UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JOYCE DANIELLY PEDROSA DA SILVA

POLÍTICAS PÚBLICAS E A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DO RECIFE: *Analisando as metas do atual plano municipal de educação*

Recife
2019

JOYCE DANIELLY PEDROSA DA SILVA

POLÍTICAS PÚBLICAS E A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DO RECIFE: *analisando as metas do atual plano municipal de educação*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação

Orientadora: Prof.ª Dra. Ana Lúcia Félix dos Santos.

Recife

2019

Catalogação na fonte
Bibliotecária Amanda Nascimento, CRB-4/1806

S586p Silva, Joyce Danielly Pedrosa da
Políticas públicas e a educação infantil no município do Recife: analisando as metas do atual plano municipal de educação / Joyce Danielly Pedrosa da Silva. – Recife, 2019.
138 f. : il.

Orientadora: Ana Lúcia Félix dos Santos
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2019.
Inclui Referências e Apêndices.

1. Educação e Estado. 2. Educação infantil. 3. Planejamento educacional – Recife. 4. UFPE - Pós-graduação. I. Santos, Ana Lúcia Félix dos (Orientador). II. Título.

379.81 (22. ed.) UFPE (CE2019-039)

JOYCE DANIELLY PEDROSA DA SILVA

POLÍTICAS PÚBLICAS E A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DO RECIFE: ANALISANDO AS METAS DO ATUAL PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

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

Aprovada em: 06/05/2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof.ª Dr.ª Ana Lúcia Félix dos Santos (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.ª Dr.ª Márcia Aparecida Jacomini (Examinadora Externa)
Universidade Federal de São Paulo

Prof.ª Dr.ª Luciana Rosa Marques (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico às crianças do município do Recife, que desde a tenra idade já se afirmam na luta pela cidadania.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que em sua infinita bondade e misericórdia me permite novas oportunidades todos os dias e entender que seus planos são maiores que os meus.

A minha mãe, Genilda Pedrosa, que sempre fez o seu melhor para me dar tudo aquilo que eu precisava. Meu exemplo de força, coragem e fé. Hoje, vejo que tenho em mim muito de você.

A Robson Barros, meu amigo, meu amor, meu companheiro. Por estar sempre ao meu lado, em todas as horas. Pelo amor que me dedica todos os dias, que suporta, supera e tudo crê.

A minha orientadora Ana Lúcia Felix dos Santos, que me adotou e ensinou o "padrão Ana Lúcia de exigência", que só me trouxe o bem nas descobertas e o desabrochar da vida acadêmica.

A Maria Eduarda, Pedro Eurico, Helena Marques e Rosiane Mel, amigos de todas as horas. A fidelidade de nossa amizade rompe as barreiras do tempo. Grata a Deus por ter vocês na minha vida.

Aos demais amigos e amigas que entenderam minhas ausências. Pelo apoio e por acreditarem que ao final tudo daria certo. Vocês são como as estrelas: nem sempre podemos ver, mas temos a certeza de que estão sempre lá.

À FACEPE, pelo incentivo à ciência e financiamento às pesquisas.

À Prefeitura do Recife, que oportunizou conhecer e desvendar sua história e os caminhos da educação municipal.

A minha equipe de trabalho na Regional Centro-Norte, que me apoiou diante dos desafios nestes últimos dois anos. A minha líder Magda Maranhão, exemplo de competência e resiliência diária. Completando o time: Fabiana Santos, Iracilda, Márcia, Arlene... E as minhas queridas técnicas, os analistas e também a Gicélia Lyra.

Ao PPGE/UFPE: Prof. Edson Andrade e Ramon de Oliveira, Morgana Marques e Karla Reis, pela atenção e presteza.

Aos meus queridos professores Janete Azevedo, Alice Botler, Artur Moraes e Assis Leão, que proporcionaram a excelência para uma formação acadêmica e humana.

À Turma 35 do Mestrado, pelas descobertas e conquistas que dividimos durante este tempo. Em especial, a Izaquiel Siqueira, Guerol Uchoa, Cynthia Lira, Sheyla Xavier, Inez

Campos, Thamyrys Nascimento e Paulo Rubem. Esta jornada foi muito melhor com vocês.

Ao meu grupo de estudos em Política Educacional. Nossas tardes de estudo são sempre um misto de desafios e alegrias. À minha querida Dany Gomes, companheira de algumas jornadas, que conduz os desafios da vida acadêmica sempre com competência e doçura.

‘Quando os problemas se tornam absurdos, os desafios se tornam apaixonantes’.

Dom Helder Câmara

RESUMO

Este trabalho aborda a Política de Educação Infantil da Cidade do Recife, tomando como unidade de análise o Plano Municipal de Educação (PME, 2015-2025). Apresenta como objetivo a análise da concepção de infância presente no PME – Recife, buscando identificar como ela se materializa em suas metas e estratégias. O documento é constituído pela essência educacional do município, dispondo na Meta 01 a identidade da Educação Infantil, reforçada por 21 estratégias. Neste cenário, esta dissertação buscou compreender o trajeto de construção do documento, considerando o contexto histórico e político do município do Recife, a relação com a Educação Infantil e os esforços para materialização do atendimento na rede municipal. Para isso, o trabalho adota o método qualitativo, utilizando para a coleta de dados instrumentos como a revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas com cinco sujeitos, professores que representam o cenário da Educação Infantil municipal. A Constituição Federal em 1988 foi o marco legal brasileiro para tornar a Educação Infantil na perspectiva do direito e o reconhecimento da Infância. As lutas e tensões conservam-se nos debates, que vão desde as adequações nas legislações educacionais aos recursos financeiros disponíveis. Os resultados revelaram que, no processo de formulação do PME – Recife, buscou-se fortalecer a Educação Infantil como direito, a partir de diversas ações que devem ser objeto de vigilância popular. Especificamente as propostas previstas na Meta 01 revelam um reconhecimento dos diversos avanços na Educação Infantil municipal, como a universalização das matrículas, a preocupação com equipamentos, a melhoria da estrutura física das creches e pré-escola, a contratação de professores via concurso público, como também a indicação de formação continuada específica aos profissionais que atuam na Educação Infantil; por outro lado, observa-se limites que reverberam no chão das escolas e creches, principalmente no que diz respeito à universalização do atendimento a essa etapa da educação básica, onde a demanda de vagas na pré-escola e nas creches ainda é menor que a oferta de vagas.

Palavras-chave: Política Educacional. Educação Infantil. Plano Municipal de Educação. Recife.

ABSTRACT

This work approaches the Children's Education Policy for the city of Recife, using, as a field of research, the Municipal Education Plan (PME, 2015-2025). It presents as an objective the analysis of the conception of childhood that is present in the PME - Recife and seeks to identify how this conception materializes in its goals and strategies. The document is constituted by the educational essence of the county, laying out at its 01 goal the identity of Early Childhood Education, reinforced by 21 strategies. In this scenario, this dissertation sought to understand the path of construction of the document, considering the historical and political context of the city of Recife, the relationship with Early Childhood Education and the efforts to materialize the service in the municipal network. For this, the work adopts the qualitative method, using, to collect data, instruments such as bibliographical review, documentary analysis and interviews with five subjects, teachers that represent the scenario of Municipal Infantile Education. The Federal Constitution in 1988 was the Brazilian legal framework to recognize childhood and early childhood education in the perspective of law. Fights and tensions remain in the debates, ranging from adaptations in educational legislation to available financial resources. The results revealed that, in the process of formulating the PME - Recife, it was sought to strengthen Early Childhood Education as a right based on several actions that should be subject to popular surveillance. Specifically, the proposals foreseen in Goal 01 reveal a recognition of the various advances in municipal infant education, such as the universalization of enrollments, the concern with equipment, the improvement of the physical structure of kindergartens and preschool, the hiring of teachers through a public also the indication of specific continuing education for professionals who work in Early Childhood Education; On the other hand, there are limits that reverberate on the floors of schools and kindergartens, especially regarding the universalization of attendance at this stage of basic education, where the demand for pre-school and day-care places is still lower than offer of vacancies.

Keywords: Educational Policy. Child education. Municipal Plan of Education. Recife.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Registros sobre a memória histórica e os documentos norteadores em vigência na educação municipal do Recife..... 21

Quadro 2 - Sujeitos entrevistados..... 25

Quadro 3 - Categorias analíticas..... 33

Quadro 4 - Dados dos atendimentos educacionais no município do Recife..... 71

Quadro 5 - CMEI's regulamentados..... 79

LISTA DE SIGLAS

ADI	Auxiliar de Desenvolvimento Infantil
CE	Centro de Educação
CEB	Conselho Estadual de Educação
CECF	Conselho Estadual da Condição Feminina
CME	Conselho Municipal de Educação
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNE	Conselho Nacional de Educação
COMUDE	Conferência Municipal de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários Estaduais
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DIORE	Divisão de Ordenamento da Rede Municipal
DNV	Declaração de Nascido Vivo
EFER	Escola de Formação de Educadores do Recife Professor Paulo Freire
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FACEPE	Fundo de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco
FPE	Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
RMER	Rede Municipal de Ensino do Recife
RPA	Região Político Administrativa
SIMPERE	Sindicato Municipal dos Profissionais de Ensino da Rede Oficial de Ensino do Recife
SME	Sistema Municipal de Educação
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo Internacional de Emergência para a Infância das Nações Unidas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14

2 METODOLOGIA DA PESQUISA 19

2.1 Análise dos dados: a técnica de Análise do Conteúdo 27

2.1.1 Etapas de organização das análises 31

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL . 34

3.1 Política e Política Pública 34

3.2 Políticas Públicas e Avaliação de Políticas 39

3.3 Política Educacional e o Estado Federado Brasileiro 46

3.4 Políticas Públicas para a Educação Infantil – Notas Históricas 50

3.5 Planejamento da Educação e a Educação Infantil nos PNEs 61

4 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DO RECIFE: ELEMENTOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL E DO PME 70

4.1 Contextualizando a política de Educação Infantil na cidade do Recife 70

4.2 O Plano Municipal da Cidade do Recife – características 83

4.3 Elementos históricos do contexto de construção da identidade da Educação Infantil em Recife – preâmbulo para formulação do PME 89

5 A CONSTRUÇÃO DO PME: A EXPERIÊNCIA DE RECIFE E A EDUCAÇÃO INFANTIL 97

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 119

REFERÊNCIAS 123

APENDICE A –ROTEIRO DE ENTREVISTAS 130

ANEXOS A- FOTOS E NOTÍCIAS DE JORNAIS SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DO RECIFE. 131

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa adotou como temática a Educação Infantil e seus desdobramentos como uma política educacional no município do Recife. A escolha desta matéria relaciona-se com a necessidade de entendimento das propostas e a execução dos atendimentos da Educação Infantil na rede municipal do Recife. A nossa atuação como docente na Educação Infantil em um determinado período consistiu no primeiro elemento motivador para a elaboração de uma pesquisa sobre este objeto.

A porta de entrada para as primeiras experiências na sala de aula foi na pré-escola da rede privada. Posteriormente, em creche e na pré-escola da rede municipal, de onde, ainda que no sentido metafórico, não quis mais sair. A vivência no chão da creche possibilitou diversas descobertas, grandes desafios foram vividos, refletidos e ressignificados. Relatos das inúmeras dificuldades na vida do público atendido, a incessante busca por vagas, as limitações dos recursos financeiros e principalmente o entendimento sobre a distinção entre assistencialismo e Políticas de Assistência Social.

É um grande desafio esclarecer à sociedade que a creche não se limita a um local de guarda das crianças, e sim de descobertas e aprendizagens que compõem as suas formações e que, embora não exista a obrigatoriedade de matrícula na creche, é nela a inauguração do mundo de inúmeras oportunidades.

Neste contexto de aprofundamento dos estudos, percebe-se que, no pouco tempo de seu reconhecimento, ainda guardamos o ranço da Educação Infantil pobre e para pobres. Através de lutas e debates, aos poucos quebraremos este paradigma.

Consideramos que a compreensão e o reconhecimento da importância da Educação Infantil exigem esforços, entre eles a ampliação do debate na sociedade para a tomada de consciência sobre as especificidades da Educação Infantil, para que, assim, em um somatório de esforços, a defesa desta etapa inicial na formação humana seja fortalecida, por meio do olhar crítico diante das estratégias e nos tratamentos destinados à Educação Infantil.

Não é objetivo desta pesquisa esgotar essas discussões, mas procuramos nos debruçar sobre essa questão enquanto movimento de pesquisa, para que nosso foco na análise do Plano Municipal de Educação do Recife e a sua relação com a Educação Infantil nos oportunize observar como se apresentam as metas e estratégias e os percursos até a execução.

O reconhecimento da infância como etapa da formação humana, composta de especificidades, é um advento bastante recente na história mundial. Nos primeiros registros, não havia indícios de que os representantes da sociedade tinham alguma consideração à existência das crianças e principalmente das suas necessidades.

> Até por volta do século XII a arte medieval desconhecia a infância ou não tentava representá-la. É difícil crer que essa ausência se devesse à incompetência ou à falta de habilidade. É mais provável que não houvesse lugar para a infância nesse mundo. (ARIÉS, 2006, p. 17)

Por volta do século XIV, as crianças começam a se destacar nas pinturas em diversas situações; no entanto, é prudente analisar o contexto desta participação: ora pela criança participar da vida adulta, ora pela representação do "engraçado". Lembrando que neste período a mortalidade infantil era algo natural, em decorrência das péssimas condições demográficas, algo que se estendeu de meados do século XIII ao XVII. Ao trazer uma discussão mais recente no Brasil, os registros históricos evidenciam que o final dos anos de 1980, durante o processo de redemocratização, houve várias mudanças para a política educacional brasileira. Esse movimento fez surgir discussões em campos ideológicos da Política, da Sociologia e da Psicologia, impactando a Educação Infantil brasileira. Assim, houve mudanças nos paradigmas reconhecendo que a infância é uma etapa da formação humana com características bastante específicas.

No contexto do município do Recife, quando o voto ainda não era um direito da população, sendo gerido por uma constituinte, a indicação ao cargo de prefeito municipal acontecia por indicação do governador, com aprovação da Assembleia Legislativa. Os prefeitos da época eram batizados de prefeitos biônicos[1] e, no Recife, o último mandato antes da reabertura democrática foi exercido por Joaquim Francisco de Freitas Cavalcanti, no período de 15 de março a 31 de dezembro de 1985. Um relatório deste período datado em 1985 descreve as ações para a capacitação de pessoal, utilizando unidades de pesquisa, planejamento focado na execução dos projetos e a avaliação de desempenho, organizado pela Fundação Guararapes. Para a pré-escola, organizaram-se duas turmas com 55 professores inscritos, com uma carga horária de 80 horas, sendo que 42 professores receberam certificados e 13 receberam declarações, tendo como fonte financiadora o Ministério da Educação.

[1] Cargo indicado pelas autoridades militares à época do regime ditatorial, diante da impossibilidade do voto direto.

O processo de reabertura da política nacional, instituindo a eleição para prefeito do Recife por meio do voto direto, anunciava a reestruturação da identidade política do município. O primeiro prefeito eleito, Jarbas de Andrade Vasconcelos, teve a gestão no período de 01 de janeiro de 1986 a 31 de dezembro de 1989, e existem documentos com os registros sobre a história da Educação Municipal do Recife elencando as experiências vividas na educação ao longo da década de 1980. Em um dos relatórios, descreve-se o núcleo de produção na escola de 1º grau Vasco da Gama, que ofertava a pré-escola, a alfabetização e o 1º grau, com aparente foco na formação para o trabalho. No entanto, são escassos os dados quantitativo-qualitativos sobre os atendimentos nesta unidade. Em outro registro histórico, temos um relatório do Conselho Municipal de Educação correspondente ao período de março a dezembro de 1987. Nele, discutem-se os instrumentos utilizados nas atividades para a melhoria do sistema de ensino municipal, como documentos, e as deliberações, visitas técnicas e estudos, visando à conexão do Conselho Municipal com outros órgãos da Prefeitura do Recife, objetivando as mudanças nos resultados de desempenho e ampliação da Educação Municipal. Sob os estudos realizados neste período, destacamos o "documento sobre a pré-escola municipal: definição política e proposta curricular" (RECIFE,1988), indicando os primeiros ensaios sobre a política municipal destinada à pré-escola, descrevendo a discussão entre o Conselho Nacional de Secretários Estaduais (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e quais eram as concepções da educação diante do advento da Constituição Federal. Continuando as pesquisas sobre a educação municipal ao longo da década de 1980, registros apontam um comprometido sistema de ensino, mensurados nos resultados de repetência e evasão no Ensino Fundamental. Assim, foram definidos os seguintes princípios norteadores: "universalização do acesso, garantia de permanência, valorização do educador e democratização da gestão" (RECIFE, 1994, p. 01).

Na relação com a sociedade, as lideranças comunitárias defendiam a necessidade da participação popular na gestão municipal, requerendo a criação de diversas estratégias e mecanismos que permitissem o exercício da democracia. No âmbito educacional, métodos como o PREZEIS facilitaram a instalação de vários conselhos escolares pelos bairros, porém de atuação insuficiente para assegurar a sua continuidade, sendo desativados no início do ano de 1989.

Na gestão municipal de 1989 a 1992, em razão dos distintos perfis políticos, os movimentos sobre a política educacional do município enfraqueceram o que sucedeu em

resultados negativos Neste cenário, o Art. 135, da Lei Orgânica do Município, em 1990, estabeleceu o Conselho Municipal de Educação (CME), objetivando a melhoria dos atendimentos e a qualidade no ensino. Consequentemente, com o crescimento das demandas na educação municipal, houve necessidade de sua ressignificação, ocorrida através da Lei nº 16.190/96, que ampliou a participação de representantes dos diversos segmentos interagindo nas construções e decisões sobre os rumos da educação municipal, o que oportunizou a diligência aos atendimentos das necessidades da educação pública, tornando-se um dos exemplos das primeiras ações no modelo de gestão democrática na administração dos espaços escolares. Posteriormente a revogação da lei citada anteriormente aconteceu através da Lei nº 17.325/07, que indicou essencialmente a apreciação do Plano Municipal de Educação.

Atualmente é possível observar algumas mudanças, avanços e transformações na educação municipal recifense, sobretudo diante de sua responsabilização, dada pelo regime de colaboração entre União, estados e municípios, para o cumprimento à legislação da educação nacional. Neste contexto, temos a Lei nº 18.147/15, o Plano Municipal de Educação, com vigência de 10 anos (2015-2025), ultrapassando os limites de uma política governamental e consolidando-se como uma Política Pública de Estado. O objetivo deste documento é expressar a identidade educacional do município; composto por metas e estratégias, ele considera as mudanças ocorridas na sociedade ao longo do tempo.

Posto isso, o problema discutido em nossa pesquisa, direciona-se à relação entre o atual Plano Municipal de Educação e a Educação Infantil do município do Recife. De forma que elaboramos as seguintes questões: *Qual a concepção de infância proposta nesse documento? Há compromisso com as metas estabelecidas no tocante da qualidade e da garantia da oferta? Quais as estratégias e ações tomadas pela rede municipal de ensino para sua execução?*

Diante deste quadro, o nosso objetivo geral consiste em analisar Plano Municipal de Educação (PME) – Recife, como uma política educacional do município, identificando a concepção de infância presente no documento buscando identificar como esse parecer se materializa em suas metas e estratégias. Como objetivos específicos, buscamos compreender o percurso de construção do PME – Recife e sua discussão sobre a Educação Infantil; analisar as metas e estratégias propostas para a Educação Infantil; identificar e analisar a materialização das estratégias na prática de política no município do Recife. Para dar conta desses objetivos, foi necessário, durante a pesquisa, o resgate de elementos

históricos que contêm as condições da Política de Educação Infantil no município do Recife.

Para atender aos objetivos, adotamos os elementos pertencentes à pesquisa qualitativa, amplamente utilizada nas pesquisas em Educação, por oferecer maior contato do pesquisador com o ambiente a ser pesquisado. Como "todos os dados da realidade são considerados importantes. O pesquisador deve, assim, atentar para o maior número possível de elementos presentes na situação estudada" (LÜDKE, 1986, p. 12). Isto posto, discutiremos com mais afinco, no próximo capítulo deste trabalho, os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa.

A pesquisa está organizada da seguinte forma: uma primeira parte introdutória, em que apresentamos nosso objeto de estudos e os objetivos da pesquisa.

No segundo capítulo, apresentamos a metodologia da pesquisa, em que descrevemos sobre as estratégias utilizadas na pesquisa, como o levantamento bibliográfico, análise documental e entrevistas, onde utilizamos a análise do conteúdo. No terceiro capítulo, colocamos em relevo o que é a Política e seus desdobramentos, como as Políticas Públicas, Avaliação das Políticas e a Política Educacional no Brasil, em destaque as ações para a Educação Infantil envolvendo o perfil do Estado brasileiro e o planejamento para as ações nesta etapa da educação básica, contidos nos documentos oficiais. No quarto capítulo, percorremos um pouco a história do município do Recife, os elementos históricos que compõem a identidade da Educação Infantil no município como alicerce para a elaboração do PME, documento oficial contemporâneo que descreve as concepções de infância, materializada nas metas e estratégias. Neste estágio, as etapas para a elaboração do documento e sua análise são o firmamento para a nossa pesquisa. Na quinta e última parte, apresentamos as análises que fizemos das entrevistas e, neste momento, foi possível debater sobre o PME e a concepção de infância à luz da contribuição dos nossos entrevistados.

Este percurso nos oportunizou observar, conhecer e analisar as concepções de infância e a evolução da Educação Infantil no contexto mundial, nacional e do Recife, sob a ótica do direito da criança, e as discussões presentes nas lutas reivindicatórias na ascensão da sociedade neoliberal.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

A ciência se desenvolve mediante a produção do homem, que é constituída de interesses e consequentemente ampara a sua existência e trajetória. Essa prática que busca desenvolver a ciência é acometida por alguns critérios, entre eles que o conhecimento deve ser construído, analisado e reestruturado a partir das descobertas e dos seus desdobramentos, propiciando sua refutação.

> Esta (ciência) se constitui como conhecimento sistematizado, construído historicamente pelo homem para conhecer a realidade, e verifica-se que as demandas que incentivam a produção científica correspondem às necessidades de quem a produz ou de quem está interessado nessa produção. (OLIVEIRA; ENS; FREIRE; MUSSIS, 2003, p. 2)

A ciência cristalizada é ineficaz e conduz a falhas no investimento sobre a produção do conhecimento. Assim, como já anunciamos, adotamos nesta pesquisa as indicações no método qualitativo. Bogdan e Biklen (1994) indicam que a denominação de "pesquisa qualitativa" somente foi utilizada nos estudos provenientes das ciências sociais após a década de 1960. Anteriormente o termo equivalente era *investigação qualitativa*, detentor de algumas formas de prover as informações sobre os dados.

> Os dados recolhidos são designados por *qualitativos*, o que significa ricos e pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas, e de complexo tratamento estatístico. As questões a investigar não se estabelecem mediante a operacionalização de variáveis, sendo, outrossim, formuladas com o objetivo de investigar os fenômenos em toda sua complexidade. (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 16, grifo do autor)

Corroborando com nossa proposição de maior alcance sobre a análise dos dados, temos a seguinte afirmação "todos os dados da realidade são considerados importantes. O pesquisador deve, assim, atentar para o maior número possível de elementos presentes na situação estudada" (LUDKE, 1986, p. 12). Nesse sentido, nossa pesquisa contou com revisão bibliográfica, análise documental, aplicação de entrevistas e análise de dados.

Para consolidação de nossa pesquisa, procuramos atender às indicações sobre a revisão bibliográfica como provedora das discussões convenientes ao nosso problema de pesquisa, o que significou a ampliação do campo de conhecimento enquanto pesquisador

e na composição desta produção acadêmica. Ainda assim, durante a pesquisa, a dificuldade inicial foi definir o que de fato é relevante "dado o fato de que a revisão da bibliografia deve estar a serviço do problema de pesquisa, é impossível, além de indesejável, oferecer modelos a serem seguidos." (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZAJDER, 1999, p. 179).

Produzir conhecimento requer coletividade junto à comunidade acadêmica e, a partir daí, alinhar-se aos conhecimentos almejados, analisando os achados: as descobertas e contradições no campo teórico-metodológico.

> Atualmente, um grande número de redes de informação, bases de dados, bibliotecas de universidades e de centros de pesquisa do mundo inteiro podem ser acessados por computador, através da internet. (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZAJDER, 1999, p. 181)

Nesta constatação, para que nosso objeto de estudo fosse compreendido, buscamos o amparo discursivo nas pesquisas mais recentes em proximidade ao tema.

A escolha da análise documental se deu por esta se revelar essencial na incursão em alguns documentos que abordam as Políticas para Educação Infantil. Corroborando a nossa escolha, diante da infinidade de fontes documentais, Bardin (1977, p. 121) afirma que "a escolha de documentos depende dos objetivos, ou, inversamente, o objetivo só é possível em função dos documentos disponíveis". Determinado o *corpus* [2] , a representatividade e a pertinência destes se tornam essenciais:

.

> Enquanto que os *procedimentos de exploração*, aos quais podem corresponder técnicas ditas sistemáticas (e nomeadamente automáticas), permitem, a partir dos próprios textos, apreender as ligações entre as diferentes variáveis, funcionam segundo o processo dedutivo e facilitam a construção de novas hipóteses (BARDIN, 1977, p. 125, grifo do autor).

Procedendo à análise dos registros sobre as primeiras ações públicas para a Educação municipal no Recife, adotamos uma ordem cronológica da memória histórica e política do município para que pudéssemos entender sua essência. "Os documentos constituem uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador." (LÜDKE, 1986, p. 39)

Além destes documentos específicos sobre o município do Recife, também trabalhamos com a legislação nacional. Para tanto, procuramos nos dedicar à Constituição

[2] Segundo Bardin (2009), é o conjunto dos documentos a ser submetido aos procedimentos analíticos.

da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988; à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96; à Lei nº 11.494/07, que estabelece o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); à Lei nº 10.172/01, do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010; e à Lei nº 13.005/14, do Plano Nacional de Educação (PNE) com vigência de 2014-2024.

