas previstas no Anexo desta Lei deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD e o censo demográfico realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os censos nacionais da educação básica e superior realizados pelo Ministério da Educação mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei.

Art. 5º - A execução do PME e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

I - Secretaria Municipal de Educação;

II - Comissão de Educação da Câmara Municipal de Vereadores;

III - Conselho Municipal de Educação - CME;

IV - Fórum Municipal de Educação - FME.

§ 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no *caput*:

I - Divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;

II - Analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;

III - Analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

**PME****PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

ARAÇOIABA - PE

EDUCAR É PLANEJAR UM FUTURO MELHOR

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAÇOIABA**

**Art. 6º** - A meta progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência do PME e poderá ser ampliada por meio de lei para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas.

**Art. 7º** - O Município de Araçoiaba promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências municipais de educação até o final do decênio, articuladas e coordenadas pelo Fórum Municipal de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.

§ 1º O Fórum Municipal de Educação, além da atribuição referida no *caput*:

I - Acompanhará a execução do PME e o cumprimento de suas metas;

II - Promoverá a articulação das conferências municipais de educação com as conferências estadual e nacional de educação.

Parágrafo Único - As conferências municipais de educação realizar-se-ão com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução deste PME e subsidiar a elaboração dos planos nacional, estadual e municipal de educação para o decênio subsequente.

**Art. 8º** - O Município de Araçoiaba atuará em regime de colaboração com o Estado de Pernambuco e com a União, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá ao gestor municipal, mediante o regime de colaboração com a União e o Estado, a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PME.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.



**PME**

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

ARAÇOIABA - PE

EDUCAR É PLANEJAR UM FUTURO MELHOR



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAÇOIABA

§ 3º A implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida será desenvolvida mediante regime de colaboração específico, assegurada à consulta a essa comunidade.

§ 4º O Município de Araçoiaba garantirá sua participação em instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação instituídas em âmbito estadual e nacional para fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados.

§ 5º O fortalecimento do regime de colaboração entre o Município de Araçoiaba e outros municípios da região dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

**Art. 9º** - O Município de Araçoiaba, em consonância à Lei nº 13.005/2014, estabelece na elaboração do seu PME, estratégias que:

- I - Promovam a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;
- II - Considerem as necessidades específicas das populações do campo, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;
- III - Promovam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, buscando assegurar progressivamente a educação inclusiva em todos os níveis, etapas e modalidades;

**Art. 10.** - O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Município de Araçoiaba serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PME, a fim de viabilizar sua plena execução.

**PME****PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

ARAÇOIABA - PE

EDUCAR É PLANEJAR UM FUTURO MELHOR

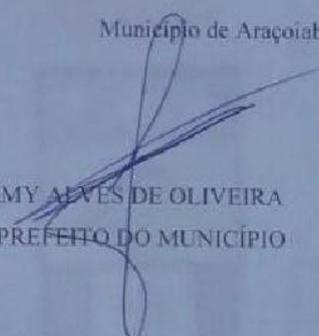
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAÇOIABA**

**Art. 11.** - Até o final do primeiro semestre do último ano de vigência deste PME, o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo Municipal, sem prejuízo das prerrogativas deste Poder, o projeto de lei referente ao Plano Municipal de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.

**Art. 12.** - Revogam-se as disposições em contrário.

**Art. 13.** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Município de Araçoiaba, 19 de junho de 2015.

  
JOAMY ALVES DE OLIVEIRA  
PREFEITO DO MUNICÍPIO

## ANEXO E - LEI MUNICIPAL Nº 530/2015 - PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MORENO



PREFEITURA MUNICIPAL DO MORENO  
GABINETE DO PREFEITO

LEI Nº 530 de 19 de junho de 2015

**EMENTA:** Cria o PME - Plano Municipal de Educação do Moreno para o decênio 2015/2025, e dá outras providências.

### O PREFEITO DO MUNICÍPIO DO MORENO:

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e sanciono a seguinte Lei:

Considerando a necessidade de adequar o Plano Municipal de Educação ao Plano Nacional de Educação, Lei Federal nº 13.005/2015, visando o desenvolvimento e a garantia da qualidade da educação, estabelece:

**Art. 1º** - Fica criado o Plano Municipal de Educação - PME, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 8º da Lei Federal 13.005/2014.