Em busca de evidências históricas recifenses, tivemos acesso a documentos com registros das primeiras ações na pré-escola, revelando dados estatísticos sobre o quantitativo de escolas, matrículas, evasão, formação inicial e continuada dos professores. Estes documentos estão na forma de cadernos com a memória educacional do município, relatórios dos órgãos deliberativos como o Conselho Municipal de Educação. No fortalecimento do lastro educacional do Recife, temos a Lei Orgânica do município do Recife e o Plano Municipal de Educação (2015-2025). Organizamos alguns documentos no quadro abaixo:

Quadro 1

Registros sobre a memória histórica e os documentos norteadores em vigência na Educação no município do Recife

Documentos
Caderno de Educação Municipal. O povo mesmo fala, escreve... conta sua história. Um modo de praticar educação. Ano 01, nº 2 (Recife, dezembro de 1988).
Lei orgânica do município, promulgada em 04 de abril de 1990. Disponível em <www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/orgânica>.
Caderno Melhoria da Qualidade de Ensino. Fóruns-debate. Série: Caderno Municipal de Educação SEC/PCR. Secretaria de Educação. Prefeitura da Cidade do Recife, 1993.
Caderno de Educação, formal e alternativa – projeto desenvolvido. Secretaria de Educação. Prefeitura da Cidade do Recife, 1993.
Cadernos de Educação – Conselho escolar. Secretaria de Educação. Recife, nº 03, Prefeitura da Cidade do Recife, 1993.
Cadernos de Educação. Efetivação da Gestão Democrática no Município do Recife. nº 02, 1994. 21 pág.
II Comude – Resoluções. Secretaria de Educação. Prefeitura da Cidade do Recife, 1995.
Gestão Democrática, Financiamento da Educação Municipal e autonomia da escola. Secretaria de Educação e Cultura. Prefeitura da Cidade do Recife, 1995.
IV Recicreche – Era uma vez. Secretaria de Educação e Cultura. Diretoria geral de programas especiais. Departamento de creches. Prefeitura da Cidade do Recife, 1996.

Diretrizes da Secretaria de Educação e Cultura. Democratização da Gestão, Universalização do Acesso, Garantia de permanência do aluno, valorização do educador. Secretaria de Educação e Cultura. Prefeitura da Cidade do Recife, 1996.
Seminário repensando a LDB – Lei de Diretrizes e Bases. Ranços e Avanços, Secretaria de Educação e Cultura. Prefeitura da Cidade do Recife, 1997.
Gestão democrática popular. Princípios éticos, sujeitos de direitos. Qualidade social. Eixos da matriz curricular da Rede Municipal de Ensino. Secretaria de Educação. Prefeitura do Recife, 2001-2004.
Ciclos de aprendizagem. Olhares sobre as práticas nas escolas municipais. Leitura complementar. Secretaria de Educação. Prefeitura da Cidade do Recife, 2004.
Proposta Pedagógica da Rede de Ensino Municipal do Recife. Construindo competências. Secretaria de Educação. Prefeitura da Cidade do Recife, 2001-2004.
Proposta Pedagógica da Rede de Ensino Municipal do Recife. Construindo competências. Secretaria de Educação. Prefeitura da Cidade do Recife, 2002.
Plano estratégico quadrienal. Secretaria de Educação, Esporte e Lazer. Prefeitura do Recife. 2005-2009.
Planejamento Estratégico. Diretoria geral de ensino e formação docente. Secretaria de Educação, Esportes e Lazer. Prefeitura da Cidade do Recife. 2007-2008.
VI Comude. Resoluções – 2007. Secretaria de Educação, Esportes e Lazer. Prefeitura da Cidade do Recife.
Lei nº 18.147/2015 – Plano Municipal de Educação
Política de Ensino da Rede Municipal do Recife. Fundamentos Teóricos Metodológicos, 2014.
Política de Ensino da Rede Municipal do Recife. Educação Infantil, 2015. Secretaria de Educação. Prefeitura da Cidade do Recife.
Formação Continuada de professores/as da Rede Municipal de Ensino do Recife – Planejamento das ações/2018

Fontes: Acervo Histórico PCR – Biblioteca Clarice Lispector – EFER.
Diário Oficial do Município.
Produzido pela autora.

No intento de analisar estes registros que apontam às Políticas Públicas do município, sem intenção de esgotá-los, adotamos algumas estratégias que nos ajudaram a descrever a relação entre a Política Pública e a sua execução, vivenciada no chão da escola. A partir disso, na escolha das fontes documentais, seguimos a orientação de que "práticas de triangulação podem ser consideradas como uma característica da pesquisa qualitativa" (FLICK, 2009, p. 58). Para o reconhecimento desta estratégia, procuramos inicialmente destacar o que não cabe a esta prática, na utilização de métodos que exercem funções diferentes, ou seja, um método para a coleta dos dados e outro para a análise, antes de haver definição do objeto de estudo.

Para nossa pesquisa, apoiamo-nos na perspectiva de triangulação sobre os métodos utilizados, "o autor distingue duas alternativas: triangulação dentro de métodos e entre métodos" (FLICK, 2009, p. 65 *apud* DENZIN, 1970, p. 308-310).

Essa combinação é relevante quando os métodos são críticos e questionáveis sobre eles mesmos, tornando-se teoricamente significativos e levando-nos aos achados da pesquisa. Porém, Flick (2009), mais uma vez amparado nos estudos realizados por Denzin (1970), que aponta os contratempos ao pesquisar com mais de um método, afirma que "o primeiro e mais óbvio problema é identificar uma unidade comum de observação em relação à qual se possa aplicar várias teorias" (FLICK, 2009, p. 66 *apud* DENZIN, 1970, p. 311-312).

Além disso, existem outros apontamentos à prática de triangulação de dados, "essa triangulação permite ao pesquisador ter um máximo de rendimento teórico usando os mesmos métodos" (FLICK, 2009, p. 63). A sugestão transita nas observações do mesmo fato em momentos, territórios e personagens diferentes e considera a relevância de algumas definições durante as pesquisas empíricas envolvendo sujeitos.

A análise dos documentos aplicada em nossa pesquisa contou com os registros das primeiras ações na Educação Infantil municipal, como também o alinhamento ao PME em vigência. Esta ação nos permite refletir sobre os avanços e dificuldades em épocas distintas, considerando que no alinhamento das contribuições dos sujeitos entrevistados, pertencentes a este contexto, tivemos a oportunidade de confrontação entre a composição dos documentos e a execução. Para a consolidação da triangulação dos dados relevantes à nossa pesquisa, procuramos seguir algumas regras necessárias à esta ação.

> Para captar a realidade social, os métodos qualitativos e quantitativos são indicados. Devem ser coletados fatos, objetivos e atitudes subjetivas. Observações no presente devem ser complementadas por material histórico. Devem-se aplicar a observação não evidente da vida espontânea e entrevistas planejadas e diretas. (FLICK, 2009, p. 58)

Fortalecendo as estratégias na coleta de dados, também escolhemos a entrevista direta, semiestruturada, com cinco participantes que compõem o cenário da Educação Infantil Municipal, justificada diante da força de legitimação obtida no recolhimento dos dados.

> Em investigação qualitativa, as entrevistas podem ser utilizadas de duas formas. Podem constituir a estratégia dominante para a recolha de dados ou podem ser utilizadas em conjunto com a observação participante, análise de documentos e outras técnicas. Em todas essas situações, a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo. (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 134)

A organização das informações coletadas nas entrevistas varia em cada tópico ou em algumas questões, oportunizando ao pesquisador se adequar ao tema definido.

> Mesmo quando se utiliza um guião, as entrevistas qualitativas oferecem ao entrevistador uma amplitude de temas considerável, que lhe permite levantar uma série de tópicos e oferecem ao sujeito a oportunidade de moldar o seu conteúdo. (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 135)

Não há regras definidas para a entrevista e isso se dá pela intensidade e pelas possibilidades que se revelam durante o processo. E quando escolhemos não padronizá-las, deixando-as semiestruturadas, rompemos com a rigidez viabilizando adaptações. Durante este momento, deve-se deixar claro ao entrevistado qual o assunto discutido, o interesse, além de garantir confidencialidade sobre as revelações feitas. Ainda assim, há possibilidade de desconfiança e ocultação de alguns fatos durante a narrativa.

Ao estabelecer um contato mais espontâneo, permitem-se o conhecimento mais estreito e pessoal e o acesso aos mais variados tipos de conhecimentos. Este perfil de entrevista acontece quando o entrevistado trata com naturalidade os assuntos que ele conhece diretamente, em especial o objeto de pesquisa.

> Nas entrevistas semiestruturadas fica-se com a certeza de se obter dados comparáveis entre os vários *sujeitos*, embora se perca a oportunidade de compreender como é que os próprios sujeitos estruturam o tópico em questão. (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 135, grifo do autor)

Considerando o contexto histórico e cultural do município do Recife, a decisão de escolhermos estes atores justifica-se no papel exercido na Educação Municipal.

Quadro 2: Sujeitos entrevistados

Sujeito A	Professora da rede municipal há 22 anos. Pedagoga. Mestre em Educação. Militante há cerca de 20 anos pela Educação Infantil. Membro do Conselho Municipal de Educação e da biblioteca de uma escola da Rede Municipal.
Sujeito B	Professora da Educação Infantil no município há 31 anos. Pedagoga e especialista em Coordenação Pedagógica. Atua na função de Coordenadora Pedagógica em um Centro Municipal de Educação Infantil – CMEI. Membro do Conselho Municipal de Educação, representando o Sindicato dos Professores.
Sujeito C	Professora na rede municipal há 30 anos. Tem o curso de Magistério, graduação em Serviço Social e mestrado em Educação. Representante da Secretaria de Educação da Prefeitura do Recife, compondo a equipe da Divisão de Educação Infantil e também nos Fóruns Estaduais e Nacionais em defesa da Educação Infantil.
Sujeito D	Professora regente em sala de aula da Educação Infantil. Pedagoga, cursando especialização em Educação Inclusiva. Possui 10 anos de experiência na docência, sendo 4 anos na rede municipal.
Sujeito E	Professora aposentada, Ex-secretária de educação do Recife. Pedagoga e especialista em Metodologia do Ensino Superior, Planejamento e Política Educacional. Conselheira no Conselho Estadual de Educação.

Fonte: Produzido pela autora.

A relação entre o PME (2015-2025) e a Educação Infantil possui avanços e contradições, por isso consideramos que os sujeitos selecionados são uma importante fonte de informações. Nestas escolhas, observamos as distintas e complementares posições que eles ocupam no cenário da educação no Recife. Os cincos sujeitos entrevistados detêm narrativas, o que nos possibilitou traçar um breve panorama dos últimos 30 anos na Educação Infantil municipal.

Na descrição deste contexto, temos o sujeito A, que compôs a militância pela Educação Infantil municipal quando ainda era projeto na Assistência Social, foi atuante nas discussões durante a Constituinte da Mulher, por volta de 1987, quando movimentos feministas defenderam a importância da creche, lutou pela efetivação do professor na sala de aula da Educação Infantil conforme os avanços das legislações educacionais e atualmente é membro do Conselho Municipal de Educação.

O sujeito B atua na Educação Infantil há 31 anos, militante nas discussões e reivindicações desde que a creche não pertencia à Secretaria de Educação, mas como Assistência Social – Projetos Especiais. Atualmente representa o Sindicato Municipal dos Profissionais de Ensino da Rede Oficial de Ensino do Recife (SIMPERE), no Conselho Municipal de Educação.

O sujeito C, outro professor na Educação Infantil da rede de ensino há cerca de 30 anos, é representante da Secretaria de Educação nas discussões regionais e nacionais e membro de fórum e movimentos nacionais em defesa da Educação Infantil.

O sujeito D é professor regente na Educação Infantil municipal há cerca de 4 anos. Representa a nova geração de professores, que aos poucos se apropria das mudanças conquistadas ao longo do tempo, indicando os trajetos mais recentes da Educação Infantil municipal.

O sujeito E, professora aposentada, configura um forte pilar na história da Educação municipal e estadual. Atuou diretamente nas primeiras lutas do município durante a reabertura democrática, no diálogo articulado entre as Secretarias Municipais e em defesa das comunidades, curiosamente pelo lado governamental, e é membro constituinte do Conselho Nacional e Estadual de Educação.

Neste contexto, tivemos a oportunidade de conhecer atores que constituem a história passada e recente da Educação Infantil Municipal. Por isso, a imensurável oportunidade de analisar e discorrer sobre as impressões e opiniões de cada um realçou que a essência da Política Educacional do Município encontra-se nas contribuições destes sujeitos, desde a militância com a participação popular pelos direitos da educação até a atuação nos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação e a materialização na sala de aula.

Vale ressaltar que estávamos cientes que durante essa interação o entrevistador pode repetir alguns vícios metodológicos, que limitam a sua imersão na situação investigada, ao seguir fielmente os padrões metodológicos estabelecidos, e que, neste momento, corre-se o risco de desprezar ou até mesmo impossibilitar novas descobertas.

> Por mais úteis que possam ser para esclarecer tal ou qual efeito que o pesquisador pode exercer “sem o saber”, lhes falta quase sempre o essencial, sem dúvida porque permanecem dominados pela fidelidade a velhos princípios metodológicos que são frequentemente decorrentes, como o ideal de padronização dos procedimentos, da vontade de imitar os sinais exteriores mais reconhecidos do rigor das disciplinas científicas. (BOURDIEU, 1997, p. 693)

Por isso, para que esta relação entre entrevistador e entrevistado acontecesse de forma natural, esforçamo-nos para que a comunicação fosse clara e objetiva, para isso, utilizamos de estratégias como a linguagem verbal e não verbal.

Nesse momento de troca, existem aspectos que oportunizam a aquisição de um considerável acervo de informações espontâneas. Normalmente o entrevistado refaz o

percurso vivido durante a ação pesquisada e, de acordo com a habilidade do entrevistador, é encorajado a narrar as mais diversas minúcias. Esta experiência de fato propiciou uma sintonia entre os distintos elementos, além dos achados surpreendentes.

> A grande vantagem da entrevista sobre outras técnicas é a que ela permite a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos. (LÜDKE, 1986, p. 34)

As contribuições dos sujeitos que participaram da construção das primeiras ações para as Políticas Públicas para Educação Infantil no município foram peça-chave, pois seus relatos descreveram as etapas da consolidação da Educação enquanto direito da criança, forjada através de discussões e lutas, com a participação popular e a representação da gestão municipal. O professor da Educação Infantil, atuante no chão da escola, trouxe a experiência sobre a execução das ações propostas no PME – Recife, considerando os avanços e as mudanças necessárias. E os sujeitos que ao mesmo tempo constituem o chão da escola e os órgãos deliberativos – Conselho Municipal, Secretaria de Educação – trouxeram a visão do fortalecimento da Educação Infantil na perspectiva do direito.

Esses e outros elementos serão destacados ao longo das análises das entrevistas, revelando o mérito da escolha desses sujeitos e da técnica na coleta de dados.

2.1 Análise dos dados: a técnica de Análise do Conteúdo

Neste trabalho, adotamos a análise de conteúdo como forma de interpretação analítica dos achados da pesquisa.

A prática de analisar os conteúdos existe desde o século XVIII, quando a hermenêutica era utilizada pelo homem para interpretação e destaque aos fenômenos, seja de cunho religioso ou místico. Com o avanço da ciência já no século XX, ela se ampliou como uma análise interpretativa diante o crescimento da mídia americana. Além disso, com o advento da Segunda Guerra Mundial, surgiu a necessidade de construir estudos sobre esta atividade.

Mas o que de fato é uma análise de conteúdo? Nosso breve estudo descreve que o ponto de partida da análise do conteúdo deve estar diretamente relacionado aos objetivos

propostos na pesquisa. Ela se trata de uma técnica de aprofundamento em documentos que contêm os principais conceitos e características, logo tornando-se determinantes. A estratégia de analisar os conteúdos define-se como um procedimento, e sua essência encontra-se na mensagem, seja ela na linguagem verbal (escrita ou oral), seja imagética, formando os documentos que compõem o bojo do objeto de pesquisa.

> Condições textuais que envolvem a evolução histórica da humanidade; as situações econômicas e socioculturais nas quais os emissores estão inseridos, o acesso aos códigos linguísticos, o grau de competência para saber decodificá-los, o que resulta em expressões verbais (ou mensagem) carregadas de componentes cognitivos, afetivos, valorativos e historicamente mutáveis. (FRANCO, 2005, p. 13)

A técnica de análise de conteúdo trata daquilo que talvez não seja dito explicitamente, então o pesquisador tem a missão de abordar as questões mais sensíveis. "O objetivo de toda análise de conteúdo é o de *assinalar e classificar de maneira exaustiva e objetiva todas as unidades de sentido existentes no texto*." (OLIVEIRA; ENS; FREIRE; MUSSIS, 2003, p. 06, grifo do autor) Paralelo a isso, o posicionamento teórico/metodológico do pesquisador fará com que o objeto de estudo seja compreendido diante da descrição de suas características e das descobertas mais relevantes. A natureza dos achados é diversa, por isso a indicação de relação com as diversas fontes converge para a dedução entre quem fornece e quem recebe as mensagens, que construirão a produção científica. Considerando que informações descontextualizadas não agregam valor, então o uso da linguagem e seus significados permitem compreender o que se diz ou se escreve nas entrevistas ou na análise documental, tornando-se objeto para análise criteriosa e dinâmica, considerando a existência de mensagens codificadas.

> A abordagem de análise de conteúdo tem por finalidade, a partir de um conjunto de técnicas parciais, mas complementares, explicar e sistematizar o conteúdo da mensagem e o significado desse conteúdo, por meio de deduções lógicas e justificadas, tendo como referência sua origem (quem emitiu) e o contexto da mensagem ou os efeitos dessa mensagem. (OLIVEIRA; ENS; FREIRE; MUSSIS, 2003, p. 03)

A análise de conteúdo é composta por características que demonstram sua proposição. Sua intensa ação comunicativa requer uma maturidade conceitual que possibilite o avanço da atividade proposta. A exemplificação do princípio que define o uso da mensagem na comunicação está em:

> Toda comunicação é composta por cinco elementos básicos: uma *fonte* ou emissão; um *processo codificador* que resulta em uma *mensagem* e se utiliza de um canal de transmissão; um *receptor*, ou detector da mensagem, e seu respectivo *processo decodificador*. (FRANCO, 2005, p. 20, grifo do autor)

Nós, pesquisadores, precisamos definir claramente as razões que justificam a escolha de determinado conteúdo, considerando que as mensagens darão a ampla contribuição na construção do conhecimento. Ao buscar as inferências sobre o material escolhido, devemos discorrer sobre "as características do texto; as causas e/ou antecedentes das mensagens; e os efeitos da comunicação" (FRANCO, 2005, p. 21).

As mensagens sempre têm algo a dizer, em grande ou menor quantidade, além de ofertar as características de quem a produz, pois o emissor costuma discursar sobre aquilo que ele conhece e, principalmente, defender aquilo que ele acredita. As considerações mais pertinentes são balizadas ao interesse do analista, afirmando que uma investigação insipiente não oferece conhecimentos suficientes para quem a produz. As possibilidades de tratamento aos dados encontrados durante a análise de conteúdo em pesquisas na área de Educação são incalculáveis, diante da multiplicidade dos conteúdos e das mais diversas interpretações.

> A análise de conteúdo desenvolve um arcabouço formal para a sistematização de atributos qualitativos, e no momento de interpretar os dados coletados que se dá o entrelaçamento da pesquisa em educação com a análise de conteúdo. (OLIVEIRA; ENS; FREIRE; MUSSIS, 2003, p. 5)

A fidelidade no cumprimento às etapas da análise de conteúdo como um exercício organizado trará sentido à pesquisa e permitirá ao pesquisador a classificação e a definição das unidades de registro com eficiência.

> Desvendar significações novas e, muitas vezes, inesperadas do documento exigem a obediência a um certo número de etapas, o domínio de um certo número de técnicas e o trilhar de um caminho, que começa pela realização de operações qualitativas e termina com a aplicação de modelos estatísticos. (OLIVEIRA; ENS; FREIRE; MUSSIS, 2003, p. 6)

Nesta pesquisa, adotamos a perspectiva qualitativa e utilizamos algumas fontes para análise conforme já anunciamos anteriormente, que foram alguns documentos e como fonte de dados, as transcrições de entrevistas realizadas com sujeitos previamente escolhidos. Neste movimento, conforme já discutido, optamos pela análise de conteúdo

para dar conta de compreendermos as mensagens emitidas pelas fontes acima descritas, pertencentes à nossa pesquisa.

A primeira etapa consistiu em estabelecer as unidades de registro, que "é a menor parte do conteúdo, cuja ocorrência é registrada de acordo com as categorias levantadas" (FRANCO, 2005, p. 37), podendo ser constituídas pelos mais variados elementos: palavras, pronomes, locuções, personagens, existindo critérios formais ou não. Nessa perspectiva de organização, devemos considerar o volume, os fatos aleatórios e as variáveis e algumas limitações que se caracterizam no desenvolvimento da análise.

Para nossa ação, uma das opções possíveis está no uso da palavra, ainda que seja a menor partícula, de forma oral ou escrita, mesmo que encontre algumas limitações em relação ao volume de palavras encontradas no *corpus* dos nossos instrumentos de coleta de dados. Outra estratégia adotada entre as unidades de registro é o tema, caracterizado como "uma asserção sobre determinado assunto, pode ser uma simples sentença (sujeito e predicado), um conjunto delas ou um parágrafo" (FRANCO, 2005, p. 39). A classificação através do tema, técnica mais utilizada, apropria-se do uso da semântica "sua delimitação é, portanto, uma tarefa delicada. O conjunto de palavras, uma vez definido pelo seu valor semântico, também é considerado um tema" (OLIVEIRA; ENS; FREIRE; MUSSIS, 2003, p. 8). Reiterando sobre as nossas unidades de registro, escolhemos os personagens com particularidades distintas, mas com uma ou mais característica semelhante e classificatória, agregando os pontos em comum que são essenciais aos achados da pesquisa. Ao utilizarmos entrevistas com personagens definidos, com a soma de atributos, destacamos a principal característica deste coletivo: profissionais docentes em atuação ou não na Rede de Ensino Municipal do Recife, *lócus*[3] de nossa pesquisa, "esta caracterização, embora não apresente limitações e/ou dificuldades adicionais, é indispensável para a contextualização dos dados" (FRANCO, 2005, p. 40). A razão pela escolha das três unidades de registros – a palavra, o tema e os personagens – que constituíram a nossa análise de conteúdo é pelo fato de que não se justifica ou não se encontra robustez apenas numa análise mais insipiente sobre os dados coletados.

[3] Palavra do latim que significa literalmente "lugar", "posição" ou "local".

> Ao contrário, elas podem e devem ser combinadas, compartilhadas e inter-relacionadas para garantir a possibilidade de realização de análises e interpretações mais amplas e que levem em conta as variadas instâncias de sentido e de significado implícito nas comunicações orais, escritas ou simbólicas. (FRANCO, 2005, p. 42)

Na composição da estratégia de unidades de registro, indicam-se as unidades de contexto, ajustando a identificação e descrição dos atores, que darão força e significado às propostas de análise. Em nossa pesquisa, essa questão se enquadra no município do Recife, local de referência dos documentos analisados e, como já foi dito, local de atuação profissional dos sujeitos entrevistados.

> As unidades de contexto é a parte mais ampla do conteúdo a ser analisado, porém é indispensável para a necessária análise e interpretação dos textos a serem decodificados (tanto do ponto de vista do emissor, quanto do receptor) e, principalmente, para que se possa estabelecer a necessária diferenciação resultante dos conceitos de 'significado' e de 'sentido' os quais devem ser consistentemente respeitados, quando da análise e interpretação das mensagens disponíveis. (FRANCO, 2005, p. 43)

Na segunda etapa, é proposta uma análise do contexto para que se compreendam as mensagens embutidas no texto e as características principais de cada membro do discurso. Para facilitar o trabalho diante das unidades de contexto, paralelo às unidades de registros, deve-se organizar um repertório que oportunize identificar como foram concebidas e desenvolvidas e, a partir daí, a representação social que lhe é atribuída, oportunizando o amplo conhecimento de como se expressam e o contexto de vivência.

2.1.1 Etapas de organização das análises

Passado os primeiros esforços para consolidar as estratégias na análise do conteúdo em nossa pesquisa, é dado prosseguimento à organização da análise e da definição das categorias. As técnicas de exploração permitem uma sistematização dos procedimentos de análise e, por esta razão, dá a possibilidade de estabelecer as diferenças, semelhanças e deduções, pois durante a exploração surgem possibilidades de variações, construindo novas hipóteses.

O procedimento inicial está na pré-análise, fundamentada na organização, seguida do registro das primeiras impressões sobre o material definido. Nesta fase, a organização de alguns procedimentos é de extrema importância, "*a escolha dos*

documentos a serem submetidos à análise, a formulação das *hipóteses* e dos *objetivos* e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final" (BARDIN, 1977, p. 121, grifo do autor), embora estejam interligados, os procedimentos são independentes e, consequentemente, não há a obrigatoriedade de execução em sequência.

Julgamos pertinente definir, em nosso exercício, a presença da homogeneidade em diversos aspectos, garantindo a representatividade, semelhanças e objetivos que se propõe a pesquisa. Essa similaridade em seus diversos aspectos é defendida em:

> Os documentos a serem analisados devem ser homogêneos. Isto é, devem obedecer a critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade que extrapole os critérios e os objetivos definidos. (FRANCO, 2005, p. 51)

Nesse contexto, a temática pode surgir explícita ou não, conduzindo-nos a formular hipóteses e a reflexão sobre a veracidade dos fatos encontrados em nosso material de análise, utilizando as técnicas de pré-análise, como "a referência aos índices e a elaboração de indicadores" (FRANCO, 2007, p. 54). A frequência dessa diferenciação quando observada e percebida torna-se um fator indispensável para compor uma análise robusta e significativa; por exemplo, quanto mais se fala em determinado assunto, mais importância ele terá.

Após a escolha das unidades que servirão de análise, é chegada a hora de definição das categorias de análise. Uma de suas definições está em "a categorização é uma operação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação seguida de um reagrupamento baseado em analogias, a partir de critérios definidos" (FRANCO, 2005, p. 57). Os grupos de categorização são compostos de palavras classificatórias que discorrem sobre o seu sentido, significado e a posição ocupada para sua interpretação. Esta ação criteriosa é de tamanha importância, pois reforça a relevância da formulação da análise categorial e justifica sua composição com elementos robustos, *"esta etapa é muito importante, pois a qualidade de uma análise de conteúdo possui uma dependência como o seu sistema de categorias"* (OLIVEIRA; ENS; FREIRE; MUSSIS, 2003, p. 9, grifo do autor).

Considerando que as possibilidades de categorização são amplas, desde que mantenham a fidelidade ao objeto de estudo e o surgimento de fatores positivos e negativos, o alinhamento entre as categorias deve considerar as ideias mais estruturadas, que darão suporte para que a mensagem seja construída de forma consistente. Para dar mais firmeza ao procedimento, Franco (2005) elenca duas possibilidades de elaboração,

a primeira delas trata das categorias nascidas *a priori* [4] e descritas como "as categorias e seus respectivos indicadores são predeterminados em função da busca a uma resposta específica do investigador" (FRANCO, 2005, p. 58). Em toda estratégia, cabe alguns entraves, entre eles o risco de simplificar e fragmentar os achados, isto se aplica na quantificação de termos e a sua frequência na pesquisa. A segunda descrição trata de:

> As categorias que não nascem *a priori*, descritas como categorias *a posteriori* e são provenientes "da fala", do discurso, do conteúdo das respostas e implicam constante ida e volta do material de análise à teoria. (FRANCO, 2005, p. 59, grifo do autor)

Naturalmente detém alguns riscos, entre eles a exigência de grande experiência e habilidade teórica do investigador, abrindo o precedente à excessiva quantidade de categorias para serem analisadas.

Para fins de organização e esclarecimento da proposta de análise categorial em nossa pesquisa, temos as unidades de registro, as unidades de contexto e as categorias analíticas, descritos no esquema a seguir.

Quadro 3: Categorias analíticas

Unidades de registro	Unidades de contexto	Categorias analíticas	
• **Palavra**: Educação Infantil; • **Tema:** Política Educacional; **Personagens:** Docentes (em atuação ou não) e demais membros envolvidos com a Educação Infantil no município.	• Rede de Ensino do Município do Recife	**1 Pré-análise:** a) Formulação das hipóteses/objetivos; b) Escolha dos documentos; c) Definição do *corpus*, considerando os pontos subjacentes.	***2 A priori*** a) Definir os indicadores que irão refinar as buscas; b) Percepção das especificidades Educação Infantil; c) Educação Infantil na perspectiva de direito da criança; d) Esforços para a execução das metas estabelecidas no PME.

Fonte: Produzido pela autora.

No tocante aos limites da análise de conteúdo, tem-se subentendido a intuição e sensibilidade do pesquisador quanto ao tratamento dado a este processo e a ausência de rigor como forma de ampliar o discurso e incorporar demais conteúdos. Ainda assim, é preciso cuidado e vigilância metodológica.

[4] Afirmado ou estabelecido sem verificação; pressuposto.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL

Neste capítulo, iremos apresentar a discussão teórica que embasa nossa pesquisa. Por isso, buscamos apresentar os principais conceitos balizadores aos estudos das Políticas para Educação no Brasil e, especificamente, das Políticas Educacionais para Educação Infantil.

3.1 Política e Política Pública

A instauração das discussões sobre política em nossa pesquisa aponta para necessidade de procurar entendê-la ampliando o conhecimento sobre a sua essência e indica a prática de estudos mais aprofundados. Para isso, levantamos alguns autores que discutem o campo conceitual que envolve o exercício de poder, o perfil político, a atuação do Estado e a força destes segmentos na vida dos homens. Na perspectiva clássica vivida na modernidade, temos a seguinte definição:

> O significado clássico e moderno de política – derivado do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, consequentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social, o termo política se expandiu graças à influência da grande obra de Aristóteles, intitulada *Política*, que deve ser considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de governo, com a significação mais comum de arte ou ciência do governo. (BOBBIO, 1995, p. 954, grifo do autor)

Na continuidade, o autor afirma que a partir da modernidade houve modificações na interpretação do conceito de Política, sendo ampliado para mostrar-se diretamente ligado à atuação do Estado, denominado como *pólis*[5]. Este conceito também pode ser atribuído enquanto sujeito que exerce a função política, dispõe de atos.

> Ordenar ou proibir alguma coisa com efeitos vinculadores para todos os membros de um determinado grupo social, o exercício de um domínio exclusivo sobre um determinado território, o legislar através de normas válidas. (BOBBIO, 1995, p. 954)

[5] Termo usado como sinônimo de Estado, adotado na modernidade.

Em outra situação, o Estado torna-se objeto “quando são referidas à esfera da Política ações como a conquista, a manutenção o robustecimento, a derrubada, a destruição do poder estatal” (BOBBIO, 1995, p. 954). Diante das mudanças da sociedade moderna, o Estado se posiciona revestido de estratégias entre o ataque e a defesa, de acordo com a ação demandada.

Ampliando o dinamismo da discussão, o referido autor traz algumas tipologias sobre a política na modernidade, onde o poder está na ação diretiva da prática humana para obtenção dos objetos ou ações almejadas. Dessa maneira, entende-se as relações através de jogos de poder; como exemplo, o autor diz que “o poder é definido por vezes como uma relação entre dois sujeitos, dos quais um impõe ao outro a própria vontade e lhe determina malgrado seu, o comportamento” (BOBBIO, 1995, p. 954).

O exercício de poder de um homem sobre outros homens encontra um campo clássico de atuação e, segundo Bobbio (1995 *apud* Aristóteles[6], 384 a.C. 322 a.C.), materializa-se no poder paterno, o poder despótico e o poder político. Numa breve descrição de Bobbio (1995), o poder econômico se prevalece no acúmulo de bens disponíveis, necessários ou não, balizando o comportamento daqueles que não o possuem.

O poder ideológico está pautado nos ideais propagados por alguma autoridade, conduzindo o comportamento dos influenciados. Como exemplo, “os sábios, sejam eles os sacerdotes das sociedades arcaicas, sejam os intelectuais ou cientistas das sociedades evoluídas” (BOBBIO, 1995, p. 955). Por fim, temos o poder político, exercido pelo uso autorizado da força física, nas diversas conotações; é por meio dele que o Estado utiliza seu poder de coerção.

Neste debate, aderimos à discussão sobre o poder político que envolve a ação do sujeito ativo no exercício de poder, que se posiciona alterando o comportamento do sujeito passivo, caracterizando a ação de um homem sobre outro homem. Tomado como exemplo, a relação entre “governantes e governados, soberanos e súditos, entre o Estado e cidadãos, entre autoridade e obediência, etc” (BOBBIO, 1995, p. 955).

Considerando este contexto, Bobbio (1995) afirma, sobre a finalidade da política, que depende do objetivo almejado e das prioridades eleitas pelo grupo dominante.

[6] Filósofo grego que propôs reflexões sobre a Política, objetivando a felicidade humana.

> Em épocas de lutas sociais e civis, por exemplo; será a unidade do Estado, a concórdia, a paz, a ordem pública, etc.; em tempos de paz interna e externa, será o bem-estar, a prosperidade ou a potência; em tempos de opressão por parte de um governo despótico, será a conquista dos direitos civis e políticos; em tempos de dependência de uma potência estrangeira, a independência nacional. Isto quer dizer que a Política não tem fins perpetuamente estabelecidos, e muito menos um fim que os compreenda a todos e que possa ser considerado como seu verdadeiro fim: os fins da política são tantos quantas são as metas que um grupo organizado propõe, de acordo com os tempos e circunstâncias. (BOBBIO, 1995, p. 957)

No uso deste poder, distinguem-se os membros e categorias da sociedade marcadas pela desigualdade. Esta categorização tem como exemplo a divisão entre ricos e pobres, fortes e fracos, onde os primeiros sobressaem sobre os últimos. Pela maior concentração de força, o poder político torna-se o absoluto e assume as rédeas nesta sociedade desigual, gerando subordinação a todos os outros.

Podemos entender que não há definição quanto ao modelo de um grupo político, mas temos explícita a intencionalidade na maneira como este utiliza sua força. As teorias tradicionais tentam desmistificar alguns aspectos que caracterizam a política, mas todas convergem para o mesmo rumo: a ordem enquanto bem comum. Para facilitar o entendimento do conceito de Política, podemos identificar como uma "forma de poder que não tem outro fim senão o próprio poder, onde o poder é, ao mesmo tempo, meio e fim, ou, como se diz, fim em si mesmo" (BOBBIO, 1995, p. 958). Corroborando com nossa discussão, trazemos para o debate a perspectiva filosófica para que o percurso e a finalidade de política sejam percebidos por outros aspectos, "a política baseia-se na pluralidade dos homens" (ARENDT, 1988, p. 21), ao afirmar que "a política baseia-se na pluralidade dos homens", aponta que a ação política é pujante à condição humana e à diversidade de valores e crenças, não atingindo a todos da mesma maneira.

> Política jamais atinge a mesma profundidade. A falta de profundidade de pensamento não revela outra coisa senão a própria ausência de profundidade, na qual a política está ancorada. (ARENDT, 1998, p. 21)

Analisando este campo filosófico da política, afirma-se que o homem não nasce político, esse conceito surge nos espaços, estabelecendo as relações entre os homens, reforçado pela prática na sociedade ocidental, que busca impossibilitar a ação política com transformações em seu conceito, por meio do estudo da História: "através da ideia

de uma história mundial, a pluralidade dos homens é dissolvida em *um* indivíduo-homem, depois também chamada de humanidade" (ARENDT, 1998, p. 23, grifo do autor).

A autora ainda defende que, para que possamos falar sobre política, é preciso desprender de nossos preconceitos sobre ela e que estes existem diante da nossa incapacidade de entendê-la, impedindo-nos de nos mover na sociedade. Esta mesma sociedade que, em algumas ocasiões, pede a derrocada da política, acaba sendo vítima de sua ineficácia e exclusão, assim como das ações do Estado. "Através de um governo mundial que transforme o Estado numa máquina administrativa, liquide de maneira burocrática os conflitos políticos e substitua os exércitos por tropas de polícia." (ARENDT, 1998 p. 26)

Sobre a possibilidade de eliminação da ação política na sociedade, é conveniente descrever como ação utópica, pois esta denota a sociedade agindo contra si mesma, desconsiderando o poder que lhe cabe e, inclusive, eliminando um de seus maiores expoentes: a disputa entre classes.

Em uma sociedade moderna, defende-se o fazer político, incluindo o diálogo, as lutas e resistências, que impedem a criação de Estados despóticos e seu poder burocrático. Porém, somos acostumados a cair na armadilha de acreditar que não somos cidadãos habilidosos ou conhecedores da política, desprezando o nosso papel de agentes políticos.

As experiências a partir das ações políticas nas sociedades carregam marcas seculares de fracasso. Assim, são lançadas algumas reflexões sobre a funcionalidade da política, "a pergunta é muito mais radical, muito mais agressiva, muito mais desesperada: tem a política algum sentido ainda?" (ARENDT, 1998, p. 38). A partir disso, questiona-se qual a finalidade da política em nossas ações e, enquanto sujeitos, quais foram as experiências adquiridas ao longo de nossa vida. A autora ainda traz uma afirmação clara e objetiva: "o sentido da política é a liberdade." (ARENDT, 1998, p. 38).

Tomando a reflexão sobre as experiências das ações do Estado totalitário no modelo de condução de homens, conectados ao poder destrutivo que os Estados possuem, tirando a liberdade dos outros indivíduos da sociedade e pondo em risco a existência da humanidade. Diante desse poderio do Estado, qual o sentimento que nos resta? Desde o início da modernidade, a ideia de que a política leva à liberdade ou conduz à proteção e provimento da cidade foi refutada.

> Se for verdade que a política nada mais é do que algo infelizmente necessário para a conservação da vida da humanidade, então de fato ela mesma começou a se riscar do mapa, ou seja, seu sentido transformou-se em falta de sentido. (ARENDT, 1998, p. 40)

As conjecturas sobre a Política na visão normativa de Bobbio (1995) e filosofia política de Arendt (1998) oportunizam a reflexão sobre a atuação do Estado e o posicionamento dos homens neste contexto. O modelo burocrático, paternalista e clientelista perdeu força diante do avanço do neoliberalismo, trazendo medidas que modificaram sua relação com a sociedade. Estas mudanças ocorridas pelo Estado contemporâneo e neoliberal de atuação híbrida, em virtude da influência do público-privado, constitui o perfil gerencialista, trazendo conflitos, lutas e resistências que modificaram as relações entre dominadores e dominados. Para pontuar as passagens ao longo da história, Bobbio (1995) identifica e esclarece a atuação do Estado em alguns períodos, exercendo influência diante da sociedade. Por isso, realiza um percurso sobre as maneiras clássicas de exercício do poder, considerando que este não se justifica em si mesmo e é caracterizado através da força do homem sobre outros homens. E na passagem para a modernidade, a discussão sobre a essência da Política demanda a ação almejada, dispondo de algumas formas de atuação e possuindo o poder político soberano. Numa discussão de enfoque mais filosófico sobre o homem e a sua relação com a política, Arendt (1988) cita a diversidade de comportamentos, considerando as passagens na convivência entre os homens, ideias e o engajamento, pelo fato de ser um construto dele mesmo com a natureza. Como exemplo desta relação, na perspectiva de transmissão de poder através da herança familiar, afirma-se que esta nada mais é do que a falência da política, respaldada apenas por este referencial. Alinhados às descrições feitas por Bobbio (1995) sobre as formas de poder na idade moderna, percebemos que a presença do homem nas políticas está subjacente ao exercício do poder, além da importância da política nas relações humanas em sociedade.

Alinhando a nossa investigação sobre as Políticas Públicas para a Educação Infantil no município do Recife, procuramos entender a relação do Estado com as ações desenvolvidas para esta etapa de formação. Os históricos indicam o reconhecimento tardio, a influência de organismos externos e as alterações aos atendimentos mediante critérios forjados em lei. Além de mensurar as metas e estratégias contidas no planejamento educacional, especificamente no Plano Nacional de Educação e no Plano Municipal do Recife, *lócus* de nossa pesquisa.

3.2 Políticas Públicas e Avaliação de Políticas

No debate sobre as Políticas Públicas, é prudente uma breve discussão sobre o Estado e o Governo, que ocupam lugar de destaque em sua formulação. Neste compasso, temos algumas definições sobre o que é o Estado e o que é o Governo, "é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente" (HOFLING, 2001, p. 31).

O entendimento sobre o que é Governo recai em ser o poder legitimador, alinhado às características burocráticas.

> Como um conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (HOFLING, 2001, p. 31)

A partir destas definições, podemos entender o que são as Políticas Públicas no interior do Estado e sua articulação com o Governo. Muller e Surel (2002) discutem sobre a essência das Políticas Públicas, mensuradas diante da sua intencionalidade e nas diretrizes para resolução dos problemas públicos. A partir disto, distingue-se a concepção das Políticas Públicas como as ações postas sob a responsabilidade do Estado com a participação de diversos segmentos.

A discussão sobre as Políticas Públicas encontra raízes na definição sobre que é Política, Secchi (2016 *apud* BOBBIO, 2002) afirma que a Política acontece na ação direcionada do homem, que utiliza as ferramentas necessárias para obter e manter seu poder sobre os outros homens, carregando a dimensão integrada entre a decisão e a ação. No entanto, destacamos que o conceito de Política Pública tem diferentes concepções, que precisam ser explicitadas. Para tanto, Muller e Surel (2002) ofertam as distintas caracterizações.

> Com efeito, este termo cobre, ao mesmo tempo, a esfera da política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*). A primeira faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil, podendo a fronteira entre os dois, sempre fluida, variar segundo os lugares e as épocas; a segunda designa a atividade política em geral (a competição pela obtenção dos cargos políticos, o debate partidário, as

> diversas formas de mobilização...); a terceira acepção, enfim, designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos políticos-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos. (MULLER; SUREL, 2002, p. 10, grifo do autor)

Os autores discutem sob a perspectiva inicial das Políticas Públicas de essência tradicionalista e de contornos delimitados, porque as primeiras interpretações aconteceram sob a luz das ciências administrativas e do direito.

> Nessa perspectiva tradicional, as políticas públicas se encontravam delimitadas, segundo sua inscrição num território dado e/ou um setor econômico tornando-se esta última noção, pouco a pouco, o principal modo de distinção. (MULLER; SUREL, 2002, p. 14)

A modificação na formulação das Políticas Públicas a partir da conceituação sociológica tornou-se um espaço de trocas entre os atores, contendo subsistemas que promovem interação nas relações de poder de forma mais regular e contínua, resultando na obtenção de recursos. “Para que se esteja na presença de uma política, é necessário que seja igualmente definido, pelo menos como tendência, um *quadro geral de ação.*” (MULLER; SUREL, 2002, p. 15, grifo do autor)

A definição do que é uma Política Pública é um terreno bastante delicado, já que “qualquer definição de Política Pública é arbitrária” (SECCHI, 2016, p. 2), reafirmada com a seguinte reflexão:

> Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCHI, 2016, p. 2)

Para o modelo recente de atuação política, a fim de articular a constituição de uma Política Pública é necessário coerência dos atores públicos e privados nas decisões e declarações. Esta premissa se faz a partir da concepção de que uma Política Pública não é apenas um conjunto de decisões, mas um espaço composto de relações complexas que ultrapassam o campo jurídico.

> Isto significa que, para que uma política pública “exista”, é preciso que as diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma *estrutura de sentido*, ou seja, que mobilize elementos de valor e conhecimento, assim como instrumento de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados. (MULLER; SUREL, 2002, p. 16, grifo do autor)

Nessa perspectiva, algumas dificuldades são inerentes ao processo de formulação de uma Política Pública, entre elas a tomada de consciência sobre a exigência da construção e normatização da ação pública em quadro normativo coerente, trazendo clareza nos objetivos e nas decisões tomadas. Considerando ações contraditórias da política, problematiza-se o sujeito que determina as normas da ação pública diante da ampla participação dos diversos atores.

Outro ponto de discussão levantado por Secchi (2016) é sobre a dimensão do campo de atuação das Políticas Públicas, que se confunde apenas na atuação macro. No entanto, neste conceito estariam excluídos os problemas do campo micro, pertencentes às regiões, municípios e comunidades, que também enfrentam problemas públicos.

> Adotar o nível de operacionalização como delineador do que seja "política pública" também, no limite, restringiria as preocupações de "política pública" apenas às grandes diretrizes, como modelo de Estado, modelo de sociedade e modelos de organização do mercado. (SECCHI, 2016, p. 5.)

Associar uma Política Pública à quantidade de pessoas atendidas levaria em conta apenas a ação do Estado e os meios de organização da sociedade e do mercado, colocando em risco a percepção de que as Políticas Públicas devem agir na resolução de problemas a fim de melhorar as condições de vida das pessoas, o mais brevemente possível. Outra questão relevante, pertencente à análise das políticas, alinha-se aos esforços orçamentários, que são destinados desde a implementação até a execução das políticas. Ao citar valores como referência de eficácia, encontramos armadilhas.

> Quando se procura avaliar a ação do Estado num setor determinado, somos tentados a nos ater a um indicador orçamentário e, particularmente, a considerar que uma política será tanto mais importante – ou tanto mais eficaz – quanto mais elevados forem os créditos que lhe são destinados. (MULLER; SUREL, 2002, p. 23)

Muller e Surel (2002) afirmam que as despesas proporcionadas pelas políticas não são garantia de êxito e que, na verdade, dependem do que foi decidido e qual fonte de referência adotada como eficiente.

Discute-se que as ações de pouco investimento causam baixo impacto e não produzem uma relação diretamente proporcional, mas isso não pode ser rebatido com o exemplo das políticas de regulação, que, mesmo sem grandes investimentos, geram um imenso impacto na esfera política e administrativa, modificando o quadro jurídico do

setor social. O que costuma ocorrer é que os atores ligados à implementação e execução das Políticas Públicas tendem a "substituir os indicadores de *meios* por indicadores de *resultados*, porque sua capacidade de influência está diretamente ligada à dimensão desses meios" (MULLER; SUREL, 2002, p. 24, grifo do autor).

Diante destas conjecturas sobre a influência na execução das Políticas Públicas, discute-se sua dinâmica como determinante para o cenário político. Secchi (2016) afirma que o conteúdo que envolve a Política Pública é capaz de sentenciar o processo político na figura do analista de política pública, que tem o papel de perceber a essência da Política em questão. Para isso, este profissional utiliza algumas estratégias na classificação das tipologias existentes.

> Uma tipologia é um esquema de interpretação e análise de um fenômeno baseado em variáveis e categorias analíticas. Uma variável é um aspecto discernível de um objeto de estudo que varia em qualidade e quantidade. Uma categoria analítica é um subconjunto de um sistema classificatório usado para identificar as variações em quantidade ou qualidade de uma variável. (SECCHI, 2016, p. 16)

Quando as Políticas Públicas se tornam objeto de estudo, as tipologias exercem o papel na classificação das características, conteúdos e maneiras de agir da essência das instituições participantes e dos atores envolvidos. Esta tentativa de análise das Políticas Públicas como objeto pertencente à sociedade e ao campo da pesquisa carrega entraves para sua identificação e interpretação. Considerando que sua construção se dá em função das decisões políticas, que incidem diretamente nos setores da sociedade, entendemos que as políticas tornam-se públicas para o enfrentamento dos problemas que envolvem o público. Considerando que as Políticas Públicas são compostas de intencionalidade para a resolução dos problemas públicos que atingem as pessoas, levando isso em conta faz-se necessário o entendimento da organização, além da justa interpretação do seu processo de existência. Este momento requer esforços para que a intencionalidade não seja suprimida em virtude das dificuldades existentes. A Política Pública é a ação concreta e ao mesmo tempo simbólica, considerando a representatividade que causam no ambiente em que foram implantadas.

> A importância desta *dimensão simbólica* das políticas públicas, cujo impacto passa também pela construção de imagens do mundo que modificam a representação que os atores fazem do seu ambiente (MULLER; SUREL, 2002, p. 24, grifo do autor).

Percebe-se a complexidade existente nesta ação, que ultrapassa o entendimento nas decisões adotadas pelo Estado, fazendo necessário o exercício da democracia durante a resolução dos problemas públicos, como também a presença de alguns questionamentos no tocante à sua elaboração, diretrizes, execução, contando com a participação dos atores estatais e não estatais. Também se considera a ausência de linearidade nas definições encontradas e do conjunto de respostas eficazes que atenda às demandas da sociedade. Ampliando essa discussão, Muller e Surel (2002) afirmam que uma Política Pública não possui fronteiras previamente definidas, seus contornos são infinitos e questionáveis, além das constantes modificações que envolvem os campos políticos, não devendo ser considerado dado de pesquisa. Analiticamente a existência ou não da política torna-se um desafio para os atores políticos, que possivelmente serão influenciados para valorizar a essência da ação ou justificá-la a partir dos moldes da ação governamental.

> Na tentativa de ir mais longe, a maioria dos autores propõem elementos que permitam especificar um pouco a noção de política pública. Pode-se agrupar esses elementos sob três grandes rubricas: uma política pública constitui um *quadro normativo de ação*; ela combina elementos de *força pública* e elementos de *competência* [*expertise*]: ela tende a constituir uma *ordem local*. (MULLER; SUREL, 2002, p. 13, grifo do autor)

Neste debate sobre as especificidades das Políticas Públicas, Secchi (2016) sugere duas abordagens distintas, percebendo que, nas concepções sobre as Políticas Públicas, existem diferenças na participação dos atores envolvidos. O autor revela que, na abordagem estatista, "considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais" (SECCHI, 2016, p. 2) e o que irá determinar sua natureza pública é a ação junto ao protagonismo no campo jurídico. Ou seja, apenas atores legitimados pela ação estatal são reconhecidos. Nesta concepção estatista, não se considera a atuação dos atores não estatais no sentido de conceber e liderar ações para as Políticas Públicas.

Na outra abordagem, a de concepção multicêntrica, esse conceito é superado, oportunizando aos demais atores não estatais atuarem nas Políticas Públicas. Secchi (2016) defende a abordagem multicêntrica e, para isso, elenca alguns pontos que legitimam esta escolha, entre eles o destaque em "essa abordagem adota um enfoque mais interpretativo e, por consequência, menos positivista, do que seja uma política pública" (SECCHI, 2016, p. 3). Além disso, não há mensuração ao caráter jurídico das organizações, fornecendo ampla atuação nos fenômenos, valorizando as organizações e os diversos atores. Entendemos que essa gama de atores envolvidos, estatais e não

estatais, discute mais eficientemente a melhor maneira para o enfrentamento dos problemas públicos. Diante da ação das esferas públicas e privadas, de essências distintas, o Estado Moderno se destaca na prerrogativa de lhe ser atribuído regulamentação das Políticas Públicas, além de obter o uso legítimo da força, em relação aos demais atores não estatais. A ação controladora do Estado sob os diversos recursos atua diretamente nas políticas mais amplas e estruturadas.

> Chamamos políticas governamentais aquelas políticas elaboradas e estabelecidas por atores governamentais. Dentre as políticas governamentais estão as emanadas pelos diversos órgãos dos poderes Legislativos, Executivo e Judiciário. Nos dias atuais, as políticas governamentais são o subgrupo mais importante das políticas públicas, e são as que recebem maior atenção na literatura na área. (SECCHI, 2016, p. 5).