**Art. 2º** - São diretrizes do PME:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

**Art. 3º** - As metas previstas no Anexo desta Lei serão cumpridas no prazo de vigência deste PME, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.



**PREFEITURA MUNICIPAL DO MORENO  
GABINETE DO PREFEITO**

**Art. 4º** - As metas previstas no Anexo desta Lei deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei.

**Art. 5º** - A execução do PME e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

- I - Secretaria Municipal de Educação;
- II - Comissão de Educação da Câmara Municipal de Vereadores;
- III - Conselho Municipal de Educação - CME;
- IV - Comissão Municipal de Educação CME

**§ 1º** - Compete, ainda, às instâncias referidas no *caput*:

I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações da maneira mais ampla possível;

II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas.

III - analisar e propor a ampliação progressiva do investimento público em educação, podendo ser revista, conforme o caso, para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas do PME

**§ 2º** - A meta progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência do PME e poderá ser ampliada por meio de lei para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas.

**§ 3º** - O poder executivo regulamentará em lei específica, a destinação de 75% dos recursos advindos por meio da parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, no prazo máximo de um ano, a contar da data da publicação desta lei.

**Art. 6º** - O município promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências municipais de educação até o final do decênio, articuladas e coordenadas pela Comissão Municipal de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.

**§ 1º** - A Comissão Municipal de Educação, além da atribuição referida no *caput*:

I - acompanhará a execução do PME e o cumprimento de suas metas;

II - promoverá a articulação das conferências municipais de educação com as conferências estadual e nacional de educação.

**§ 2º** - As conferências municipais de educação realizar-se-ão com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução deste PME e subsidiar a elaboração dos planos nacional, estadual e municipal de educação para o decênio



**PREFEITURA MUNICIPAL DO MORENO  
GABINETE DO PREFEITO**

subsequente.

**Art. 7º** - O Município atuará em regime de colaboração com o Estado de Pernambuco e com a União, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

**§ 1º** - Caberá ao gestor municipal, mediante o regime de colaboração com a União e o Estado, a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PME.

**§ 2º** - As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

**§ 3º** - A implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida será desenvolvida mediante regime de colaboração específico, assegurada à consulta a essa comunidade.

**§ 4º** - O município garantirá sua participação em instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação instituídas em âmbito estadual e nacional para fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados.

**§ 5º** - O fortalecimento do regime de colaboração entre o Município de Moreno e outros municípios da região dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

**Art. 8º** - O Município, em consonância à Lei nº 13.005/2014, estabelece na ou adequação do seu PME, estratégias que:

I - promovam a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III - promovam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, buscando assegurar progressivamente a educação inclusiva em todos os níveis, etapas e modalidades;

**Art. 9º** - O Poder executivo aprovará lei específica para o seu sistema de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública no seu âmbito de atuação, no prazo de 1 (um) ano, contado da publicação desta Lei.

**Art. 10** - O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do município serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PME, a fim de viabilizar sua plena execução.



**PREFEITURA MUNICIPAL DO MORENO  
GABINETE DO PREFEITO**

**Art. 11** - Até o final do primeiro semestre do último ano de vigência deste PME, o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo Municipal, sem prejuízo das prerrogativas deste Poder, o projeto de lei referente ao Plano Municipal de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.