Considera-se que a ação pública materializada nas Políticas Públicas necessita de organização para compreendermos sua base, que parte da aceitação de um problema até a avaliação da Política Pública, composta por um ciclo de: "1) Identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; 7) extinção." (SECCHI, 2016, p. 33). Mesmo com essa configuração, não há garantia em seguir a dinâmica proposta, pois costumam surgir demandas aleatórias, pondo em risco a capacidade de organizar as ideias e simplificar a sua execução. Este ciclo clássico de uma Política Pública, também conhecido como abordagem sequencial, traz utilidade à análise da ação pública e coloca em ordem a complexidade das decisões e das ações, sem dispensar a necessidade de atenção à sua compreensão. Ao propor a sequência da formulação das Políticas Públicas, rompe-se com a ação das elites que decidem a ação pública, pois os atos individuais, que estavam amparados por competência jurídica, passam a ser impedidos e prioriza-se uma abordagem sociológica. Este ciclo demonstra que esse tipo de abordagem sequencial, adotado na ação pública, oportuniza conhecer os fundamentos de uma Política Pública, considerando a complexidade que a contorna. No entanto, não se extingue os estudos sobre todo o processo, para que se detenha o conhecimento das ações e vieses presentes em cada etapa. É importante salientar que as fases que compõem o ciclo da materialização de uma Política Pública não acontecem de forma linear, sendo dependentes das situações manifestadas durante o processo "com efeito o processo de produção do problema e a 'escolha' das soluções não para com a tomada de decisão e a implementação." (MULLER; SUREL, 2002, p. 27). Durante a fase de implementação, modifica-se a

interpretação, indicando prudência nas resoluções diante dos contornos ofertados nas ideias racionalistas, justificando-se como a resolução definitiva dos problemas. Essa compreensão acontece diante dos atributos sociopolíticos e seus mecanismos, que procuram descrever e justificar o enfrentamento dos problemas públicos demonstrando que as Políticas Públicas por si só não resolvem os problemas.

> Na realidade, os problemas são "resolvidos" pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, a gestão de seus conflitos e, sobretudo, através dos *processos de aprendizagem* que marcam todo processo de ação pública. (MULLER; SUREL, 2002, p. 28, grifo do autor)

Estas interações durante as ações não objetivam resolver problemas, mas ordenar uma representatividade aos entraves existentes sobre as condições sociopolíticas pertencentes à sociedade. Não obstante, todas as descrições já realizadas só possuem sentido quando de fato há finalidade na ordem política e quando esta se debruça na resolução dos problemas públicos. Neste quadro de análise das políticas públicas, encontramos um fato também muito determinante: a ausência de ações voltadas para o público também se caracteriza como uma Política Pública.

> Se o não agir acarreta, com frequência, efeitos políticos e sociais tão visíveis quanto uma ação em boa e devida forma, não se deve, por isso, evidentemente, considerar que se está diante de uma política toda vez que um governo não faz nada! (MULLER; SUREL, 2002, p. 22)

A partir deste entendimento, elencamos algumas situações que descrevem a afirmativa acima: a intencionalidade do não agir, a ausência de decisão em razão da pouca robustez dos elementos que a constituem e a não execução em função da necessidade de decisões específicas nos diversos níveis administrativos.

O fato de a Educação ser determinada como uma política social protagoniza embates entre o Estado e as esferas da sociedade, promovendo incansáveis mensurações sob sua eficácia e eficiência.

3.3 Política Educacional e o Estado Federado Brasileiro

Nossa pesquisa traz um debate sobre as Políticas Públicas para a Educação Infantil no município do Recife, presentes no bojo do Estado e do Governo, pela representatividade e responsabilidade estatal, na garantia da oferta e da qualidade do ensino, submetido ao regime de colaboração entre a União, Distrito Federal, os estados e os municípios. A responsabilização sobre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental está com os municípios, que, em parceria com o estado, deve propor os objetivos e a execução das metas na legislação vigente. Sendo assim, "As políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social" (HOFLING, 2001, p. 31).

Para entender as Políticas Públicas em curso no Brasil, é necessário explorar o modelo federalista que marca a atual organização sociopolítica. Isso porque, neste contexto que se configuram as responsabilidades sobre as políticas sociais, incluindo a Educação como bem público, o Brasil é definido como uma República Federativa Democrática através de um marco legal: a Constituição da República Federativa de 1988, que é composta de instrumentos que, inclusive, impedem a revogação desta condição. "O art. 60, em seu parágrafo 4º, inciso I, proíbe terminantemente qualquer proposta de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa do Estado." (CURY, 2010, p. 149) A ação do Estado brasileiro em seu território é caracterizada como uma União Federativa, detentora da ação político-administrativa; "ela abriga em si o poder de gerar obrigações e deveres e de assegurar direitos emanados da Lei Maior em todo o território nacional" (CURY, 2010, p. 150). Em consequência disso, os movimentos pela garantia da democracia tomaram força, surtindo o efeito esperado, apenas em 1989, com a primeira eleição direta de caráter democrático para Presidente da República de ordem civil.

> Com efeito, a Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma república Federativa formada pela "União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal..." (art 1º da Constituição). E ao se estruturar assim, o faz sob o princípio da cooperação recíproca, de acordo com os artigos 1, 18, 23 e 60, §4º, I. Percebe-se, pois, que em vez de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competência e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro dos limites expressos, reconhecendo a dignidade e a sua autonomia própria. (CURY, 2010, p. 158)

Essa organização jurídico-administrativa da república democrática mostrou-se um avanço diante das arbitrariedades que compuseram a história da república brasileira.

> A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. (CURY, 2010, p. 158)

Essa descrição do perfil da Carta Magna brasileira afirma a adoção do princípio colaborativo e a distribuição das responsabilidades, além da autoria das metas comuns, preconizando que os entes federativos atuem de forma participativa, com as seguintes características:

> No circuito dos entes federativos, o regime escolhido para integrá-los foi o de colaboração recíproca. O regime de colaborações, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil, lento e necessariamente negociado. É o que acontece com um Brasil cuja União congrega 27 estados, mais de 5.600 municípios e o Distrito Federal. (CURY, 2010, p. 160)

Nesta estrutura do Estado brasileiro, encontramos duas formas de ação: a execução e a consolidação dos princípios federalistas, o que indica que um Estado democrático de direito deve se organizar da seguinte forma:

> Critério a ser cuidadosamente referido é o da distinção entre Estado Nacional e União Federativa. O Estado Nacional, dotado de soberania, se rege nas relações com outros Estados pelo Direito Internacional. Nesse sentido, só Estados soberanos – pessoas jurídicas de direito internacional pública – e organizações internacionais reconhecidas podem celebrar acordos, tratados, convenções e declarações formais e oficiais entre Estados Nacionais. (CURY, 2010, p. 149)

A Educação Nacional possui a prerrogativa de ser um bem público, direito dos cidadãos e de responsabilidade do Estado e tem suas raízes na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Considerando que o Brasil se alinha ao Decreto nº 63.223 de 1968, que estipula a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino. Em consequência, as demais legislações educacionais seguem o mesmo principio como a Lei nº 9.394/96, que determina as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e estabelece a criação do Plano Nacional de Educação, alinhado à Declaração Mundial sobre a Educação para todos (UNESCO, 1998).

> O tratamento e a avaliação das políticas educacionais, no Brasil, exigem, entre outros critérios e cuidados, o de considerar a opção de sermos uma República Federativa. Diz o art. 1º da nossa Constituição: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito. (CURY, 2010, p. 149)

Com base nessa legislação e nos princípios do regime de colaboração, cada ente federativo possui uma parcela de responsabilidade sobre a educação nacional. Conforme o Art. 211, da Constituição Federal de 1988.

> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino:
> § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996);
> § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

Além da nossa Constituição Federal, é possível destacar, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os princípios do federalismo cooperativo brasileiro, especificamente no que se refere à educação:

> Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.
>
> § 1º. O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá:
> I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;
> II - fazer-lhe chamada pública;
> III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.
>
> Art. 8º A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

Na LDB, nº 9.394, Art. 11, Inc. V, o município deve:

> Oferecer à educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitido a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

Para dar conta da oferta da educação com qualidade e tentar garantir que as incumbências de cada ente federado sejam realizadas, a legislação prevê que eles devem materializar suas políticas para educação tomando como princípio o regime de colaboração. As expectativas diante da ação pública no campo da educação são dispostas nas metas e objetivos presentes nas legislações vigentes, em especial nos planos para educação. A confirmação de que os esforços para a execução se materializaram se comprovam durante a rotina vivenciada no chão da escola.

> O regime de colaboração, desde então, passou a ser defendido como um mecanismo de apoio/cooperação entre a União, estados e municípios na definição e implementação das políticas educativas voltadas para o efetivo usufruto da educação com qualidade. Isto, particularmente, ao se considerar as assimetrias presentes na realidade brasileira e, sobretudo, os problemas atávicos presentes na maior parte de suas municipalidades. (AZEVEDO; SANTOS, 2012, p. 564)

Nossa Constituição Federal se refere ao Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração no seu Art. 214.

> A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

Ainda neste artigo, afirma-se que o Plano Nacional de Educação, por meio das ações integradas entre os poderes públicos das esferas federativas, deve conduzir a:

> I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

Como se pode observar, há uma interdependência entre os entes federados no processo de planejamento e na oferta da educação nacional. Isso se revela importante para o entendimento dos rumos das políticas para Educação Infantil no país e nos municípios brasileiros. Em nossa temática de estudo, temos o Plano Municipal de Educação do Recife, que discorre sobre a Política para a Educação Infantil. Por isso, destacamos a orientação do regime de colaboração no planejamento da educação nacional. Neste compasso, buscaremos focar nos processos históricos que demarcam a materialização da

Política para Educação Infantil e que guardam uma íntima relação com o processo de planejamento das Políticas para Educação Infantil no Município do Recife.

3.4 Políticas Públicas para a Educação Infantil – Notas Históricas

As concepções de infância registradas na história mundial sofreram diversas alterações na sociedade, considerando o contexto que incluem as revoluções, e consequentemente trouxeram mudanças nas atividades econômicas e sociais. Nesse movimento, alguns filósofos como Descartes[7] e Rousseau[8] conduziram as reflexões sobre a infância. Posteriormente essas considerações, foram desenvolvidas por Ariés[9], que optou em discorrer sobre a história da infância contada pela sociedade.

> Esses pensadores falaram sobre a infância e, mais ou menos, sobre uma "natureza da criança", - mas não radicalizaram essa ideia. Mas toda ideia sobre infância é rompida em uma era pós-moderna. Pós-modernismo diz: não precisamos de uma concepção de infância. Assim, podemos ter uma educação diferente e uma filosofia da educação diferente- sem discriminação. Leis protegem as crianças-isso estava junto com a ideia de 'natureza da criança', mas a discriminação veio junto – ela veio com o conceito de infância. O Pós-modernismo diz adeus ao conceito de infância, e advoga que, sem ele, estamos numa situação melhor. (GHIRALDELLI JUNIOR, 2001, p.23)

Alguns movimentos liderados por pensadores da idade média, como Santo Agostinho[10] e da filosofia racionalista de Descartes, que condenavam a infância inocente e por considerar a idade da não razão, descrita como um período de constante imaginação. Por isso defenderam que para melhores condições de racionalidade, o melhor era a saída precoce da infância.

Posteriormente Rousseau oportuniza novas reflexões contrariando essas afirmativas, ao sustentar que a infância, até então condenada, seria a representação da pureza e inocência, tornando-se condição para a própria filosofia, incluindo as verdades e o conceito do correto.

Há alguns anos, o pensamento ocidental abandona o movimento linear sobre a infância, passando a compreendê-la em situações construídas socialmente.

---

[7] René Descartes, Filósofo, Físico e matemático francês.
[8] Jean Jacques Rousseau, Filósofo do período iluminista, teórico político e escritor.
[9] Historiador e medievalista francês da família e infância.
[10] Teólogo e filósofo nos primeiros séculos do cristianismo.

> Assim, começamos a esboçar uma terceira via para conversarmos sobre as crianças. Novos sentimentos associados a essa nova forma de falar sobre *o que fazer* com as crianças, em favor da comodidade dos adultos e da comunidade, ganharam algumas pessoas das cidades do ocidente nos séculos XIX e XX. Nessas conversas, no início do século XIX, a infância já aparece como algo obtido por *construção*. (GHIRALDELLI JUNIOR, 2001, p 25).

No ocidente, na finitude do século XVIII e início do século XIX a infância começa a ser vista como uma etapa de vida onde há menos rigidez, em virtude de estar atrelada ao contexto histórico, inclusive o local de moradia e a escola exercendo influência direta. Para tal afirmação, Ariés discorre sobre a "descoberta da infância", retratando o modelo de infância construído sob o reflexo do contexto inserido, descartando o estabelecimento de um padrão.

> Em Ariés, de modo mais abrangente e radical, as próprias noções que diferenciaram um menino um adulto aparecem como criação prática a partir da conversação e dos afetos que os grupos urbanos desenvolvem a respeito de seus filhos (GHIRALDELLI JUNIOR, 2001, p 26).

Nesse processo de exposição controlada das descobertas sobre a infância e as crianças, é justo destacar que todas são constituídas da interpretação dos adultos, o que não oportuniza elas se mostrarem. Inclusive há críticas ao historiador, pela opção em discorrer sobre a infância apenas pelos grupos sociais mais favorecidos, da igreja e da burguesia, excluindo as crianças mais pobres.

Paralelo às diversas interpretações, o que propomos é a reflexão sob o olhar mais apurado sobre a concepção de infância e as contribuições para as mudanças na sociedade.

> Acontece que a distinção da infância da adultez, que a modernidade ocidental produziu, não corresponde a uma só ideia de infância, nem origina uma única norma da infância. Não apenas vários autores têm chamado a atenção para a diversidade das formas e modos de desenvolvimento das crianças, em função da sua pertença cultural-isto é, sustentam que a cultura molda a infância, por contraponto à ideia de uma natureza universal da infância, suposta a partir de estudos centrados no ocidente. (SARMENTO, 2007, p, 29).

A primeira etapa da modernidade trouxe o advento da revolução industrial, as ingerências capitalistas na economia e nas questões sociais. Esse movimento promoveu a presença de crianças no chão das fábricas, entre outras formas de exploração. Na etapa seguinte, onde a modernidade atinge uma segunda etapa, quando a criança torna-se alvo de apelos um tanto que perversos.

> Na segunda modernidade, o desenvolvimento ativo de uma indústria cultural para as crianças, frequentemente dominada pela comunicação de modelos de referência via *media*, e, de uma forma geral, pela complexificação crescente das condições de vida das crianças, com estrutura de seus quotidianos segundo dinâmicas indutoras de comportamentos agressivos, competitivos e agonísticos. (SARMENTO, 2007, p35).

Esta constatação fragiliza a essência da infância, como sujeitos em construção, para meros receptores de cultura da maioria. Como reforço a esta reflexão temos a ocupação das crianças numa sociedade carregada de demandas, indicando que a condição de sujeito explorado sugere as mais diversas interpretações.

> A infância não é a idade do não trabalho; todas as crianças trabalham, nas múltiplas tarefas que preenchem os seus quotidianos, na escola, no espaço doméstico e, para muitas, também nos campos, nas oficinas ou na rua. A infância não vive a idade da não infância: está ai presente nas múltiplas dimensões que a vida das crianças (na sua heterogeneidade) continuamente preenche. (SARMENTO, 2007, p 36).

As crianças e cultura de infância estão presentes nas comunidades, nos planos de governo e nas políticas públicas, sendo ativos nas construções e identidade para a cultura. E são diretamente influenciadas e atingidas pelas decisões políticas da sociedade na qual está inserida.

> No entanto a participação política não se restringe ao poder do voto. O que importa aqui acentuar é o fato de que as crianças privadas de direitos políticos diretos tendem a ser, em consequência da sua ausência forçada da cena política representativa (governo, parlamento, câmaras municipais etc.), invisibilidades enquanto atores políticos concretos. Na verdade, privação de direitos políticos não é sinônimo de ausência de participação política. (SARMENT0, 2007, p, 37).

A invisibilidade das crianças nas decisões políticas exerce um impacto no reconhecimento de sua cidadania e sendo normalmente as mais atingidas pelos desequilíbrios sociais. “Não votando nem sendo eleitas, as crianças são tematizadas fora do quadro do referencial de destinatários políticos, designem-se eles como ‘ cidadãos’, ‘contribuintes’, ‘patrícios’ ou mesmo povo” (SARMENTO, 2007, p, 38).

Para a cidadania moderna, o reconhecimento enquanto cidadão se identifica no pertencimento à comunidade e usufruto dos direitos civis e políticos, individuais e coletivos como também obrigações e deveres. Para as crianças, a escola é o local onde esta cidadania começa a ser vivida. “A escola foi sendo historicamente tematizada pela

modernidade como o lugar da formação de jovens cidadãos, plenos de direitos, capacidade e competência, para competirem e/ou se solidarizarem numa sociedade com igualdade de oportunidades.” (SARMENTO, 2007, p, 40).

Em um breve preâmbulo sobre os registros da iniciativa das Políticas Públicas para a Infância e Educação Infantil, onde são elencados diversos elementos que identificam a concepção de infância no país; na fase inicial, as crianças eram entendidas como seres frágeis, imaturos e incapazes e, seguindo a contramão evolutiva, a educação ofertada era de caráter compensatório, causando prejuízos à sua formação. Muito antes do período que antecedeu a conquista de uma jovem república democrática, das primeiras discussões sobre a concepção de infância, destaca-se a Declaração dos Direitos das Crianças, de 20 de novembro de 1959.

> A ‘Declaração dos direitos das crianças’ tornou-se balizadora de comportamentos sociais, políticos e econômicos frente à infância, e também induziu a existência de várias legislações específicas. Ela teve como papel disseminar, entre os adultos, a concepção da proteção e da necessidade de cuidados especiais destinados às crianças por sua minoridade. Isto é, fomentar a empatia em relação às crianças. (RICHTER; BARBOSA, 2011, p. 05)

A história conta que, no início da modernidade, as crianças pertenciam aos grupos da família, da comunidade e dos pais e que tiveram suas vidas forjadas a partir da essência destes grupos. Perceber que a criança ao nascer necessita de direitos civis que assegurem sua proteção, igualdade, notoriedade e cuidados especiais é um dos grandes desafios para os adultos na modernidade.

Pela análise das Políticas Públicas para a Educação Infantil, no contexto de um país que caminhava para construção da democracia, percebe-se que a garantia de direitos é um advento bastante jovem na história brasileira. Essa perspectiva sobre os direitos da criança conduziu à reflexão de suas características e descobertas, o que levou à construção dos ambientes para escolarização.

A essência da Educação Infantil no contexto mundial e no Brasil carrega o caráter assistencialista voltado à classe menos favorecida. No caminho das conquistas da classe trabalhadora, temos alinhado o assistencialismo compensatório, empregado nos atendimentos para a Educação Infantil. Educação pobre para os pobres é uma constatação nos procedimentos adotados nas primeiras Políticas Públicas para a infância no Brasil.

Foi pelos momentos de lutas de classe e pelo avanço do capitalismo que aos poucos os pobres foram se tornando uma fatia da camada economicamente ativa. Daí

surgiu a necessidade da escola pública e, consequentemente, da pré-escola, tomando como desafio a reflexão sobre a concepção de infância e a consideração de suas especificidades. Esse breve estudo aponta alguns registros dos improvisos e adaptações nos atendimentos à pré-escola durante a recondução democrática brasileira, assim como o amadorismo em lidar com esta etapa, que ainda carrega heranças na atualidade.

> Caracterizo as políticas sociais como uma intervenção do poder público no sentido de ordenamento hierárquico de opções entre necessidades e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade. (ROSEMBERG, 2002, p. 29)

Diante desta perspectiva, na "ordem nos atendimentos", a sensibilidade quanto à natureza da Educação Infantil é visivelmente irrelevante. A atenção dispensada se alinha à ausência de preocupação quanto à qualidade destes atendimentos e às especificidades da Educação Infantil. A falta de investimentos, a influência de organismos internacionais e a ausência da identidade com as questões nacionais e regionais enfraquecem a Educação Infantil brasileira. Estes cenários discursivos que envolvem as questões políticas e filosóficas dos direitos civis e o perfil dos projetos pedagógicos mostram-se bastantes conflituosos: "Os direitos das crianças e a alteridade das infâncias têm sido percebidos pelos educadores mais como um impasse que como uma perspectiva de futuro para a Educação" (RICHTER; BARBOSA, 2011, p. 1).

A criança, peça mais importante deste cenário, é invisível. Não se atenta ao desenvolvimento de suas características, que por muito tempo foram sabotadas. Subjugou-se a formalização de uma educação eficaz para as crianças, onde sua formação holística fosse respeitada. A grande maioria das políticas públicas para a infância no período pós-ditatorial brasileiro se identifica apenas com o atendimento à classe mais pobre e a expansão do Ensino Fundamental.

> O modelo redundou numa sinergia perversa entre espaço inadequado, precariedade de material pedagógico e ausência de qualificação profissional da educadora, resultando em ambientes educacionais pouco favoráveis ao enriquecimento das experiências infantis. (ROSEMBERG, 2002, p. 35)

A Educação Infantil, no contexto do Brasil na década de 1960, tinha na rotina da pré-escola características assistencialistas à população em massa e era amparada pelo setor privado e estava sob a influência dos organismos internacionais, gerando um desalinho nas concepções para a infância.

Na década seguinte, os anos 1970, os movimentos populares, as esferas de poderes municipais e estaduais interferiram no modelo adotado pela instância federal, causando um descompasso ainda maior. Órgãos como UNICEF[11] e UNESCO[12] influenciaram diretamente nas ações voltadas para a infância. Registra-se um ensaio sobre o atendimento na Educação Infantil brasileira no ano de 1978, ainda durante a ditadura militar na cidade de São Paulo. A Secretaria de Assistência Social ficava responsável pelas crianças de 0 a 3 anos na creche, e a Secretaria de Educação, responsável pelas crianças de 4 a 6 anos na pré-escola. Neste cenário, Faria (2005) afirma que todas as crianças frequentavam a escola regular em um turno e, no outro, frequentavam os parques infantis municipais. Como referência da legislação brasileira à Educação Básica na época, temos a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, com orientação aos atendimentos:

> Capítulo I
>
> Do Ensino de 1º e 2º graus
>
> Art. 1º O ensino de 1º e 2º graus tem por objetivo geral proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania.
> § 1º Para efeito do que dispõem os Arts. 176 e 178 da Constituição entende-se por ensino primário a educação correspondente ao ensino de primeiro grau e por ensino médio, o de segundo grau.

Considerando os atendimentos na Educação Infantil às crianças menores de 7 anos de idade, a Lei nº 5.692/71 tipifica da seguinte maneira:

> Capítulo II
>
> Do Ensino de 1º Grau
>
> Art. 17. O ensino de 1º grau destina-se à formação da criança e do pré-adolescente, variando em conteúdo e métodos segundo as fases de desenvolvimento dos alunos.
> Art. 18. O ensino de 1º grau terá a duração de oito anos letivos e compreenderá, anualmente, pelo menos 720 horas de atividades.
> Art. 19. Para o ingresso no ensino de 1º grau, deverá o aluno ter a idade mínima de sete anos.
> § 1º As normas de cada sistema disporão sobre a possibilidade de ingresso no ensino de primeiro grau de alunos com menos de sete anos de idade.
> § 2º Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternais, jardins de infância e instituições equivalentes.

[11] Fundo Internacional de Emergência para a Infância das Nações Unidas.
[12] Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

Ao analisar o trecho da lei descrita acima, é interessante refletir sobre o que se trata “conveniente educação” e “instituições equivalentes”. Temos a descrição do Art. 2º afirmando que o ensino será realizado em estabelecimentos que proporcionem a utilização dos recursos humanos e didáticos. Nessa problemática, o questionamento é: qual era o conveniente na educação das crianças pequenas? Na mesma lei, no capítulo que trata do financiamento, é citado que há a possibilidade de oferta de bolsas de estudos quando não houver a garantia nos atendimentos no ensino de 1º grau, onde as instituições privadas receberão auxilio técnico e financeiro para ofertar condições regulares. Estas concessões foram amparadas a partir do percentual baseado nas matrículas efetuadas, seguindo um padrão estabelecido pelos órgãos públicos. Neste extrato de lei, percebe-se o distanciamento da Educação Infantil ao proferir posturas de terceirização dos atendimentos, que é de responsabilidade do poder público, mas ainda assim sem causar surpresas, considerando que o foco desta lei era o ensino de 1º e 2º graus.

Já na década de 1980, aconteceram algumas ações mais específicas do MEC quanto à educação pré-escolar. Através do MOBRAL[13], “incluiu-se a pré-escola, nas linhas prioritárias de intervenção educacional nas periferias urbanas e adotou o conceito de Educação Básica englobando o nível pré-escolar e o 1º grau.” (ROSEMBERG, 1992, p. 27). Essas modificações foram feitas pelo Ministério da Educação através da abertura do Programa Nacional de Educação Pré-escolar, em consideração às disposições anteriores e criticando a educação compensatória. No entanto, os atendimentos às crianças pequenas de 4 a 6 anos permaneciam sem características definidas, com poucos recursos disponíveis e delegados à responsabilidade de parceria com as comunidades.

Ao final da década de 1980, a criança e a Educação Infantil começam a ter representação na sociedade e, consequentemente, necessidade de controle do reconhecimento da cidadania. A Lei da Educação nº 5.692/71, vigente à época, nos capítulos I e II, descreve a Educação Infantil e o perfil dos profissionais para exercício do magistério. Está clara a ausência do reconhecimento da pré-escola, no que tange aos atendimentos e à formação dos profissionais nela envolvidos.

No período de redemocratização brasileira, ficou em evidência a necessidade de atendimento à educação pública e universal, em especial às crianças pequenas. Após a promulgação da Constituição Federal em 1988, é dada uma atenção específica para a educação, que vai ser materializada mais à frente com a LDB nº 9.394/96. Desde 1989, a

[13] Movimento Brasileiro de Alfabetização.

Convenção das Nações Unidas trata sobre os direitos das crianças, com as seguintes recomendações:

> O direito das crianças à participação na vida comunitária e que, nas mais diversas situações, elas tenham garantido, a liberdade de formular suas opiniões e seus próprios juízos, podendo "falar" em seu próprio interesse, levando-se devidamente em consideração essas opiniões e juízos em função da idade da criança; que elas tenham liberdade de movimento e espaço e no tempo de seus acontecimentos, levando-se em consideração seus recursos e suas possibilidades; que tenham direito à liberdade de expressão, ao descanso e ao lazer, ao divertimento e às atividades recreativas próprias da idade e à livre participação na vida cultural e artística. (RICHTER; BARBOSA, 2011, p. 7)

O reconhecimento da Educação Infantil como direito da criança aconteceu apenas na Constituição Federal de 1988 e, consequentemente, trouxe as indicações de políticas públicas para a garantia do direito das crianças no acesso à educação. Ainda assim, os primeiros programas de atendimento, logo após o fim da ditadura militar, não trazem sintonia nem firmeza para os profissionais envolvidos, muito menos para as crianças.

Umas das causas da vulnerabilidade das Políticas Públicas para a Educação Infantil é o vínculo às condições sociais do público atendido, sendo a educação pré-escolar destinada às classes mais favorecidas e as creches ao público mais carente de recursos. Apesar de que esta perspectiva assistencialista e higienista da creche ainda possui características que permanecem na atualidade. A ausência de um currículo acaba sendo a justificativa para que a Educação Infantil não receba o tratamento necessário, ainda que seu objetivo seja a indispensável formação humana e integral.

Reforçando o debate sobre o atendimento na Educação Infantil, a dotação orçamentária é digna de discussões, visto que o período pós-ditatorial não tinha garantia de recursos financeiros. Nos registros sobre a política econômica, a educação no Brasil sofria influência direta de organismos internacionais, muito embora esta situação ainda seja atual, demonstrando fragilidade na sua identidade e autonomia.

Rosemberg (2002) realizou um levantamento nos documentos emitidos pelos organismos internacionais, UNESCO e UNICEF, que ilustra essa perspectiva:

> Para reduzir os investimentos públicos, os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados "não formais", "alternativos", "não institucionais", isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na "comunidade", mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos. (ROSEMBERG, 2002, p. 34)

Com este registro, justifica-se a prática de parcerias com as comunidades, associações de mães e moradores, que tinham como finalidade a aproximação das crianças do seio familiar, indicando que nestas instituições, o ensino e aprendizagem estavam centralizados apenas no professor, Rosemberg (2002) diz que a constituição da Educação Infantil é apenas uma vivência da criança em um ambiente adaptado, desprezando a concepção de que educar e cuidar são indissociáveis.

Já no início da década de 1990, algumas diretrizes adotadas pelo Ministério da Educação incluíram no debate que o cuidar e o educar são essenciais, assim como a profissionalização dos atendimentos na creche e na pré-escola, a fim de inserir rotinas educativas que respeitem as crianças e suas especificidades, o que é um desafio presente na contemporaneidade.

Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, houve algumas mudanças no tocante às ações do Estado para garantia e oferta da educação escolar pública. Esta lei, ainda em vigência, destaca no Art. 4º, item I, afirma que a educação básica é obrigatória e gratuita entre os 4 (quatro) e 17 (dezessete) anos de idade, com garantia de Educação Infantil também gratuita para as crianças de até 5 (cinco) anos de idade. Sendo a organização de creche para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade e a pré-escola para crianças de 4 a 5 anos. Em outro item sobre a organização da educação nacional, descreve-se:

> Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.
>
> Art. 9º item IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum.

Nesta conjuntura, as Políticas Públicas para a Educação Infantil foram se delineando, compostas das mais diversas necessidades; entre elas, o financiamento destinado aos atendimentos. Como referência inicial, a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) tendo início sua execução após 2 anos de seu

decreto. Esta Lei trata da captação das verbas com a porcentagem de 15% de alguns impostos como o ICMS[14], FPE[15]/FPM[16], IPI[17], além da complementação da União.

> Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério.
> § 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:
> I - as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental.

A legislação que excluiu o financiamento específico para a Educação Infantil reafirmou a fragilidade no seu reconhecimento enquanto etapa da Educação Básica. Este expediente retoma o tratamento destinado à Educação Infantil, à sombra do assistencialismo, e a ideia de educação pobre para pobres, existente na política educacional brasileira dos anos 1980. Os atendimentos na Educação Infantil ficaram à mercê dos orçamentos municipais, o que não proporcionou um avanço qualitativo.

Na regulamentação da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que estabelece o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), é proposta a reorganização sobre o financiamento das ações para a educação, onde o financiamento da educação é reestruturado. No Art. 3º, discorre-se sobre as fontes para receita correspondente a 20% (vinte por cento) sobre alguns impostos como o ICMS, IPVA, ITR, Imposto de Renda, IPI, FPE, FPM, receita da dívida ativa tributária[18], com complementação da União em até 10% (dez por cento) anualmente fixada por comissão intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de qualidade, que distribuirá seus fundos através de programas com a intencionalidade de melhoria da Educação Básica. Para a garantia de recebimento destes recursos, deverá estar em vigência o Plano Estadual e/ou Municipal de Educação, aprovado por força de lei.

[14] Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.
[15] Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.
[16] Fundo de Participação dos Municípios.
[17] Imposto sobre Produtos Industrializados.
[18] Crédito tributário regularmente inscrito na repartição administrativa competente para pagamento após prazo do processo regular.

O Art. 8º trata sobre a organização da distribuição dos recursos.

> A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os seus municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma de anexo desta lei.

Diante do exposto, determina-se a distribuição dos recursos que contemple as instituições de caráter confessionais, comunitárias ou filantrópicas sem obtenção de lucros e que sejam conveniadas com o poder público, associando as matrículas efetivadas na Educação Infantil nas creches para as crianças na faixa etária de até 3 anos. Estas instituições deverão ter entre algumas obrigatoriedades a igualdade de condições de acesso e permanência e atendimento educacional gratuito. De forma mais explícita, o Art. 10º trata sobre a distribuição de recursos à Educação Infantil.

> A distribuição proporcional de recursos dos fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:
> I - creche de tempo integral
> II - pré-escola de tempo integral
> III - creche em tempo parcial
> § 4º O direito à Educação infantil será assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completam 6 (seis) anos de idade.

A orientação para distribuição de fundos é de acontecer de forma proporcional, o que sugere um juízo de valor sobre a disparidade financeira entre as creches e a pré-escola.

A análise sobre a importância de cada etapa/fase da Educação Infantil mostra essa prática como algo bastante contraditório e conflituoso, além de desconsiderar suas distintas necessidades e o menosprezo à Educação enquanto direito da criança, colocando-a numa posição de política pública redistributiva.

Outro destaque na Lei do FUNDEB é sobre os recursos obtidos pelos fundos vindos da União, dos estados e municípios e do Distrito Federal, que serão repassados diretamente às contas únicas e específicas do governo dos estados, Distrito Federal e municípios, em cumprimento ao regime de colaboração, considerando que este último é responsabilizado pela oferta e garantia da Educação Infantil e do Ensino Fundamental.

As mudanças na Educação Infantil, adquiridas por força da lei, conduzem à reflexão sobre a necessidade de garantia de recursos direcionados à formação docente, ao

material escolar, transporte, alimentação, além das políticas de assistência à saúde das crianças.

Considerando a temática da nossa pesquisa, abordaremos também a inserção da educação nos Planos Nacionais da Educação Brasileira. O Plano Nacional de Educação, responsável pelo planejamento a nível macro da nossa educação, possui papel fundamental na elaboração de políticas públicas para educação. Por isso, no próximo subitem, focaremos nesse instrumento de planejamento, observando o tratamento destinado à Educação Infantil.

3.5 Planejamento da Educação e a Educação Infantil nos PNEs

A reabertura política na década de 80 escancarou a escassez de recursos para atender às demandas sociais. Por isso, inúmeras pautas trataram da necessidade do crescimento brasileiro. O modelo econômico adotado no período autoritário no Brasil evidenciou as dificuldades de colocar em prática as políticas de melhoria das questões sociais. O avanço do neoliberalismo trouxe mudanças nas bases econômicas e políticas, onde o modelo de sociedade dava os primeiros passos rumo ao desenvolvimentismo.

> O fim do período autoritário constatou-se que os obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas continuaram existindo, o que serviu para fortalecer os estudos sobre políticas. A perplexidade e o desencantamento em relação ao Estado levaram a um maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública. (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 532)

Políticas públicas são construídas, implementadas ou desprezadas com base na memória da sociedade e do Estado. Nesta conjuntura, a Educação possui lugar garantido e de destaque nas Políticas Públicas voltadas aos setores sociais, porque é na tomada de consciência que a Educação compõe o esteio da economia.

> Abordar a educação como uma política social, requer diluí-la na sua inserção mais ampla: o espaço teórico-analítico próprio das políticas públicas, que representam a materialidade da intervenção do Estado, ou o "Estado em ação". (AZEVEDO, 2001, p. 4)

O avanço capitalista determinava com mais nitidez as distinções entre as classes sociais e a democracia utilitarista, fruto da economia política clássica que defende o Estado neutro.

> De acordo com esta teoria, cabe ao Estado o papel de guardião dos interesses públicos. Sua função é tão somente responder pelo provimento de alguns bens essenciais, a exemplo da educação, da defesa e da aplicação de lei. (AZEVEDO, 2001, p. 9)

Depois que a Educação ser instituída como Política Pública, foi dado prosseguimento aos trâmites para a construção dos objetivos: implementação e execução da Educação Nacional. Na confirmação desta orientação, está a Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que instaurou o Plano Nacional de Educação (2001-2010). A partir dele, ficou determinado que os estados e municípios tivessem a responsabilidade de elaborar seus Planos Educacionais ou reestruturar as legislações já existentes, utilizando estratégias convenientes à região e considerando as políticas sociais e culturais, além da ampla participação dos diversos segmentos da sociedade.

Neste âmbito dos objetivos e prioridades, está o modelo de gestão democrática nos estabelecimentos públicos de ensino, para construção do Projeto Político-Pedagógico da escola, com a participação dos representantes dos seguintes segmentos: profissionais da educação, membros do conselho escolar e os representantes da comunidade.

Também encontramos a definição para o amplo atendimento nos demais níveis de ensino em especial a Educação Infantil, "está prevista a extensão da escolaridade obrigatória para crianças de seis anos de idade, quer na Educação Infantil, quer no Ensino Fundamental" (BRASIL, 2013, p. 64). Neste Plano Nacional (2001-2010), a base de financiamento e gestão da educação nacional estava pautada na Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que estipula o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

A descrição do PNE 2001-2010 para Educação Infantil trouxe a importância do atendimento à criança pequena e do papel fundamental na formação e no desenvolvimento da inteligência como referência nas demais épocas da vida, uma vez que, em caso de falta de zelo, corre-se o risco de haver prejuízos nas demais etapas do crescimento. No Plano, defendeu-se com afinco a questão social, sobre as necessidades das famílias, e entendeu-se que, para o desenvolvimento, já não cabia a educação em massa, na forma compensatória, pobre para os pobres.

> A Sinopse Estatística da Educação Básica/1999 registra um decréscimo de cerca de 200 mil matrículas na pré-escola, em 1998, persistindo, embora em número menor (159 mil), em 1999. Tem-se atribuído essa redução à implantação do FUNDEF, que contemplou separadamente o ensino fundamental das etapas anterior e posterior a educação básica. (BRASIL, 2013, p. 68)

No PNE 2001-2010, foram traçados objetivos e metas que estabeleceriam a reestruturação destes dados, minimizando os efeitos negativos sob a educação básica nacional; em destaque:

> Meta 1: Ampliar a oferta de Educação Infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos. (BRASIL, 2013, p. 70)

Porém, durante o período de vigência deste plano, percebeu-se a permanência do amadorismo e os improvisos com a Educação Infantil durante a destinação de recursos físicos, dos materiais de consumo, com espaços adequados e, sobretudo, com a formação dos profissionais.

Para o cumprimento da Meta 1, indicava-se considerar a estrutura e os padrões minimamente adequados que garantissem o pleno funcionamento das creches e CMEI's[19]. Neste universo, as instalações deveriam ser adequadas aos padrões sanitários, com espaço para alimentações, repouso, atividades de expressão corporal, brinquedoteca e materiais pedagógicos diversos, considerando-se as crianças especiais e a segurança. Então foi estipulado período de 2 anos após a publicação deste PNE, onde somente seriam reconhecidos os espaços que seguissem as orientações estruturais.

Também se evidenciou a enorme carência na formação inicial e continuada dos profissionais docentes, além da dificuldade dos municípios em atender aos objetivos e metas para a construção do seu perfil educacional. Não obstante, o PNE 2001-2010 sofreu vários constrangimentos, ao longo do seu período de vigência, que impossibilitaram que as metas traçadas fossem alcançadas. A começar pelos vetos presidenciais, que incidiram justamente nos aportes financeiros necessários à execução das metas.

Este Plano Nacional de Educação esteve vigente no período entre 2001-2010, posteriormente, o Plano Nacional de Educação em vigência foi sancionado pela Lei n° 13.005, em junho de 2014, certificando um hiato de quatro anos entre os PNEs, que deixou o país desassistido quanto aos princípios da educação nacional.

Em junho de 2014, deu-se início a uma série de mudanças, como também a algumas permanências, destacadas no Art. 2º nos seguintes itens:

> II - a universalização do atendimento escolar; [...]

[19] Centro Municipal de Educação Infantil.

> IV - melhoria na qualidade da educação;
> VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
> 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.

Diante do exposto, cabe a nós, pesquisadores, lançar esforços para averiguar se estes itens estão sendo colocados em prática, em nosso caso colocando em relevo a Educação Infantil. Semelhante ao PNE (2001-2010), o Plano em vigência (2014-2024) determina que o Distrito Federal, estados e municípios têm um prazo de um ano para a elaboração de seus planos ou adequação às suas legislações vigentes, seguindo os princípios determinados e devendo contar com a ampla participação dos representantes da comunidade escolar e demais representantes da sociedade civil.

A distinção entre o PNE anterior e o que está em vigência é a criação de novas instâncias e estratégias para o cumprimento das metas estabelecidas, determinando que o poder público, através do Ministério da Educação, da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação e o Fórum Nacional de Educação, concebam estratégias de monitoramento e avaliações periódicas com a devida difusão à população, utilizando ferramentas tecnológicas.

Posto no Art. 5º,

> 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.

O Plano também prevê a existência de Conferência Nacional, seguida das distrital, estadual e municipal com periodicidade de dois anos, conectados ao Fórum Nacional de Educação, instância concebida pelo Ministério da Educação para conduzir as atividades no cumprimento do PNE. Após a exposição das ações delegadas aos órgãos ligados ao Ministério da Educação, descreve-se também a responsabilidade de cada ente federado, estabelecida no PNE.

> Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.
> § 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

Emerge deste contexto um questionamento diante do percentual de responsabilização dos estados e municípios no cumprimento das metas, em resposta às determinações federativas, sublinhando a autonomia jurídica e financeira, considerando os limites e especificidades de cada ente federado.

Para assegurar o princípio da gestão democrática ao construírem seus planos ou reestruturar a legislação vigente, os estados, Distrito Federal e os municípios deverão garantir a participação da comunidade escolar e dos representantes da sociedade civil, adequando os planos às caraterísticas locais, a fim de prevalecer a autonomia na criação de leis específicas em sua rede de ensino e assegurar o princípio da gestão democrática na educação pública. No tocante aos investimentos financeiros, sabemos que o PNE (2014-2024) está alinhado à Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o FUNDEB. Com as seguintes determinações:

> Art. 2º Os fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observando o disposto nesta lei.

Estes investimentos referem-se aos itens postos na Meta 20 do PNE:

> Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014, p. 7)

Esta determinação sobre as metas e estratégias para a universalização da educação, melhoria na qualidade da educação, promoção dos princípios da gestão democrática e aplicação de recursos para o financiamento e demais itens em destaque, alinha-se ao objetivo de pesquisa, quando propomos analisar a relação do PNE (2014-2024) com a Educação Infantil.

> Meta 01: 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, p. 2)

As estratégias para a primeira etapa da educação básica alinham-se ao modelo do regime de colaboração entre a União, estados e municípios, para a ampliação das redes de atendimento da Educação Infantil, obedecendo aos padrões de qualidade no âmbito

nacional e às características locais. Ainda sobre o modelo federativo de cooperação, cabe aos municípios a tomada de conhecimento sobre a população atendida, para o devido acompanhamento, planejamento e avaliação dos atendimentos. Porém, a denominação utilizada sobre a Avaliação da Educação Infantil se demonstra controversa, com pouca clareza. Indagamos qual o seu objetivo e finalidade e, para fins de interpretação, elencamos parte do texto:

> 1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes (BRASIL, 2014, p. 2).

Diante desta estratégia, a relação com as legislações, programas, projetos e o PNE anterior, questionamos se é suficiente avaliar as condições da Educação Infantil a cada dois anos.

Outro item controverso está na definição para articulação entre a oferta de matrículas em espaços de beneficência social que atendam à educação, sugerido como forma de expansão, indicando a terceirização da ação pública. Também fazemos destaque neste determinado item:

> 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. (BRASIL, 2014, p. 2)

Qual a intenção dessa articulação, entre segmentos de áreas sociais distintas e autônomas, em programas para os atendimentos na Educação Infantil? Refletimos serem delicadas as ações “em caráter complementar”. Ao delegar ações de implementação e execução de atendimentos em áreas que a Secretaria de Educação não detém conhecimento nem autonomia, corre-se o risco de flertar com o assistencialismo.

Entendemos que neste contexto a importância está na preservação das características inerentes da Educação Infantil, com a garantia dos atendimentos na faixa etária da creche (0 a 3 anos) e na pré-escola (4 a 5 anos), assegurando qualidade e acesso das crianças de 6 anos ao Ensino Fundamental, assim como no encorajamento e nas condições para usufruto na Educação Infantil em creches e pré-escolas em tempo integral, obedecendo às Diretrizes Curriculares Nacionais.

O Plano Nacional de Educação orienta e direciona a formação dos Planos Municipais de Educação, inclusive determinando a sua construção e responsabilização na execução de suas metas, pela necessária identidade educacional dos municípios. Percebemos que a necessidade de planejamento existe, pois não cabe na educação ações improvisadas e efêmeras. “O objetivo do planejamento educacional é o de refletir sobre a realidade educacional que temos para transformá-la e promover a educação cidadã que sonhamos.” (BORDIGNON, 2009, p. 89)

Educação é uma das questões sociais mais discutidas. Ela é de interesse do poder público e da sociedade civil e materializa-se nas Políticas Públicas. Bourdignon (2009) afirma que planejamento é simultâneo à intenção de garantia de oferta e qualidade de condições de vida, sob a responsabilidade do poder público. Para que as ações estejam ordenadas, existem alguns procedimentos que devem ser tomados, como fazer uma análise estrutural e um diagnóstico da realidade, entendendo o que se pensa sobre a educação na atualidade e no futuro e o percurso envolvido das políticas, assim como também as diretrizes que conduzirão à concretização dos objetivos e metas.

O Plano Municipal de Educação deve ser a principal ferramenta do que se propõe de melhoria destinada à sociedade, nele tem que se ter “clareza do conceito e do papel das políticas, diretrizes, objetivos, metas e indicadores” (BORDIGNON, 2009, p. 94) e, em seguida, deve ser encaminhado à execução. Este instrumento é preponderante para definir os contornos e a essência da educação municipal. “O plano municipal de educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação.” (BORDIGNON, 2009 p. 92).

Seus resultados não devem ser definidos como plano de ação, mas a descrição sobre o papel da política: quem é o Estado em ação e qual a filosofia partidária que irão conduzir esse processo? Considerando que um Plano Municipal trata-se de uma Politica de Estado, onde se atende às determinações das legislações nacionais e sobressai ao período de atuação governamental, quando as execuções se pautam em sua maioria em planos de governo.

Quais as diretrizes que irão disciplinar a execução das políticas? O que está objetivado? O que se busca, qual a intenção? Quais são as metas definidas para atingir os objetivos propostos? Quais são os resultados mensurados? Em resposta a estes questionamentos, podem emergir de sua origem os fins para a Educação.

> Dizem respeito às condições necessárias ao alcance dos fins da educação, situadas no processo de gestão, na política de formação e valorização dos profissionais da educação, na infraestrutura, no financiamento, no projeto eco-político-pedagógico da escola, e outros. (BORDIGNON, 2009, p. 95)

Sobre o Sistema Municipal de Educação, responsável pela execução e preservação e a essência do Plano Municipal de Educação, encontramos a seguinte descrição:

> O PME estabelece as políticas e diretrizes e define os objetivos e metas educacionais do município para um período decenal. A elaboração do plano deve constituir-se em processo de formação, de aprendizagem sobre a realidade educacional do município, da concepção de educação inspiradora da ação, dos objetivos da ação e da própria razão de ser e de agir de cada participante. (BORDIGNON, 2009, p. 96)

O município do Recife, nosso campo de estudo, por meio da Lei n° 18.147, de 23 de junho de 2015, dá aprovação ao Plano Municipal de Educação (2015-2025) em cumprimento à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 9.394/96, à Lei nº 13.005/14, do Plano Nacional de Educação, e à Lei Orgânica do Município do Recife, de 04 de abril de 1990. O PME – Recife, no Artigo 2, traz as seguintes diretrizes destacadas:

> II - A universalização do atendimento escolar; [...]
> IV - melhoria na qualidade de ensino e educação; [...]
> VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação, resultantes de 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.

A determinação contida no Plano Nacional de Educação era para que os municípios, ao construírem seus PMEs, contassem com a ampla participação dos membros da comunidade escolar e representantes dos segmentos da sociedade civil. O município é responsabilizado pelo cumprimento das metas e a execução, mas ao mesmo tempo é objeto de monitoramento e de avaliações periódicas, estando sob a fiscalização de órgãos a este fim: Secretaria Municipal de Educação, Comissão de Educação da Câmara Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação e Fórum Municipal de Educação, que também possuem o dever de avaliar, discutir sobre as condições e a implantação de melhorias nas políticas públicas, além do compromisso com a ampla divulgação dos resultados. No tocante aos investimentos financeiros, respeitam-se as indicações da Constituição Federal na alocação de recursos públicos que serão aplicados

em programas e projetos na complementação e ampliação da educação básica municipal, descritos em forma de incentivos e isenções fiscais, bolsas de estudos, incentivos financeiros para o público estudantil, creches, pré-escolas e educação inclusiva. A centralidade do tema desta pesquisa, considerando a relação do PME com os atendimentos à Educação Infantil no município do Recife, será abordada com mais detalhes no próximo capítulo. Porém, antes de apresentar o PME – Recife, buscaremos traçar o perfil histórico dos atendimentos da Educação no município do Recife, a fim de contextualizar melhor nosso campo empírico de pesquisa.

4 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DO RECIFE: ELEMENTOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL E DO PME

Neste capítulo, apresentaremos alguns dados sobre o município do Recife, que carrega uma história permeada de lutas, resultando em avanços e o reconhecido pioneirismo em diversos campos da política social, sobretudo na educação municipal. Em uma breve descrição sobre o contexto histórico, buscamos resgatar as primeiras ações e estratégias no município na formulação das Políticas Educacionais.

Na contemporaneidade, trouxemos a descrição de alguns índices mais recentes sobre as questões sociais, econômicas, geográficas e os dados quantitativos dos atendimentos na educação. Na continuidade, abordaremos elementos da legislação municipal com base na Lei Orgânica, indicando o tratamento destinado à educação, entre eles a reestruturação do Conselho Municipal de Educação e a formulação das Conferências Municipais de Educação (COMUDE), chegando ao nosso documento principal: o Plano Municipal de Educação (PME).

4.1 Contextualizando a política de Educação Infantil na cidade do Recife

O campo de nossa pesquisa está no município do Recife, capital do estado de Pernambuco, que chega ao século XXI consolidado como uma grande metrópole. Os dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)[20] tratam de uma área territorial de 218,435 km² e população estimada de 1.633.697 pessoas. O Recife está dividido em 6 Regiões Político Administrativas (RPA), agrupando seus 94 bairros. Os números econômicos e sociais do Recife de acordo com o PIB *per capita*[21], quantificado em 2015, são na soma de R$ 29.701,32 e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 2010, era de 0,772.

[20] Dados fornecidos em 2018.
[21] Renda por ou para cada indivíduo.

Em relação à educação no município, os dados são na ordem de:

Quadro 4: Dados dos atendimentos educacionais no município do Recife

Item	Resultado
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade – 2010.	97,1%
IDEB – Anos iniciais do Ensino Fundamental (2017)	5.0
IDEB – Anos finais do Ensino Fundamental (2017)	4.1
Matrícula Ensino Fundamental em 2018	Anos Iniciais (1° ao 5° ano) = 49.429 alunos
	Anos Finais (6° ao 9° ano) = 12.424 alunos
	Total: 61.853 alunos
Matrículas na Educação Infantil em 2018	Creche (0 a 3 anos) = 5.948 alunos
	Pré-escola (4 e 5 anos) = 11.995
	Total: 17.943 alunos
Quantidade de escolas na rede municipal	230 unidades
Quantitativo de Creches e CMEIs / Creche-escolas na Rede Municipal do Recife	Creches: 48 unidades
	CMEIs/Creches-escola: 31 unidades
	Total: 79 unidades
Escolas específicas de Educação Infantil – Turmas de Grupo IV e Grupo V	12
Escolas de Ensino Fundamental que atendem Grupo IV e Grupo V	141
Quantitativo de creches conveniadas	De 0 a 3 anos em tempo integral: 11 unidades
	Pré-escola (4 a 5 anos) por turno: 16 unidades
	Quantidade de alunos matriculados: 1.688

Fonte: Divisão de Ordenamento da Rede municipal (DIORE).
Gerência de Educação Infantil (GEI).
Produzido pela autora.

Como se pode observar nos dados acima, o município do Recife possui uma grande rede de escolas, atendendo a um quantitativo expressivo de estudantes da Educação Infantil e do Ensino Fundamental. Há alguns anos, os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) revelam resultados não satisfatórios no Ensino Fundamental, em comparação aos índices nacionais. A dimensão do município do Recife reflete os indispensáveis investimentos e as ações para obtenção de resultados positivos. Essa constatação é corroborada ao confrontar a média nacional de 5.6 para os anos iniciais do Ensino Fundamental nas redes municipais com a de 4.3 para os anos

finais do Ensino Fundamental. Diante disso, entende-se que, para o avanço da Educação Municipal, são necessárias que as metas e estratégias postas no PME estejam de fato articuladas.

> Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e garantia da aprendizagem, possibilitando que os estudantes avancem em relação aos padrões de desempenho nacional.

Ratificado nas seguintes estratégias:

> 7.7: orientar as políticas da rede e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a meta nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo a referida diferença pela metade, até o último ano de vigência deste PME;
> 7.8: fixar, acompanhar e divulgar bienalmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, e anualmente os resultados do sistema municipal de avaliação da educação básica;
> 7.9: contemplar os descritores e matrizes de habilidades da Prova Brasil na matriz curricular de ensino; [...]
> 7.22: estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.