**Art. 12** - Revogam-se as disposições em contrário.

**Art. 13** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito, 19 de junho de 2015.

**ADILSON GOMES DA SILVA FILHO**  
Prefeito

Registre-se, Publique-se e  
Cumpra-se em, 19/6/15

# ANEXO F - LEI MUNICIPAL Nº 18.147/2015 - PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RECIFE

## Poder Executivo

Prefeito **GERALDO JULIO DE MELLO FILHO**

**LEI Nº 18.147/2015**  
**APROVA O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.**

O POVO DA CIDADE DO RECIFE, POR SEUS REPRESENTANTES, DECRETOU, E EU, EM SEU NOME, SANCIONO A SEGUINTE LEI:

**ARTIGO 1º** - Fica aprovado o Plano Municipal de Educação da Cidade de Recife - PME, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo Único, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso I do artigo 11 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no artigo 8º da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e no inciso IV do art. 89 da Lei Orgânica do Município de Recife.

**ARTIGO 2º** - São diretrizes do PME:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade de ensino e da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção da educação em direitos humanos, à diversidade cultural e à sustentabilidade socioambiental;
- VII - promoção humanística, cultural, científica e tecnológica do Município;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação, resultantes da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da educação infantil e da educação inclusiva;
- IX - valorização dos profissionais de educação;
- X - difusão dos princípios da equidade e do respeito à diversidade cultural.

**ARTIGO 3º** - As metas previstas no Anexo Único integrante desta lei deverão ser cumpridas no prazo de vigência do PME, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

**ARTIGO 4º** - As metas previstas no Anexo Único integrante desta lei deverão ter como referência os censos mais atualizados da educação básica e superior, disponíveis na data da publicação desta lei.

**ARTIGO 5º** - A execução do PME e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

- I - Secretaria Municipal de Educação;
- II - Comissão de Educação da Câmara Municipal de Educação;
- III - Conselho Municipal de Educação;
- IV - Fórum Municipal de Educação

§ 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput:

- I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais;
  - II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
- § 2º A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PME, a Secretaria Municipal de Educação, com o suporte de instituições de pesquisas, publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei.
- § 3º " O investimento público em educação a que se refere a Meta 20 do Anexo Único desta Lei, engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas suplementares e de expansão da educação básica e profissional, inclusive da forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas pelo Município do Recife, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal."

**ARTIGO 6º** - Fica mantido o regime de colaboração entre o Município, o Estado de Pernambuco e a União para a consecução das metas do PME e a implementação das estratégias a serem realizadas.

§ 1º. As estratégias definidas no Anexo Único integrante desta lei não excluem a adoção de medidas visando a formalizar a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 2º. O Sistema Municipal de Ensino do Recife deverá prever mecanismos de acompanhamento para a consecução das metas do PME.

**ARTIGO 7º** - Para garantia da equidade educacional, o Município deverá considerar o atendimento às necessidades específicas da Educação Especial, assegurando um sistema inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino.

**ARTIGO 8º** - O Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife abrangerá, prioritariamente, o Sistema Municipal de Ensino, definindo as metas e estratégias que atendam às incumbências que lhe forem destinadas por lei.

**ARTIGO 9º** - Assegurar no PME a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais, considerando as necessidades específicas das populações em situação de risco e de rua, comunidades com baixos índices de IDH e diversidade cultural.

**ARTIGO 10** - O Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Município deverão ser formulados de modo a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PME, a fim de viabilizar sua plena execução.

**ARTIGO 11** - Até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PME, o Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal do Recife, sem prejuízo das prerrogativas deste Poder, o projeto de lei referente ao Plano Municipal de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.

**PARÁGRAFO ÚNICO** - O processo de elaboração do projeto de lei disposto no caput deverá ser precedido de consulta popular com a ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

**ARTIGO 12** - O Poder Executivo promoverá a realização de, pelo menos, 02 (duas) conferências municipais de educação até o final do decênio, articuladas e coordenadas em conjunto com o Fórum Municipal de Educação, com o objetivo de avaliar a execução deste PME.

**PARÁGRAFO ÚNICO**: O Fórum Municipal de Educação, além da atribuição referida no caput, acompanhará a execução do PME e o cumprimento de suas metas."

**ARTIGO 13** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Recife, 22 de junho de 2015

**GERALDO JULIO DE MELLO FILHO**  
Prefeito do Recife

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 10/2015- DE AUTORIA DO EXECUTIVO MUNICIPAL