Uma das primeiras estratégias em nosso trabalho de campo consistiu no levantamento de documentos que nos revelassem um pouco da história da educação na cidade, conforme já apontamos na metodologia desta pesquisa.

Como elencado, no Quadro 1, no início deste trabalho, um dos primeiros documentos que tivemos acesso foi o "Cadernos de melhoria na qualidade de ensino", datados ao longo das décadas de 1980 e 1990, que tratam de diversos elementos em dificuldades e as alternativas para a melhoria do ensino. Estes documentos mostram que houve esforços para a melhoria dos resultados do sistema de ensino, considerando as oscilações entre repetência e evasão no Ensino Fundamental, problema muito significativo no período em tela. Em um documento de 1993, é possível destacar o seguinte trecho:

> A rede municipal do Recife conviveu, nos últimos anos, com o inaceitável índice de aproximadamente 50% de evasão e repetência no ensino fundamental. Tomando como exemplo o ano de 1991, este fato representou, num universo de 73.482 crianças, jovens e adultos a perda de 32.341 alunos. (RECIFE, 1993, p. 11)

Perante estes resultados, as ações posteriores tinham como propósito mudanças que trouxessem a melhoria neste quadro, agindo sobre os atendimentos e para garantia na qualidade do ensino. Nesta pesquisa, vimos que, no documento intitulado "Caderno de Melhoria na Qualidade de Ensino" (RECIFE, 1993), o município tinha entre seus objetivos a melhoria na qualidade e aperfeiçoamento do sistema de ensino do Recife. Posteriormente, foram elaborados documentos e as devidas deliberações, propondo uma sintonia com o Conselho Municipal de Educação e outros órgãos pertencentes à Prefeitura Municipal do Recife.

Em uma das estratégias, reestrutura-se o Conselho Municipal de Educação da Cidade do Recife, composto por representantes de diversos segmentos da sociedade, conforme o Art. 3º, da Lei Municipal nº 14.105/79[22]:

> Sindicato dos Professores do Estado de Pernambuco, rede particular de ensino/rede municipal, câmara municipal do Recife, notório saber e experiência em Educação, Presidente da Fundação Guararapes[23], pais e mestres e rede oficial de ensino.

Na análise de um dos relatórios datado do período de outubro de 1984 a junho de 1985, descreve-se uma das reuniões do Conselho Municipal com o início dos trabalhos, no tocante às políticas públicas que deverão ser adotadas no município.

> Consta o relatório de estudos realizados para enriquecimento dos membros do conselho, de visitas e outras atividades externas e da elaboração de documentos próprios direcionados para as políticas educacionais a nível municipal e para o funcionamento das escolas (RECIFE, 1985, p. 1).

Constata-se que o CME passa a contribuir de forma mais intensa na Política Educacional do Município, descrito em importantes registros nos documentos intitulados "Cadernos de Memória", nos quais é possível identificar ações dessa natureza.

Em outro "Caderno de Memórias", de 1986, temos um breve registro sobre a organização das atividades destinadas à formação continuada dos professores, que, entre abril de 1986 e novembro de 1988, participaram do evento "Curso de Magistério para professores das escolas comunitárias de Recife e Olinda" (RECIFE, 1986, p. 01).

Posteriormente, durante os dias 15 a 17 de junho de 1988, ocorreu um evento na Escola Municipal Reitor João Alfredo, no Museu da Cidade do Recife e no Auditório da

[22] Altera a composição do CME.
[23] Mantenedora da educação na cidade do Recife à época analisada.

Prefeitura, voltado para os professores da 1ª a 4ª série, chamado de "Ciclos de debates sobre alfabetização no contexto do Ensino Básico" (RECIFE, 1988, p. 1). Nos demais relatórios com os registros das atividades do Conselho Municipal de Educação da Cidade do Recife, descreve-se os estudos realizados no período de março a dezembro de 1987, onde temos no item 6 o "Documento sobre a pré-escola municipal: definição política e proposta curricular" (RECIFE, 1988, p. 4), indicando ser um dos primeiros esforços para o atendimento à pré-escola.

Também acessamos a sistematização das propostas para a política da pré-escola municipal no "Caderno de Educação Municipal. O povo mesmo fala, escreve... conta sua história. Um modo de praticar educação", ano 01, nº 2 (Recife, dezembro/1988). Neste caderno, discute-se o reconhecimento de alguns aspectos, de que tudo que é produzido e ordenado na sociedade, concomitante aos resultados das pesquisas sobre a escolaridade, que exerce importante papel no desenvolvimento das crianças, seja através de experiências na leitura e escrita, seja na tomada de consciência sobre as condições de sobrevivência da família; o que não significa uma escolarização precoce ou de ação controladora, mas um processo de formação da cidadania.

> A pré-escola oferecida às crianças das camadas populares deve fazê-las, desde cedo, adquirir novas formas de expressão e reconhecimento do seu mundo, de seu desenvolvimento do pensamento lógico-matemático e das habilidades de refletir, lidar e transformar o mundo físico-social sendo, portanto, o seu objetivo principal favorecer o processo de alfabetização dessas crianças. (RECIFE, 1988, p. 14)

A Lei Orgânica do Município, promulgada em 4 de abril de 1990, é um dispositivo que funciona como marco regulatório no delineamento da política do município e tem como princípios a democracia, justiça social e liberdade, mediante a anuência da Constituição Federal e da vontade do povo do Recife.

Ao longo de seus 27 anos de existência, a Lei foi atualizada pela Emenda nº 21/2007 de autoria da Comissão Especial de Revisão à Lei Orgânica do Recife, aprovada em 3 de julho de 2007, em atendimento às demandas da sociedade. No que concerne à Política de Ensino na Rede Municipal, o art. 6º, item VI, dá novos passos a Política de Ensino, conservando o princípio de "manter a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, os programas de Educação Pré-escolar e de Ensino Fundamental".

No "Título V - Desenvolvimento Urbano e das Políticas Públicas municipais", está incluso o capítulo VI que legisla sobre a "Política da Educação", conceito balizador de nosso trabalho em destaque no Art. 131º, onde permanece a seguinte determinação:

> A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada pelo Município em colaboração com a União, o Estado de Pernambuco e a sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (RECIFE, 1990)

Esta determinação, ramificada da Constituição Federal, expressa a intencionalidade do município nas questões da Educação, contribuindo para modificar as condições políticas e econômicas.

Na continuação ao Título V, o art. 134º trata da responsabilidade sobre a garantia aos atendimentos nas creches e na pré-escola:

> O dever do Município com a educação será efetivado mediante a garantia de:
> Item II - Atendimento em creche pré-escolar às crianças de 0 (zero) a 06 (seis) anos de idade, em regime de tempo integral.

Posteriormente houve alteração através da seguinte emenda:

> V - atendimento ao educando, nas creches, no ensino fundamental e na educação infantil, profissionalizantes e alunos especiais através de programas suplementares de material didático-pedagógico, fardamento, alimentação e assistência à saúde e transporte, mediante assistência técnica e financeira do governo federal e estadual, conforme a Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2007)

Selecionando este item para confrontar com o Plano Municipal de Educação em vigência (2015-2025), percebemos o alinhamento ao Artigo 2º, item VIII, quando discute-se sobre a aplicação de recursos resultantes de impostos a partir de transferências de receitas, para prover a manutenção do Ensino Fundamental e Educação Infantil, indicando a manutenção de um princípio já estabelecido por lei no município.

A Lei Orgânica do Recife traz no Art. 135 a regulamentação do Conselho Municipal de Educação, composta por orientações derivadas do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade. Sua configuração foi composta por competências que incluem o funcionamento da Educação Municipal com a participação popular e a gestão democrática, conforme descrita em lei.

> Assim sendo o antigo conselho criado em 1971, foi reformulado através de um projeto de lei elaborado de forma participativa pelos representantes das entidades mais representativas atuantes do município: câmara de vereadores, equipe técnica da Secretaria de Educação, Associação de Educadores das Escolas Comunitárias,

> Sindicatos de professores, ONGs de assessoria à Educação Popular, Centro de Educação da Universidade Federal, além de contar com um membro representante de cada comissão regional de Educação, para assegurar o caráter regional da Política Setorial de Educação. (RECIFE, 1994, p. 19)

Neste período inicial, as discussões sobre a dinâmica da política educacional no município do Recife definiam que a "universalização do acesso, garantia de permanência, valorização do educador e democratização da gestão" eram os principais eixos norteadores de trabalho. A sequência discursiva da política de ensino trouxe a perspectiva de construção e democratização da gestão quando os primeiros movimentos para a sua efetivação ocorreram através da orientação sobre a "participação dos diversos segmentos da sociedade na formulação e implementação das políticas e no controle da qualidade nos resultados educacionais" (RECIFE, 1993, p. 12).

A Lei Orgânica do Recife oportunizou outro passo importante para a Educação municipal através da Lei nº 15.547/91, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, determinando a formulação da 1º Conferência Municipal de Educação, com sua primeira conferência em 1993.

A COMUDE "constitui instância colegiada de avaliação do desempenho da política educacional do município e de proposição de diretrizes e metas para o sistema municipal de educação" (RECIFE, 1993, p. 17). Este órgão colegiado é considerado um dos mais importantes até a atualidade, sendo composto por "entidades representativas da sociedade, dos poderes legislativo e executivo, professores, servidores e estudantes da rede municipal de ensino" (RECIFE, 1993, p. 17).

Nesta primeira conferência, discutiu-se sobre a Pedagogia Instituinte, a situação educacional na cidade do Recife, apresentando dados estatísticos sobre o analfabetismo no Brasil, Pernambuco e Recife, assim como os percentuais de evasão e repetência nos anos de 1990 e 1991. Diante deste quadro bastante desfavorável e visando à melhoria das perspectivas da Política Educacional, a Secretaria de Educação e Cultura realizou um planejamento, onde propôs mudanças ao aderir quatro pilares: democratização do acesso, garantia da permanência, valorização do educador e democratização da gestão.

Em uma das revelações registradas nas entrevistas desta pesquisa, foi retratada a essência da Conferência, que indica a presença da participação popular e a Educação reconhecida na perspectiva do direito, assim como a tomada de consciência de que a legislação não é uma referência estanque, mas a inauguração de uma nova etapa na educação municipal.

> Ah ! muito interessante... Seguia o mesmo estilo de participação, ela tava dentro de uma política de participação, que tinha uma concepção de educação como direito e, portanto, não se sentia escrava dos marcos regulatórios vigentes. Tava sempre querendo tomar o marco regulatório vigente como ponto de partida, avançar mais e não cumprir do jeito que tá ali. Mas como a gente tinha uma compreensão do seguinte: a luta da sociedade, dos movimentos sociais. (Sujeito E)

Encontramos registrados nos escassos documentos disponíveis as ações voltadas para a creche e a pré-escola, com formações, projetos e debates indicando a associação da Educação Infantil a outros setores. De acordo com os registros contidos em um folheto construído em 1993, pela Secretaria de Educação e Cultura com o apoio da equipe de Psicologia, este tinha como objetivo a adaptação ao ambiente escolar, atribuindo como primeiro desafio às crianças, pais e aos educadores de creches e descrevendo o ambiente como um lugar de brincar, aprender e se desenvolver.

A condição de exclusão da Educação Infantil no financiamento evidencia-se na II Mostra Trelar e Atrelar, de 1995, com a participação das creches municipais, organizada pela Diretoria-Geral de Programas Especiais, do Departamento de Creche, utilizando a sucata como matéria-prima. Ainda que o período seja posterior à Constituição Federal, marco legal no reconhecimento da Educação Infantil, esbarra-se na Lei nº 9.424/96 (FUNDEF), que excluiu a Educação Infantil dos financiamentos. Em consequência, a evidente dificuldade em dispor recursos.

Em seguida, encontramos um registro sobre a Formação para Recreadores de Creche, em 1995, tendo o estagiário como público-alvo no acesso à discussão sobre a política de estágio na rede, a política de ensino e o histórico da creche. Neste mesmo período, os coordenadores pedagógicos receberam formação sobre os conhecimentos básicos de saúde. Em outros momentos, como o "IV Recicreche – Era uma vez", em 1996, foi proposta uma reflexão sobre as práticas pedagógicas, verificando o impacto nas formações destinadas aos profissionais da creche e da pré-escola, mas permanecendo com características assistencialistas.

No período pós-LDB, por volta de 1997, ainda referente como Departamento de Creche e oferecia capacitação conjunta entre os agentes de saúde e coordenadores pedagógicos, objetivando avaliar o trabalho voltado para a saúde que era realizado na creche. Observamos que, aos poucos, a Secretaria de Educação Municipal vai se adequando à LDB, vinculando a Educação Infantil à Secretaria de Educação.

Nos achados sobre os anos seguintes, temos a Proposta Pedagógica: Construindo competências – 2001/2004 e a Proposta Pedagógica: Construindo competências – 2002, que discorrem sobre a matriz curricular de forma generalista, sem destaques à Educação Infantil, apontando para os princípios da formação educacional da rede municipal, que tinha como objetivo formar sujeitos com a capacidade de diálogo e ética nas relações interpessoais dentro e fora do ambiente escolar e reforçar a aprendizagem nas questões emocionais, cognitivas e sociais.

Em outro documento, "Ciclos de aprendizagem e a organização escolar – 2001", traz-se a questão da organização pedagógica da rede municipal do Recife, transformando-a em ciclos de aprendizagem, a fim de compreender que a aprendizagem acontece em diversas situações e contextos e, para cada situação, deve-se oportunizar diversas possibilidades, interligadas pelos mais diversos conhecimentos. Este documento também descreve a opção da rede municipal pelos ciclos da aprendizagem na Educação Infantil, onde o primeiro ciclo compreende a faixa etária de 0 a 3 anos e o segundo ciclo, de 4 a 5 anos. Isto ainda foi reforçado no texto "Ciclos de aprendizagem: olhares sobre as práticas nas escolas municipais", de 2004.

Em um documento denominado "Plano estratégico quadrienal – período 2005/2009", uma das ações é a definição da política de acesso e permanência dos alunos nas diversas modalidades, com o desafio de promover visitas a escolas municipais e privadas da Educação Infantil. Em seguida, um levantamento diagnóstico sobre a situação educacional do município refere-se aos contornos da educação municipal, apresentando a meta proposta para os atendimentos da Educação Infantil, que separa a creche e a pré-escola em razão da faixa etária. Com isso, acontece a ampliação das equipes de acompanhamento da Educação Infantil, acréscimo das creches nos projetos e nas socializações, regulamentação dos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) e a proposição de mostras com as produções da Educação Infantil.

Neste período, o Decreto municipal n° 23.450, de 13 de fevereiro de 2008, para adequação dos sistemas de ensino, atendendo às determinações da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases, n° 9.394/96, da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, além das resoluções CNE/CEB nº 01/1999 – Diretrizes Curriculares para Educação Infantil, do Parecer CNE/CEB nº 04, de 16 de fevereiro de 2000, e das Resoluções CME/Recife nº 14/2004, que determina através do sistema de ensino municipal, a criação dos CMEIs, para o atendimento da Educação Infantil no

modelo de creche e pré-escola, na faixa etária de 0 a 5 anos; fixa as seguintes determinações:

> Art. 2º Compete aos Centros Municipais de Educação Infantil – CMEIs oferecer Educação Infantil para crianças de 0 a 5 anos, nos turnos e horários a seguir estabelecidos:
> I - Crianças de 0 a 03 anos: atendimento em horário integral, das 07 às 19:00;
> II - Crianças de 04 a 05 anos: atendimento em turnos alternados de, no mínimo, 4 horas e 30 minutos.

Este decreto altera a formatação de algumas creches municipais, que obtiveram a configuração de Centro Municipal de Educação Infantil. Em seguida, elencamos as primeiras a serem normatizadas:

Quadro 5: CMEI's regulamentados

Unidade	RPA	**Creche / CMEI**
1.	02	Zacarias do Rêgo Maciel
2.	02	Tia Emília
3.	03	Creusa de Freitas Cavalcanti
4.	02	Criança Feliz
5.	03	Unidos venceremos
6.	03	Mardônio Coelho
7.	03	Flor do bairro da Guabiraba
8.	03	Celeste Vidal
9.	04	É lutando que se conquista
10.	04	Sementinha do Skylab
11.	04	da Torre
12.	04	Sítio do Cardoso
13.	04	Casinha Azul
14.	04	Engenho do Meio
15.	04	Ceape
16.	04	Professor Paulo Rosas
17.	05	da Mustardinha
18.	05	de Afogados
19.	05	Esperança
20.	05	do Bongi
21.	05	Recife
22.	05	Nosso Senhor Jesus do Bonfim
23.	05	Bido Krause
24.	06	Brasília Teimosa
25.	06	Padre Lourenço
26.	06	Novo Pina
27.	06	Jordão Baixo
28.	06	do Ibura

Fonte: http://://leismunicipais.com.br/JusBrasil. Produzido pela autora.

No planejamento para os anos de 2007-2008, permaneceram algumas ações, como o aumento das equipes de acompanhamento, que propuseram uma ressignificação da Educação Infantil, com as seguintes ações: regulamentação e publicação do CMEI Paulo Rosas em parceria com a UFPE, reorganização da função de animador cultural de creche/CMEI e a distribuição das atribuições da função de Coordenador Pedagógico; assim como desafios como o projeto denominado Trelarte, composto por estagiários no atendimento aos grupos IV e V da pré-escola na faixa etária de 4 anos e 11 meses e 5 anos e 11 meses, respectivamente.

A realização das Conferências Municipais trouxe discursos para o fortalecimento da Política de Ensino. Por exemplo, na 6ª COMUDE, realizada em 2007, o objetivo foi a consolidação das ações e mecanismos da gestão democrática, tendo como meta a democracia, a qualidade e a inclusão social em debate coletivo com membros da sociedade. As proposições para a Educação Infantil tiveram os seguintes destaques: acompanhamento desta etapa, transformação das creches em CMEI para crianças na faixa etária de 0 a 5 anos e 11 meses, com a manutenção e ampliação das creches e da etapa de ensino pré-escolar, visando ao crescimento e desenvolvimento das crianças ao oportunizar o atendimento de caráter técnico-pedagógico, articulação com agentes de saúde, socialização das experiências nas creches municipais e conveniadas, assim como a construção/aquisição de novos imóveis para as creches existentes e instalação/manutenção de parques infantis nas creches, considerando a condição econômica e de acesso das comunidades.

A 7ª COMUDE em 2009, cujo tema foi "Construção articulada do sistema nacional de ensino e Plano Nacional de Educação", propôs mudanças na metodologia de trabalho durante as conferências municipais, ao tratar de um documento base, formulado pelo MEC, que posteriormente seria enviado à Conferência Nacional de Educação, de 2010.

A 8ª COMUDE, realizada em agosto de 2011, sob o tema "Educação em Movimento: Construção do Plano Decenal de Educação", discutiu as prioridades para a Educação Municipal através da Política de Ensino e quais seriam metas e estratégias pertinentes para o Plano Nacional de Educação.

A 9º COMUDE, realizada em julho de 2013, discutiu sobre "O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: compromisso de todos na garantia de uma educação de qualidade" e objetivou propostas de mudanças no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), que ainda estava em tramitação para a aprovação no Congresso Nacional.

Estas foram posteriormente encaminhadas à Conferência Estadual de Educação e, em seguida, à Conferência Nacional de Educação (CONAE).

A 10º COMUDE, realizada em maio de 2015, teve como discussão os rumos da Política Educacional do Município nos 10 anos subsequentes, com a elaboração de um texto base, que seguiu para votação como projeto de Lei na Câmara dos Vereadores, tornando-se o Plano Municipal de Educação no período de 2015 a 2025.

Sua última edição, a 11ª COMUDE, foi realizada em março de 2018, sobre o tema "A consolidação do sistema nacional de Educação e o Plano de Educação: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica" e contou com a participação de diversos segmentos da sociedade na discussão sobre proposições do município, que deveriam ser enviadas à Conferência Estadual e, em seguida, à Conferência Nacional de Educação.

Durante este percurso, alguns documentos foram elaborados sobre a Política de Ensino Municipal e a Política de Ensino para a Educação Infantil, ressignificando seu exercício, além de trazer novas perspectivas. A rede municipal produziu, em parceria com seus docentes e quadro técnico, o instrumento "Política de ensino da rede municipal do Recife: subsídios para a atualização da organização curricular – Fundamentos Teóricos Metodológicos" (RECIFE, 2014), tendo como eixos de trabalho a escola democrática, diversidade, meio ambiente e tecnologia, assim como a discussão sobre quais conhecimentos privilegiar na escola, a avaliação, os processos de ensino-aprendizagem e a organização da Educação Básica no Recife. A Educação Infantil também foi debatida com a publicação da "Política de ensino da rede municipal de ensino do Recife – Educação Infantil" (Recife, 2015), com o objetivo de integrar a prática pedagógica com os direitos de aprendizagem, considerando os princípios da historicidade política na rede de ensino do Recife, baseados na solidariedade, liberdade, participação e justiça social.

Esse documento está organizado em quatro capítulos, onde o primeiro esclarece a sua estruturação; o segundo trata do histórico social da Educação Infantil considerando o contexto mundial, nacional e o regional como ponto de partida para o marco regulatório; o terceiro capítulo discute os princípios da prática pedagógica, alinhada aos conceitos filosóficos e as indicações para os elementos-chave na prática da sala de aula; e o quarto discorre sobre as diversas experiências e as linguagens presentes na Educação Infantil, a criança e a oralidade, a leitura escrita, também, em continuidade, fala sobre a formação de novos leitores e a presença da Arte e suas diversas expressões, assim como a compreensão sobre o meio ambiente, o lógico-matemático, a diversidade e a valorização

das diferenças, a sexualidade e a presença das tecnologias; no quinto e último capítulo, discute-se sobre a organização curricular e a Educação Infantil, tratando dos eixos e os direitos de aprendizagem, objetivos, conteúdos/saberes.

Já identificamos que os números da educação no Recife são superlativos, atualmente a rede de ensino conta com 5.530[24] professores, efetivos e contratados, em regência ou fora dela. Destes, 4.880 na categoria Professor I[25] e 650 na categoria Professor II[26]. Os dados quantitativos para a Educação Infantil são de 810 Professores I e 751 Auxiliares de Desenvolvimento Infantil (ADI's). No decorrer das discussões sobre a Educação Infantil municipal, observamos a transição da Educação Infantil assistencialista para a perspectiva do direito da criança, consolidada através da formulação de Políticas Públicas e materializada em documentos e em diversas ações. Nos desdobramentos temporais, observa-se avanços significativos, embora reconhecemos que ainda há muito por fazer, mas devemos considerar que a existência de debates e documentos que garantam este direito já é uma condição para que ações sejam concretizadas e passíveis de cobranças e fiscalização durante a sua execução, nas lutas em defesa da Educação Infantil, pública e de qualidade.

[24] Dados Fornecidos pela Gerência Geral de Gestão de Pessoas e Monitoramento das Regionais.
[25] Professor habilitado para a Educação infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental.
[26] Professor de licenciaturas diversas habilitado para os anos finais do Ensino Fundamental.

4.2 O Plano Municipal da Cidade do Recife – características

A Política Educacional no município está descrita no Plano Municipal de Educação, contendo a identidade e as orientações para o período de 2015-2025. Sua formulação atravessou algumas etapas e a primeira delas foi a discussão das proposições durante a 10ª Conferência Municipal de Educação (COMUDE), acorrida em maio de 2015, permeada de discussões coletivas entre os membros representantes de diversos segmentos, a fim de definir o texto base para elaboração do PME.

Durante a Conferência, foram escolhidos representantes para a comissão, que constitui o Fórum Municipal de Educação, encarregada de lapidar o documento e, em seguida, encaminhá-lo em forma de projeto de lei à Câmara Municipal. A comissão também foi responsável pelo monitoramento e acompanhamento do PME durante o período de vigência. Posteriormente, o projeto de lei seguiu para a Câmara dos Vereadores para votação, sendo aprovada em sessão no dia 22 de junho de 2015.

A publicação da Lei nº 18.147/15 no Diário Oficial do Município do Recife se deu no dia 23 de junho de 2015, com enunciado de que foi decretada pelo povo do Recife e sancionada pela gestão municipal, em seu nome.

Esta publicação contou com diversas contestações, sob a justificativa que o texto discutido na assembleia da 10º COMUDE, não foi o mesmo texto sancionado na Câmara dos Vereadores. Reiterado na fala de um dos entrevistados.

> E não ficou claro nesta Comude que ficou implementado o PME, nos estaríamos atrelados às metas da nacional, e que teríamos que ter discutido atrelados a isso.
> E ficou... Eu acho que ficou, tanto quanto disperso. E acabou que no final, o documento que foi redigido na Comude , não foi o que foi implementado no Plano Municipal de Educação. Embora se diga, que tudo que foi negociado está lá, ao foi o que aconteceu na realidade, tanto que gerou protesto no dia de votação. Foi votado fora do plenário da câmara com orientação dos vereadores que se retiravam, que as galerias estavam rejeitando aquela votação, porque nem no anexo onde estavam descritas as metas do plano municipal de educação passou pelo conselho municipal de educação , nos só tivemos acesso as ementas , ao início que a gente chama ementa, ao que descreve a lei ... Aquela descrição. O anexo, nem foi visto pelo conselho municipal de educação, na época até gerou protesto do sindicato dos professores, sindicato dos servidores, pessoal da universidade a esse tipo de implementação que foi feita para aquilo, ou seja... Os 10 dias de discussão, atropelada ou não do que foi feito na Comude, na verdade não foi levada em consideração, quando da efetivação do plano. (sujeito B).

Diante a descrição do sujeito entrevistado, onde estiveram presentes diversos atropelos, o PME – Recife (2015-2025) carrega alguns avanços, contradições e desafios, expostos em 13 artigos e em 20 metas e estratégias, que propõem a melhoria da educação municipal nas diversas etapas e modalidades de ensino. A seguir, faremos alguns comentários sobre o conteúdo do documento, a fim de contextualizar nossa discussão sobre a Educação Infantil.

Para nosso objeto de estudo, a Meta 1 é a mais significativa, por isso escolhemos tratar dela na parte final deste item. Inicialmente, faremos algumas observações sobre outras metas que dialogam diretamente ou transversalmente com nosso objeto.

A Meta 2 trata da universalização do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, atingindo a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos. Enquanto a Meta 3 propõe estabelecer ações colaborativas com a União e o Estado para ampliar e universalizar o atendimento escolar para a população na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos, zelando pela elevação da taxa de matrícula no Ensino Médio para 85% até o período de vigência do plano.

A resposta para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com alguma deficiência ou transtorno global do desenvolvimento, alta habilidade/superdotação, encontra-se na Meta 4, que propõe a universalização com a colaboração do estado no ingresso na Educação Básica, preferencialmente na sala de aula regular, ofertando o atendimento educacional especializado na garantia para a educação escolar inclusiva.

Em seguida, encontramos a Meta 5, na qual foi assumido o compromisso de "alfabetizar todas as crianças, no máximo, até 3º ano do Ensino Fundamental". (PME-Recife, 2015-2025) . Como é possível observar, as metas acima citadas tratam direta ou transversalmente da Educação Infantil, revelando atenção a esta etapa da Educação Básica, cuja responsabilidade constitucional é do município.

Outro destaque no PME é a Meta 6, que trata da ampliação na oferta da Educação Básica em tempo integral em pelo menos 50% das escolas da rede, para, pelo menos, 25% do público atendido na Educação Básica, como forma de ampliação da jornada de estudos e a permanência do aluno no ambiente escolar; também propõe a garantia da qualidade no material didático e dos recursos humanos, mediante financiamento com recursos dos fundos públicos. Neste trecho, pode-se compreender que a Educação Integral também é uma preocupação para os estudantes da Educação Infantil, na medida em que esta etapa compõe a Educação Básica.

Na Meta 7, temos a determinação de universalizar o acesso e qualidade da educação básica e suas modalidades, garantindo a aprendizagem, o que possibilita a melhoria do fluxo escolar, tendo como referência o padrão nacional. Em cumprimento ao regime de colaboração entre a União, estados, municípios e o Distrito Federal, a Meta 10 propõe garantir a oferta de pelo menos 25% de matrículas na educação de jovens e adultos, nas fases que correspondem ao Ensino Fundamental e Médio, sendo este último acoplado à Educação Profissional.

Consequentemente, a Meta 11 corresponde ao aumento do fluxo de alunos para a Educação Profissional Técnica em colaboração com a União e estado. As Metas 13, 14 e 15, obedecendo a indicação da Lei Nº 9.394/96, tratam da formação dos professores, a elevação de titularidade de mestres e doutores em seu corpo docente em efetiva atividade, o aumento de oferta de matrículas em pós-graduação e, em alguns casos, oferta de matrículas na graduação e também a formação continuada na sua área de atuação docente da rede de ensino. Entendemos a relevância desta meta, ao propor a garantia do incentivo para a formação dos professores e sua consequente valorização. Outra Meta em amplo destaque é a de número 19, que discute o princípio da Gestão Democrática, ao prezar pela qualidade técnica e participação da comunidade escolar, possibilitando a utilização de recursos e subsídio técnico da União. Ao refletir sobre outras metas que tratam da intencionalidade do Plano Municipal de Educação do Recife, observando a Educação Infantil, temos no Art. 2° as seguintes diretrizes:

> VIII - que trata de “estabelecimento de metas para a aplicação de recursos públicos em educação, resultantes de receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manuntenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da educação infantil e da educação inclusiva”.

Está posto na Meta 20 do PME de Recife o tratamento dos recursos financeiros, cumprindo o percentual definido constitucionalmente de 25% da receita resultante dos impostos do município. Para o atendimento às metas estabelecidas pelo Plano Nacional, foi estabelecida a escala de 7% do PIB do país após o 5º ano de vigência do PNE, atingindo assim a média de 10% do referencial do PIB após o período de 10 anos.

Alinhando-nos ao nosso objeto de estudo, retornaremos ao início do documento, colocando em evidência a Meta 1, que discorre especificamente sobre a Educação Infantil. A partir daqui, apresentaremos essa meta e discorremos sobre as suas estratégias.

> **META 1**: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender 70% (setenta por cento) da demanda das crianças de até (três) anos até o final da vigência deste PME. (RECIFE, 2015)

Composta por 21 estratégias, que indicam o percurso e os esforços da rede municipal durante os dez anos de vigência do plano, elas são direcionadas aos atendimentos e expõem as concepções sobre a Infância e a Educação Infantil, suas especificidades, na perspectiva do direito da criança. Diante deste cenário, tecemos algumas considerações sobre as estratégias em destaque:

> 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.

Considerando que o regime de colaboração responsabiliza o município pelos atendimentos na Educação Infantil, Ensino Fundamental e suas modalidades, Bordignon (2009) coloca como ponto de partida a abrangência do Plano Municipal, diante das necessidades de seus habitantes. A perspectiva do diálogo com a sociedade evidencia as peculiaridades da educação local e, em consequência, possibilita seu atendimento. Para atingir este objetivo, adota-se uma ferramenta metodológica essencial: trata-se de comissões de coordenação de caráter temático.

> As câmaras temáticas devem representar as áreas de atuação do Sistema municipal de Educação, contemplando: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos, Educação Inclusiva e Especial, Educação do Campo, Profissionais da Educação, Gestão e Financiamento e Regime de Colaboração (Ensino Médio, Educação Profissional e Superior). (BORDIGNON, 2009, p. 101)

Essa necessária articulação entre os segmentos, fundamentada nas discussões, fortalece, direciona e fiscaliza as ações para execução das metas. A responsabilização dos municípios, diante do regime de colaboração, é para o estabelecimento de um padrão nacional de educação, que conte com esforços para acomodar as necessidades das crianças. A estratégia em destaque se refere a esta condição:

> 1.6) Melhorar as condições físicas das unidades de Educação Infantil, equipando-as com mobiliário adequado, e adaptação para inclusão dos alunos(as) com deficiências e transtornos globais do desenvolvimento, garantindo o fornecimento de alimentação escolar de qualidade para toda Educação Infantil.

A melhoria no espaço escolar é um dos grandes desafios, considerando que ainda existem creches e pré-escolas funcionando em espaços improvisados, com rotinas cristalizadas nas comunidades e nas famílias, revelando os resquícios da educação assistencialista. Ao propor renovação do espaço escolar, observamos uma preocupação com a peculiaridade das crianças e suas necessidades básicas para aprender. Neste movimento, incluímos o acolhimento aos alunos com algum tipo de deficiência, obedecendo aos padrões nacionais, além da oferta da merenda de qualidade para o público infantil em fase de desenvolvimento.

A estratégia exposta a seguir trata da formação continuada dos profissionais envolvidos com a Educação Infantil.

> 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.

Destinar a formação continuada aos professores da Educação Infantil à utilização de insumos tecnológicos é relevante, já que diversas ferramentas tecnológicas podem ajudar o trabalho do professor. A recomendação de que formadores sejam profissionais da rede traz um questionamento sobre a formação do professor/pedagogo com habilidade nesta área.

Não obstante, questiona-se uma estratégia focada na formação docente específica para a Educação Infantil, considerando suas particularidades. Neste estudo, encontramos o olhar específico da rede municipal para a Educação Infantil na seguinte estratégia:

> 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.

Reconhecer a Educação Infantil como etapa de formação humana composta de especificidades é ainda um grande desafio. O zelo ao seguir as normas estabelecidas fortalece o compromisso em promover e garantir a qualidade dos atendimentos às

crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos. Por consequência, um necessário alinhamento com o Ensino Fundamental, também de responsabilidade do município, consolida o trabalho nas etapas iniciais da educação básica.

Considerando a importância da estreita relação entre a família e a escola, promovendo o trabalho em conjunto como fonte de avanços aos atendimentos, para o bem-estar das crianças e da família, é importante atentar-se às características que distinguem a Política de assistência do assistencialismo.

> 1.12) Promover e estimular a parceria escola-família, envolvendo-as 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.

Oportunizar o reconhecimento e valorização das culturas que compõem a base da formação brasileira, fortalecendo e ampliando seu conhecimento, junto aos professores e representantes destes segmentos é outra estratégia da Meta 1:

> 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.

Outra estratégia é considerar as especificidades da nossa cidade, com seus limites geográficos, econômicos e sociais, sem pôr em risco a formação das crianças ou com eventuais prejuízos.

> 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.

As necessárias discussões entre os profissionais da escola sobre o Projeto Político Pedagógico, alinhado à Política de Ensino da Rede, incluindo as necessidades dos estudantes é uma atividade de caráter coletivo e democrático. Porém, no calendário do ano letivo pesquisado, não se observa período/datas destinado a este fim.

> 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.

O reconhecimento de que a Educação Infantil é a etapa responsável pelas primeiras formações humanas indica que a concepção de infância presente na política de ensino da rede municipal pressupõe a formação holística.

> 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.

Esta breve análise sobre o PME-Recife (2015-2025), a partir da Meta 1, suas estratégias para a Educação Infantil e a concepção de infância no documento, oportunizou refletir sobre as demandas desta etapa da Educação Básica. Há um discurso favorável direcionado às crianças, alguns elementos apontam para uma preocupação com a estrutura física e com a formação inicial e continuada dos professores, utilizando abordagens específicas com as disciplinas de Artes, História, Língua Portuguesa etc.

Além disso, observamos um compromisso com as condições dos atendimentos na Educação Infantil e sua relação com o ciclo de aprendizagem, evidenciando os procedimentos para condução e permanência das crianças no Ensino Fundamental. Também se fazem presentes a colaboração entre a União, o estado e município, a preocupação com pessoas com necessidades especiais e a gestão democrática das escolas.

Dando continuidade à nossa pesquisa, buscaremos acrescentar dados primários originados de entrevistas com os sujeitos já elencados na metodologia deste trabalho. Esse recurso nos ajudou a compreender melhor o nosso objeto de pesquisa, já que nos colocou mais próximos da realidade via subjetividade dos envolvidos.

4.3 Elementos históricos do contexto de construção da identidade da Educação Infantil em Recife – preâmbulo para formulação do PME

A análise dos dados coletados durante as entrevistas, organizados nas unidades de registros e na unidade de contexto, foi essencial para entender a concepção de infância presente no PME – Recife. A construção do documento tornou-se um evento de fortalecimento da identidade educacional do município, forjada através de muitas lutas e conflitos, o que possibilitou perpetuar os avanços e os anseios alimentados pelos sujeitos

que pertencem à Educação no município do Recife. Os relatos dos entrevistados nos levaram para além da formulação do PME, pois revisitamos alguns elementos da história da educação municipal para o entendimento de como chegamos até aqui.

As contribuições dos entrevistados nos oportunizaram, ainda que brevemente, o conhecimento sobre as primeiras discussões e ações voltadas à Educação Infantil municipal, incluindo a conquista da autonomia, através de muita luta junto às comunidades. Considerando o trajeto inicial de elaboração do perfil da Educação Infantil municipal, destacamos o resgate histórico realizado por um dos nossos entrevistados. Conforme descrição no trecho a seguir:

> Para discutir a Educação Infantil ou qualquer outra etapa da educação brasileira e em Recife naquele período de 1986, é necessário retomar as mudanças que estavam acontecendo na conjuntura. O prefeito biônico, substituído pelo prefeito eleito, era democraticamente, e era Jarbas Vasconcelos, que elaborou todo programa de governo para a participação das comunidades. Mas em geral o que a gente observa é: em que pé estava a Educação Infantil, que foi uma área que teve muito apoio da prefeitura nas comunidades. Eu sugiro que para fazer qualquer avaliação nas políticas de educação infantil nas gestões de Jarbas, nas duas, inclusive, tem que ter presente a articulação com as comunidades da periferia, onde se constituiu um laço muito forte entre a prefeitura e as escolas comunitárias, que em sua maioria trabalhava com crianças nessa faixa etária. Se você observar a Lei Orgânica, vai encontrar lá, inclusive, alguma coisa relacionada com o financiamento para essas comunidades trabalharem com a educação infantil. (Sujeito E)

Este relato indica as ações do município ao final dos anos de 1980, durante a reabertura democrática, período em que a Educação Infantil municipal se constituiu com a participação ativa das comunidades, que exerciam forte influência no atendimento às crianças e também na destinação dos recursos. Neste período, as ações conjuntas entre as secretarias demonstravam articulação, sem que necessariamente naquela época houvesse um documento que indicasse ser um Plano Municipal. Assim, encontramos algumas descrições sobre a elaboração de documentos, nas primeiras ações para a elaboração da Política Educacional do município.

> Não se tinha essa preocupação tão intensa com o plano municipal, não é interessante? Por quê? Porque como elas eram articuladas, as políticas eram definidas em programas que reuniam as comunidades, que definiam também o conjunto das prioridades e dentro dessas prioridades, como se executava cada uma das políticas. Então garantia a unidade na perspectiva do direito. Então, o que é que acontece: tanto a saúde como a educação e outras políticas, elas... Nós tínhamos um plano da prefeitura e dentro do plano da prefeitura você tem, pode chamar de plano... O plano da educação. Mas o plano da educação não é considerado "aquela" entendeu? E é um dos responsáveis socialmente por uma sociedade fundada na justiça social. (Sujeito E)

É compreensível que, naquele momento, ainda não houvesse a orientação de um Plano Nacional de Educação e, consequentemente, não reverberasse nos municípios. O que existia na época eram os planos de trabalho ou de governo, elaborados pela gestão que estava à frente das prefeituras. Em seguida, a promulgação da Lei Orgânica do Município do Recife, em 4 de abril de 1990, tornou-a um instrumento na reabertura democrática no Recife, quando discutiu os rumos da Educação no Recife de forma ampla, na ação diretiva e deliberada. Nossos sujeitos de pesquisa que fizeram parte deste momento descrevem que os atendimentos à Educação Infantil aconteciam de forma articulada entre a Secretaria de Educação e de Assistência Social e que, naquele determinado momento, não possuíam instrumentos formais, com indicações na pauta do assistencialismo. Também foram narradas as ações da militância feminina para o reconhecimento da infância e da Educação Infantil, em condição latente na sociedade contemporânea. A eclosão dos movimentos feministas na década de 1970 ocasionou mudanças nas ações do poder público.

> Justamente é o ingresso em massa das mulheres no mercado de trabalho e o movimento feminista que vai exigir creches para dividir com a sociedade a educação de seus filhos e filhas, articulado aos movimentos sindicais e das esquerdas. Num primeiro momento, nos anos 70, a luta é por uma creche para nós, as mulheres: "tenho direito de trabalhar, estudar, namorar e ser mãe. Sem creche não poderei curtir todos eles". (FARIA, 2006, p. 284)

Na década seguinte, em 1980, surge a luta pela legitimação da creche que não fosse restrita aos filhos das mulheres trabalhadoras, e sim para todas as crianças: "não é por acaso que a década da criança os anos 80, é posterior à década da mulher" (FARIA, 2006, p. 282). A condução desse processo pelo país foi através do Conselho Nacional dos

Direitos da mulher (CNDM) e pelo Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF), que instituiu o programa Creche urgente[27].

A evolução do movimento feminista oportunizou novas perspectivas ao mundo em crescimento, dispondo de diversos sujeitos responsáveis pela sua expansão.

> Temos hoje no mundo ocidental a creche como um patrimônio do feminismo, da esquerda e do sindicalismo dos anos 70. Assim, com uma história completamente diferente da história da escola, a creche é um direito à educação também diferente. Ela é constituída por três atores: pais e mães, professoras e crianças. Articula o direito à educação das crianças pequenas com o direito trabalhista dos seus pais e mães. (FARIA, 2006 p. 284).

No Brasil, durante a transição entre o período ditatorial e a reabertura política, com a forte presença do assistencialismo e do higienismo na Educação Infantil, temos a oportunidade de análise dessa transição sob a ótica de um professor municipal militante há 22 anos.

> Desde a constituinte em 87, 88... Eu participei da constituinte da mulher em 87, aí a gente já sinalizava que a creche tinha... Não o aspecto da assistência e vir para a educação e não só as crianças das escolas privadas, mas as creches das mães trabalhadoras também tivessem na Educação (Secretaria de Educação). Então essa minha militância na educação infantil é desde 87, desde a Constituinte da mulher. (Sujeito A)

O fato exposto coaduna com as mudanças na sociedade brasileira a partir da entrada da mulher no mercado de trabalho, tornando-se parte da economia e consequentemente tendo representação nas discussões sobre os rumos da sociedade, principalmente no que se refere à educação de seus filhos. Estas experiências vividas por outro professor estão registradas no seguinte depoimento.

> A questão do... Creche, aí eu vou falar de 88 para cá, quando eu cheguei na Educação Infantil, que era essa questão da visão da retirada da assistência [social] e a visão da criança de direito. Isso aqui não é só um espaço porque eu preciso trabalhar, mas é um espaço de cidadania, é você incentivar a criança a ser cidadã, é mostrar que ela aqui dentro, ela tem voz e aí, quando diz assim: "ah, mas criança não tem autonomia". Existe um debate na academia em relação a isso. A gente também não tem, se a gente for e discutir algumas coisas, mas se a gente diz que tá trabalhando para essa criança autônoma, é aquela criança que é cidadão e tem o espaço de sair da sala dela e chegar aqui e vim contar para mim o que aconteceu, porque ela acha que aquela pessoa que tá lá não pode intervir e acha que tem que ter uma pessoa de fora com outro olhar para intervir. Aí isso é autonomia, que ela sabe que é estimulada a procurar quem pode solucionar. (Sujeito B)

[27] Programa criado em 1988 que promoveu discussões sobre o novo tipo de atendimento de creche no país.

O enfraquecimento do assistencialismo ocorreu após o advento da LDB, nº 9.394/96, que organizou o funcionamento da Educação nacional e, consequentemente, as mudanças no atendimento na creche e pré-escola sob a perspectiva do direito. Logo, as discussões no meio acadêmico surgiram como balizadores aos parâmetros para que a condição de oferta da educação com qualidade existisse nesses ambientes.

> A partir da Lei 9394/96, que estabelece novas diretrizes e bases para a educação nacional, o atendimento a crianças em creches (até 3 anos de idade) e pré-escolas (de 4 e 5 anos) constitui a educação infantil, nível de ensino integrante da educação básica. Esta condição, ao mesmo tempo que rompe com a tradição assistencialista presente na área, requer um aprofundamento do debate acerca de quais seriam os modelos de qualidade para a educação coletiva de crianças pequenas. (OLIVEIRA, 2013, p. 35)

A continuidade do processo de transição é bem colocada em:

> Isso são coisas que a gente começou a discutir, quando a gente começou lá trás, eu já peguei de 88 a discutir essa saída da assistência e essa entrada na educação. Então a gente começou a ver essa criança nesse patamar e foi esse viés que a gente já vinha construindo com o tempo, que foi levado para o PME, que já vinha sendo trabalhado nas outras COMUDEs, na construção da educação como um todo na cidade do Recife. (Sujeito B)

As mudanças ocasionadas durante a transição da educação enquanto assistência para a educação na perspectiva do direito trouxeram debates permeados de disputas e tensões e principalmente o desafio em reorganizar a Educação Infantil para que dispusesse da garantia de oferta e qualidade. Neste trecho de entrevista, revelou-se que a concepção de Educação Infantil vem se construindo ao longo dos anos em diversos espaços, como na COMUDE, e materializado em Políticas Públicas, como o PME. Considerando o avanço democrático, é interessante frisar como essas ações foram executadas no chão das creches e da pré-escola, por meio dos relatos de um dos professores que vivenciou este período.

> Eu, quando entrei na rede, eu fui para a Educação Infantil. Fui para uma creche, tá? Só que as creches nesse período, algumas estavam sob a responsabilidade da assistência social e outras estavam na educação, mas não na diretoria de ensino. Tava na diretoria de programas especiais, então eu sou dessa época na rede. A gente tinha um movimento pedindo a efetivação do professor na Educação Infantil, porque o professor na Educação Infantil... Porque na LDB já tinha sinalizado né... A Educação Infantil na educação. Sair do âmbito da assistência e vir para a educação. (Sujeito A)

O direito da criança na Educação Infantil pública de qualidade é um advento recente, não só na legislação brasileira como também no contexto mundial. Tomando como referência, alguns países organizam seus sistemas de ensino de acordo com suas peculiaridades. Em razão disso, tornou-se necessário a adequação às condições sociais, econômicas e o posicionamento político.

> Os sistemas de Educação Infantil de diferentes países divergem quanto ao percentual de crianças atendidas nas diversas faixas etárias que a compõem, aos níveis de investimentos feitos, aos princípios pedagógicos defendidos, aos objetivos educacionais propostos, às formas de organização das turmas, dos espaços, dos horários e das atividades cotidianas dos adultos e crianças de cada instituição (OLIVEIRA, 2013, p. 36).

Em outro relato de experiência, temos o pioneirismo do município do Recife, na adequação ao que estava posto em lei.

> Quando eu fui para a educação infantil, já era... já tinha professor. Recife já tinha professores lotados na educação infantil. Mas não era uma realidade... Não era uma realidade de todos os municípios, porque não havia a obrigatoriedade que fosse professor, apesar de, por exemplo, quando eu fui para a creche, fui em 98... 97/98, já tinha sido pós-LDB, que dizia que tinha que ser professor, mas tinha municípios que não tinha. Então, Recife, a gente se colocava numa posição privilegiada, porque tinha essa compreensão e tinha professor, mas assim dependia muito de gestão, da compreensão. (Sujeito C)

Na Constituição Federal (1988), a educação aparece como direito de todos e obrigação do Estado e da família e contém em sua formulação os posicionamentos políticos. Os registros de um contexto histórico recente demonstram que o amadorismo e os improvisos estiveram – e por que não dizer ainda estão? – em alguns ambientes. Esta concepção retrógrada de que creche e pré-escola são espaços menores, apenas para a guarda das crianças, promove historicamente debates constituídos de disputas e tensões.

> As concepções existentes sobre a Educação Infantil têm pesos políticos próprios, visto que os familiares, os educadores, os responsáveis pelas políticas públicas e outros adultos alimentam expectativas diversas acerca das habilidades específicas de cada criança e estabelecem metas antagônicas em relação ao que ela deve alcançar – expectativas e metas fortemente condicionadas pela classe social da população atendida. (OLIVEIRA, 2013, p. 37)

No Recife, as demandas de atendimento à Educação Infantil foram sendo ampliadas no decorrer dos avanços da sociedade, e a condição da responsabilização do município para a oferta e garantia trouxe a prática de promoção de debates entre os

diversos segmentos sobre os rumos da educação municipal. A definição do perfil da política educacional do Recife possui registros feitos pelas pessoas que contribuíram ativamente nessa discussão e que trazem como pano de fundo as estratégias políticas do município. No depoimento seguinte, identificamos elementos que apresentam os contornos da Política Municipal para a Educação Infantil.

> O Programa Prefeitura nos Bairros[28], onde antes de se elaborar as diretrizes das políticas, ele ouvia as comunidades. Então as escolas comunitárias surgem e têm a representação dentro da gestão e recebiam financiamento, influenciou, inclusive, na Lei Orgânica, não sei se mudou mais recentemente, mas tinha lá uns dos artigos da Lei Orgânica, no período que ela foi elaborada. Então, a Educação Infantil compreendia o que era ofertado nas escolas, o que era assegurado através de escolas e creches e também um atendimento amplo às comunidades através do movimento de escolas comunitárias, que naquela época contava com várias professoras. Tinha o apoio da Arquidiocese de Olinda e Recife, trabalhava junto com a Arquidiocese de Olinda e Recife e trabalhava junto com a prefeitura. Só que as políticas educacionais para a Educação Infantil, não era apenas as escola, elas eram... Se você for dar uma olhada nas diretrizes da época, você vai observar que era ouvida a população, integrava com o mesmo respeito e responsabilidade o atendimento que era feito através das escolas comunitárias. (Sujeito E)

Diante do exposto, percebe-se que as ações estavam voltadas às comunidades, demonstrando a estrutura popular e prevalecendo a articulação entre diversos órgãos.

Os registros do período em relevo desvelam as ações da Prefeitura do Recife junto à Arquidiocese de Olinda e Recife pelo empenho do Arcebispo da época, Dom Helder Câmara, que pregava a justiça social, solidariedade e a igualdade como atividade pedagógica entre a camada dos mais pobres. À época, existiu um movimento denominado Encontro de irmãos[29], para a disseminação da Educação popular.

> O testemunho dos que participaram desta bela aventura confirma a harmonia existente entre o pensamento de Dom Helder e o de Paulo Freire. Ambos, ancorados na coragem de enfrentar o instituído e de propor mudanças no horizonte de uma sociedade solidária, reconheceram na educação um dos principais processos de desocultação da verdade e de compreensão das transformações sociais. (SOARES, 2002, p. 17).

[28] Programa cuja finalidade é a democratização nas decisões sobre obras e melhorias a serem executadas nas comunidades.

[29] Movimento criado por Dom Helder Câmara, em 1969, para o fortalecimento das lutas pelos direitos dos moradores das periferias e da Região Metropolitana do Recife.

A presença da Educação Popular nas ações defendidas por Paulo Freire e abraçadas pela Arquidiocese foi determinante no momento político e social que se passava a cidade.

> Um aspecto importante que existia aqui desde as origens é a Educação Infantil como foi tratada na administração de 85, 86, 87 e 88, três anos, por conta da eleição que foi fora do período de 4 anos, que era a substituição dos prefeitos, à medida que a democracia foi avançando no país. É que havia uma gestão que juntava os representantes das comunidades e das instituições em geral e juntos definiam diretrizes comuns de política, certo? Então não era a política de educação, não era isolada das outras políticas, não. Era junto com outras políticas, de tal forma que sentava a Secretária de Educação, o Secretário de Saúde, o Secretário de Ação Social e, juntos, definiam as prioridades com a comunidade e, depois, discutia também com a comunidade como viabilizar aquelas prioridades com cada uma das comunidades, articulando o conjunto das políticas. Então não era uma colcha de retalhos, nem era fragmentada. (Sujeito E)

Este relato evidencia as ações da Prefeitura do Recife, que eram geridas de forma conjunta entre as diversas Secretarias. Essa constatação, alcançada em nosso levantamento de dados, indica que essa prática foi vivida no período da recondução democrática, diante da possibilidade de escolha direta do prefeito. Nos depoimentos dos entrevistados que fizeram e/ou fazem parte da Educação Infantil nos últimos trinta anos, foi descrita a transição da educação como assistência à educação como direito, alinhada a promulgação da Lei Orgânica do município na década de 1990. Entende-se que, ao adquirir status de direito público, posto da Constituição Federal de 1988, paulatinamente as secretarias assumiram a autonomia observando suas especificidades. O percurso histórico do município, incluindo a concepção de infância e da Educação Infantil, trouxe diversos movimentos, incluindo o poder público municipal, somando conquistas na identidade educacional do Recife. O reconhecimento sobre o pioneirismo do município nas ações passadas deve ocupar lugar de destaque nas discussões sobre a Educação Infantil municipal. Embora no decorrer do tempo o município do Recife tenha sofrido influências externas, suas ações ainda são parâmetro para demais municípios da Região Metropolitana e outras localidades. Uma dessas referências está na discussão coletiva com as instâncias colegiadas, reunidas em assembleia, para decidir sobre as ações do município, materializado no Plano Municipal de Educação, que se constitui numa Política de Estado.

5 A CONSTRUÇÃO DO PME: A EXPERIÊNCIA DE RECIFE E A EDUCAÇÃO INFANTIL

As entrevistas nos permitiram retraçar a construção do PME – Recife sob a ótica dos sujeitos participantes, além de nos oportunizar a identificação de dados reveladores sobre os elementos que constituem a concepção de infância e da Educação Infantil. Para elaborar uma análise mais crítica da relação entre o atual PME e a infância, temos como referência a Política de Ensino da rede municipal para a Educação Infantil – Recife, 2015, em vigência, estruturada pelas seguintes partes: Criança, aprendizagem e desenvolvimento: perspectivas e abordagens; Educar/cuidar: aspectos indissociáveis da ação pedagógica; Currículo na Educação Infantil: ludicidade e interação como eixos norteadores do cotidiano da Educação Infantil; Pedagogia de projetos; Organização do tempo e do espaço educativos; Avaliação na educação infantil: família, profissionais da Educação Infantil e o Processo de Formação Continuada.

Para o ano de 2018, temos o documento "Formação Continuada de professores/as da Rede Municipal de Ensino do Recife – Planejamento das ações/2018", formulado pela Escola de Formação de Educadores do Recife Professor Paulo Freire (EFER). Sua estruturação é descrita como resultado dos diálogos, consultas e avaliações alinhados à Política de Formação da rede, verificada em indagações realizadas com os professores no ano anterior. Esta ação de escutar docentes demonstra-se voltada à melhoria nos processos de ensino e aprendizagem e à garantia dos direitos de aprendizagem dos estudantes da Educação Básica na rede de ensino. Este documento adotou algumas estratégias, entre elas, a utilização de instrumentos como formulários, impressos e virtuais, e fóruns de discussão sobre as avaliações e as propostas para a Política de Formação, que indicaram o juízo de valor dos professores sobre as formações continuadas da rede de ensino.

Descreve-se que, na pesquisa com os docentes da Educação Infantil, foram relacionadas algumas temáticas, que eles definiram como bastante pertinentes ao trabalho em sala de aula. Determinou-se que os conhecimentos sobre alfabetização e letramento, brinquedos e brincadeiras e musicalização deveriam ser ampliados, na forma de oficinas, socialização de experiências, assim como a oportunidade de envolver-se nas discussões dentro e fora da rede, constituindo a troca de saberes.

> Desse modo, a estrutura das formações para os/as profissionais que atuam no segmento da Educação Infantil para 2018 considera os dados acima expostos obtidos a partir dos instrumentos avaliativos aplicados em 2017; a inserção da Educação Infantil (Grupo IV/V no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC); a Matriz Curricular para a Educação Infantil da Política de Ensino da RMER e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI). Assim, as discussões orientadoras das formações para 2018 serão, no primeiro semestre, as temáticas: A neurociência e desenvolvimento infantil (*do berçário ao grupo III*), Currículo e Linguagem na Educação Infantil (*Grupo IV/V*), e, no segundo semestre: Infância e linguagem (*do berçário ao Grupo III*), A neurociência e desenvolvimento infantil (*Grupo IV/V*). (RECIFE, 2018, p. 03)

Estes apontamentos revelam uma preocupação da rede municipal em demarcar uma concepção de infância atualizada com as contribuições dos professores que estão no chão das creches e da pré-escola, reveladas nas opções da Política de Ensino municipal e materializadas nas Políticas de Formação de Professores. Também buscamos observar esta prática na construção do PME – Recife. As mudanças ocorridas na sociedade trouxeram transformações na concepção da infância, fazendo surgir, inclusive, a indústria da infância, por meio das diversas estratégias do mundo capitalista. Neste estudo, procuramos deixar clara a nossa concepção sobre a infância, defendemos que a criança não é um adulto em miniatura, sendo composta de especificidades emocionais e psicológicas, com a sua autonomia e seus diferentes contextos sociais.

> Os séculos XVII e XVIII, que assistem a essas mudanças profundas na sociedade, constituem o período histórico em que a moderna ideia da infância se cristaliza definitivamente, assumindo um caráter distintivo e constituindo-se como referenciadora de um grupo humano que não se caracteriza pela imperfeição, incompletude ou miniaturização do adulto, mas por uma fase própria do desenvolvimento humano. (SARMENTO, 2007, p. 28)

A modernidade ocidental produziu as formas de pensar sobre a infância, sustentadas pela cultura na qual a criança pertence, sem existir um padrão universal, e considerando que estas especificidades devem ser observadas no processo de ensino e aprendizagem, a fim de favorecer a interação com o ambiente na qual faça parte.

Antes de adentrarmos na construção do PME – Recife, precisamos fazer um preâmbulo de entendimento do processo de construção em nível nacional. O Plano Nacional de Educação determinou, a partir da data de sua publicação, que os municípios tivessem o prazo de um ano para a construção de seus planos. Para orientar esta atividade, o Ministério da Educação instituiu o documento “Plano Municipal de Educação: caderno

de orientações – BRASIL, 2014", indicando cinco etapas para elaboração do documento local:

1) Averiguar se o município dispõe de normas, documentos ou legislação que determinem a orientação ou a construção do PME, além da Secretaria de Educação, e de alguma categoria como o Conselho ou Fórum Municipal de Educação.

Na inexistência destas instâncias, deverá ser constituída uma comissão organizadora, com membros da Secretaria de Educação e representantes dos diversos segmentos da sociedade (universidade, pais de alunos, Secretaria de Educação e o poder legislativo do município).

Em seguida, para fortalecer o processo, a comissão organizadora deverá contar com a contribuição de equipe técnica qualificada, que será responsável em realizar um estudo sobre as condições educacionais do município. Posteriormente, deve ser feita a construção de uma minuta para um documento-base, devendo ser debatido e validado pelo órgão responsável antes da divulgação e debate com a sociedade. Em caso da responsabilidade de validar e liderar o documento seja da comissão organizadora, esta ação deverá ser legitimada por sanção legal do município, por meio de portarias, decretos ou normativas publicados no Diário Oficial. Instauradas a comissão organizadora e a equipe técnica, estas deverão sistematizar o cronograma de execução das atividades, acompanhadas até a sanção do poder executivo do município.

2) Elaborar um documento base, construído pela equipe técnica, alinhado ao modelo do PME, que seguirá para validação da comissão organizadora, para ser submetido por esta às plenárias com a sociedade.

Nesse encaminhamento, devem conter alguns tópicos decisivos, como uma sólida descrição do município, as circunstâncias de oferta e qualidade da Educação Básica, incluindo suas modalidades, e do Ensino Superior. A linguagem deve contemplar os diversos leitores e o documento deve conter a divulgação das necessidades do município e as dificuldades políticas, técnicas e financeiras, paralelo a projetos de melhorias nas demais áreas sociais do município e, consequentemente, de melhores condições de vida da população. O PME deve estar acoplado ao PNE e ao PEE[30], elaborando um diagnóstico sobre as prioridades e a capacidade de atendimento à população.

Como resposta ao estudo, explicitar referente para o monitoramento e avaliação desta Política Pública ao fim de sua vigência. Para tal missão, deverá indicar a qual órgão

[30] Plano Estadual de Educação.

caberá esta responsabilidade e o período avaliado. Devendo dispor dos esforços conjuntos da Secretaria de Educação, Conselho ou Fórum de Educação e, se necessário, da Câmara de Vereadores. A mensuração dos resultados possibilita a clareza à população e gestão do documento, como também o preparo para gerir a formulação de novos documentos.

3) Providenciar extenso debate capitaneado pelos princípios da gestão democrática com respeito à pluralidade de ideias, responsabilidade e efetiva atuação dos envolvidos com as questões educacionais.

O documento base deverá ser discutido publicamente através de consultas públicas utilizando ferramentas, como jornal, rádio, TV, internet, além de representações da sociedade civil, como associações de moradores, desportivas, religiosas e culturais e órgãos não governamentais, como sindicatos, grêmios estudantis, órgãos de classe. Deve-se ter a representação política, através do poder legislativo, e das universidades e institutos de pesquisa, como também a representatividade das manifestações artísticas e culturais como meio de divulgação e chamada para participação. A sistematização das discussões por etapas, em bairros e regiões, dará subsídios para aprimorar o documento base.

4) A redação do documento base deve ser revista sob o olhar de sua viabilidade e adequação às necessidades e, em seguida, encaminhado à comissão organizadora para sua validação. Depois será destinado ao Poder Executivo, que ficará responsável de enviar como projeto de lei para análise do Poder Legislativo municipal. Ainda como projeto de lei, deverá conter um resumo com identificação da escolha das diretrizes, período e meio de monitorar e avaliar.

5) Durante o período de tramitação do projeto de lei, o acompanhamento ainda é de responsabilidade da comissão organizadora.

O Poder Legislativo do município deverá providenciar audiências públicas e assembleias para a discussão de algumas frentes, devendo contar com a comunidade e a mobilização da comissão organizadora. O encaminhamento do documento ao Poder Executivo municipal para a sanção está passível a vetos, devendo a comissão organizadora estar ciente às mudanças necessárias no menor espaço de tempo, garantindo o alinhamento às demandas apresentadas pela sociedade.

Alguns pesquisadores se preocuparam em analisar a construção dos PMEs em outros municípios, com relação ao prazo, as limitações financeiras e outros elementos que poderiam interferir no processo. Cavalcanti (2018) promoveu uma pesquisa em dois municípios da Região Metropolitana do Recife: Araçoiaba e Ipojuca. A pesquisadora

descreve que o município de Araçoiaba concluiu a elaboração do documento no prazo estipulado, no entanto a pesquisa revelou limitações na construção do PME – Araçoiaba, especificamente, pelo tempo considerado exíguo, assim como resultados preocupantes nas taxas de aprovação e retenção.

No tópico do município de Ipojuca, Cavalcanti (2018) levantou dados reveladores sobre o processo de construção do documento. Os sujeitos envolvidos na pesquisa afirmaram que houve uma movimentação no Poder Executivo local e pouca abertura para as discussões e, para alguns envolvidos, estes motivos foram dificultadores nos debates sobre o PME, resultando na insipiência do documento. Porém, outros dados sobre a elaboração do PME no município evidenciam bons índices de atendimento na Educação básica, mesmo apontando desalinho na idade-série no Ensino Fundamental. O cumprimento do prazo de 1 ano, estipulado no Plano Nacional de Educação, para que os municípios se organizem esbarra numa série de entraves que não coaduna com a agilidade imposta pelo MEC.

> De fato, a construção ou adequação de planos é algo que precisaria de um tempo razoável para que todas as etapas do processo fossem contempladas com qualidade, porém esse tempo estipulado no PNE, como previsto no caderno de orientações, foi curto e para os municípios pesquisados, não foi o suficiente. (CAVALCANTI, 2018, p. 73)

Esse problema não se limitou a municípios menores ou com menos estrutura técnica, como é o caso de Araçoiaba e Ipojuca, também se estendeu ao município do Recife, capital do estado de Pernambuco, como veremos mais adiante.

> E esse problema com o tempo para elaboração do PME é uma questão nacional, já que somos um país que é composto por mais de 5000 municípios e a lei do PNE obrigou a elaboração de todos os PMEs nesse prazo de um ano. Sabemos que uma boa parte dos municípios brasileiros carece de pessoal técnico especializado para realização desse tipo de atividade. Assim como também podemos inferir outros problemas técnicos e políticos que possam ter interferido nessa tarefa, como ocorreu em Ipojuca, por exemplo. (CAVALCANTI, 2018, p. 75)

Retomando nossa temática sobre o PME – Recife, lembramos que nos dispomos a conhecer e analisar a concepção de infância nos documentos que tratam sobre a Educação Infantil no município, através do alinhamento entre a Política de Ensino para a Educação Infantil e o Plano Municipal de Educação. Essa relação impõe um contrato de responsabilidade com as necessidades das crianças, considerando sua autonomia e vulnerabilidade nas situações cotidianas. De todo modo, semelhante a outras

experiências, a construção do PME no Recife não aconteceu sem conflitos. Afirmado na seguinte passagem:

> Eu acho que na construção do Plano Municipal de Educação houve várias falhas, acho que não houve tempo para debate, faltou a questão de alguns esclarecimentos e acabou que na hora que a COMUDE foi chamada para elaborar o plano municipal de educação. Não ficou bem claro a que viria aquela COMUDE e ele acabou se tornando... A discussão acabou se tornando uma ampla pauta de negociação, já que a gente vinha das outras COMUDEs tentando implantar, implementar, negociar melhorias para a cidade do Recife, para a educação do Recife. (Sujeito B)

Como se descreve neste depoimento, não houve tempo suficiente para o debate, ou seja, a indicação é que o processo aconteceu de forma aligeirada e sem planejamento. No entanto, é possível ver a contribuição da COMUDE, que exerceu seu papel de instância colegiada. Os registros das últimas Conferências da Educação apontam discussões sobre a melhoria na qualidade no ensino, além de indicações para as conferências nacionais.

A proposição de discutir e elaborar um documento norteador às ações municipais nos próximos dez anos, com características de uma Política de Estado, faz perceber que houve um desequilíbrio na distribuição das etapas.

> Como instrumento de operação do Sistema Municipal de Educação (SME), o PME estabelece as políticas e diretrizes e define os objetivos e metas educacionais do município para um período decenal. A elaboração do plano deve constituir-se em processo de formação, de aprendizagem sobre a realidade do município, da concepção de educação inspiradora da ação, dos objetivos da ação e da própria razão de ser e agir de cada participante. (BORDIGNON, 2009, p. 96)

A dinâmica na elaboração deste documento deve conter um planejamento estruturado e elementos que considerem o contexto municipal e suas principais necessidades educativas.

> O objetivo do planejamento educacional é o de refletir sobre a realidade educacional que temos para transformá-la e promover a educação cidadã que sonhamos. O pressuposto é que queremos melhorar a educação que temos e, para isso, refletimos sobre a realidade e sobre o que fazer para mudá-la. (BORDIGNON, 2009 p. 89)

Afirmações de sujeitos envolvidos apontam superficialidade às discussões sobre as especificidades da Educação Infantil na elaboração do PME. A impressão é que a condução do processo traz marcas do recente reconhecimento da Educação Infantil, acostumada aos improvisos.

> É... veja... tem um capítulo enorme, a Meta 1, que aponta a obrigatoriedade da Lei, como eu te disse, de 96, mas eu acho ainda essas proporções de números pequenos, né... é muito tímido ainda o atendimento, é como se a obrigatoriedade fosse só com o Ensino Fundamental. Eu ainda vejo muito insipiente, a demanda é muito maior, e aí ninguém quer investir... Então eu ainda acho muito insipiente os dados, os percentuais que o plano cobra. E a justificativa desse é que tem municípios que não tem nenhuma creche ainda. Aí não vai pedir tudo de uma vez, até porque essa discussão sobre a Educação Infantil como direito da criança ela é nova. (Sujeito A)

Bordignon (2009) discute que a elaboração de um Plano Municipal de Educação necessita de ações articuladas e com objetivos bem definidos. Diversos questionamentos devem existir durante a elaboração, na ordem da análise estrutural/diagnóstica, como: como pensamos a educação e o percurso que envolve as políticas e diretrizes na consolidação dos objetivos e metas.

Ao questionarmos a construção do plano, encontramos elementos que revelaram as tensões que acontecem quando se propõe assembleias com ampla participação**.**

> Na construção do plano aqui em Recife foi feita uma Conferência Municipal de Educação para a construção do plano. Quando a gente discute qualquer coisa sobre o planejamento para a educação, se você for envolver professor, gestores e algumas outras pessoas também de fora, no caso de uma Conferência... pelas experiências que a gente tem aqui, pelos espaços que a gente vai, há sempre uma preocupação assim, muito mais voltada para a melhoria dos espaços, de infraestrutura. Se tiver gente envolvida que não seja da Secretaria de Educação, tem cobrança de mais vagas, que é uma coisa que acontece. Agora dos professores, ainda é uma tendência muito forte, para tá cobrando a valorização do professor nesse espaço. (Sujeito C)

A descrição feita por nosso sujeito entrevistado evidencia a latente discussão da rotina dos atendimentos, das condições de trabalho no chão da escola, a universalização não atingida e a formação docente, que por muitas vezes é responsabilizada pelo fracasso escolar. São questões permanentes no dia a dia da educação, e os atores que fazem parte do processo político tendem a buscar melhoria nas áreas que mais os afetam. O registro acima aponta questões postas por professores, pais, estudantes e outros atores que compõem o cenário da educação pública, tendendo a ressaltar problemas na infraestrutura, na falta de vagas e na valorização do magistério.

Bordignon (2009) trata sobre a fundamentação na elaboração de um Plano Municipal e afirma que se deve indicar o objetivo da gestão, incluindo as ações, as

estratégias, os recursos disponíveis, a disposição dos participantes e os esforços para o alcance da melhoria de qualidade da educação dos cidadãos, e considerar o conjunto dos conhecimentos sobre as políticas, objetivos, metas, estratégias, índices. O autor amplia sua discussão ao indicar as referências aos municípios para êxito de um Plano Municipal, considerando a responsabilização imposta pelo regime de colaboração, as demandas no "atendimento às diferentes etapas e modalidades de ensino da rede municipal, os processos de gestão e financiamento". Gerido na articulação entre os estados e municípios, "destaca-se neste campo, dentre outros, mas de maneira especial, a formação dos profissionais de educação para o Sistema Municipal de Educação" (BORDIGNON, 2009, p. 100). Na continuidade do debate, os sujeitos envolvidos pontuam alguns aspectos que vão da própria constituição da Educação Infantil como direito até a repercussão disso para a construção do PME – Recife e sua consequente formulação de metas e estratégias. O entendimento sobre a relação da Educação Infantil do município e o atual PME pode ser evidenciado na fala a seguir.

> Mesmo a LDB tendo sinalizado a educação... que a Educação Infantil sendo de responsabilidade da educação, isso não se efetivou em todo o país. E o plano municipal vem cobrar de perto essa efetivação, porque mesmo depois que Recife, sendo um dos primeiros municípios que trouxe a Educação Infantil às creches, para a diretoria de ensino, para compreender como um espaço de ensino e não de assistência, os municípios não só de Pernambuco, mas de outros estados caminham a passos lentos, então agora o Plano Nacional de Educação sinaliza que o município tem uma obrigatoriedade. Porque a LDB tá bem clara, a obrigação da educação infantil é do município, e é responsabilidade prioritária. Mas ainda hoje a creche é vista como assistência, um espaço ainda muito doméstico, onde se mistura com uma formação cultural, muito da forma como a gente foi colonizado, onde o cuidar é uma coisa menor. (Sujeito A)

Embora os avanços legislativos nos últimos 30 anos tenham contribuído com a perspectiva da educação como direito da criança, o trabalho com a Educação Infantil, sendo a primeira etapa da Educação Básica, ainda é fortemente carregado de improvisos e amadorismos. Embora a Constituição Federal, a LDB, o PNE e a Emenda Constitucional nº 59/2009 determinem, organizem e estipulem os atendimentos na Educação Infantil, ainda figuram nos debates as arestas do assistencialismo, reverberando na rotina da creche e da pré-escola. Se considerarmos o seu recente reconhecimento, podemos afirmar que ainda teremos bastantes plenárias para que a Educação Infantil e

suas especificidades não sejam tratadas como algo menor, apenas um espaço de passatempo e guarda das crianças.

> Ora, o governo da criança pobre e as reconfigurações sociais em curso terão impacto importante nas descrições da infância e do tipo de atenção que ela passa a requerer. Novos investimentos, novas instituições, novos profissionais e um cinturão de serviços passam a ser organizados em virtude de um funcionamento da sociedade não mais assentado no modelo familiar, em que o homem trabalhava fora e a mulher dirigia o espaço da casa. Os discursos sobre a pobreza e as reconfigurações no mundo do trabalho e da casa serão responsáveis por deslocamentos na ordem dos discursos, que passarão a admitir e defender o trabalho regular com a criança pequena, desde *a mais tenra idade*, para usar uma expressão de Fénelon. (GONDRA, 2011, p. 99)

Na salvaguarda do PME – Recife, temos as contribuições de um professor com atuação mais recente no município e que aos poucos se apropria do documento e das ações nele propostas. Ele revela o tratamento que esta etapa da educação vem recebendo do município e, na percepção deste professor atuante na sala de aula, houve avanços no trabalho executado, demonstrado no seguinte trecho:

> Tem aumentado o olhar para a Educação Infantil, que antes a sensação que dava é que era mais passatempo e hoje já tem uma coisa que norteia, como se fosse parâmetros. A gente recebeu material sobre isso. Questão de material tem melhorado bastante, o Mindlab ajuda bastante a questão do raciocínio lógico, tem outros brinquedos que foi desse projeto da "Ciranda de letras" que veio os livros de história, que veio os joguinhos para estimular também a criança, até a questão da percepção da alfabetização, de letramento. Recurso tá chegando, tá melhorando, mas o que falta é recurso pessoal, não é recurso material. Pelo menos eu creio que seja isso. (Sujeito D)

As mudanças no tratamento à Educação Infantil no município do Recife vêm paulatinamente se destacando. Reconhecemos ainda a presença da fragilidade nos recursos financeiros, na composição de estratégias para que a sala de aula seja local de construção de conhecimento, considerando as especificidades da Educação Infantil, além da necessária renovação desses espaços, acrescentando a viabilidade de crescimento e garantia na qualidade do ensino.

Ainda assim, a relação estabelecida entre o PME e a Educação Infantil é recheada de incessantes desafios e contradições, onde os debates pairam sobre diversos aspectos.

> Eu continuo dizendo e eu digo para todo mundo que discutir Educação Infantil sem sair do papel é plataforma política de campanha eleitoral. Eu não vi ainda, nesses meus 30 anos de Educação Infantil, uma vontade política de fazer a Educação Infantil acontecer. Se você tiver uma continuidade de um trabalho bem feito na creche, não como assistência, mas como educação [...], eu acho que se a gente tivesse focado isso há pelo menos 20 anos atrás, hoje talvez não estivéssemos precisando de "Se Ligas[31]" e "Aceleras[32]", não estaria precisando de correção de fluxo e talvez já tivesse baixado, inclusive a questão do EJA. (Sujeito B)

Embora se reconheça os avanços no tratamento à Educação Infantil municipal, não se isenta o destaque em suas contradições. A condição de atender a faixa etária de 0 a 5 anos indica a elaboração de planos de ação condizentes com a realidade de cada município e as características deste público. Daí a crítica no trecho de fala acima, que não se destina apenas ao atendimento da Educação Infantil, mas à Política de Educação como um todo. Dentro deste contexto municipal, temos as inúmeras comunidades dos mais variados aspectos que influenciam diretamente os atendimentos da Educação Infantil. A sociedade deve permanecer na vigilância dos Planos Municipais, pois a averiguação da qualidade ou a inexistência desta se materializa nas metas e estratégias não executadas.

> E que é isso, algumas coisas quando a gente fala em infraestrutura é porque é ainda muito resultado, tem muitas unidades que a gente têm, são as casas que desde quando eu não estava na educação, começou na assistência social. Eram algumas casas, de algumas comunidades que abriram seus espaços de creches comunitárias e quando a Secretaria assumiu, assumiu dentro desses mesmos espaços e têm dificuldades também. Hoje em dia, se quiser tirar desse espaço, pra outro espaço naquela comunidadezinha, não vai nem encontrar outro espaço. Então tem toda uma cultura daquele espaço, que tem toda uma história e continua funcionando, tá entendendo? É tipo assim, a gente tem resquícios de um parque escolar que é ainda desde esse tempo da assistência social, que também não é fácil você acabar assim. (Sujeito C)

A mudança nas reflexões sobre a infância, presente na reformulação das legislações nacionais, e o reconhecimento do poder local foram pontos de partida nas indicações das ações necessárias para transformar as políticas de ensino do Recife, oportunizando a universalização da Educação Infantil.

[31] Programa de Correção de fluxo, na distorção idade-série, proposto pelo Instituto Ayrton Senna.
[32] Programa de Correção de fluxo, na distorção idade-série, proposto pelo Instituto Ayrton Senna.

> Para a Educação Infantil? Era assegurar os direitos da criança nos termos do que já tinha sido conquistado. Ninguém chegou para salvar a humanidade só, né? A gente chegou para assegurar que a legislação que nós tínhamos, veja só, não era o ponto de chegada, isso é uma coisa que eu acho importante lembrar. A legislação para nós, quando nós assumimos, era o ponto de partida. Por quê? Porque a sociedade mudava, tava mudando, assim de uma forma bastante estrutural e a legislação vigente não dava mais conta dos direitos atribuídos às crianças, aos adolescentes, aos adultos. Então isso também exigia da gestão uma contribuição na discussão, tanto que várias discussões que tanto foram feitas eram para discutir, para orientar a compreensão de que a legislação era apenas um ponto de partida, cuja discussão favorecia e possibilitava. (Sujeito E)

Os registros históricos mostram que as comunidades consideravam a importância da Educação Infantil e que influenciaram diretamente na construção do perfil político do município sobre a Educação, nas concepções políticas e sociais que estavam presentes.

> Quem participava da concepção da política eram as comunidades. Então tava uma concepção de infância que podia não ter... E o nível de organização da comunidade era decisivo no atendimento do direito. Quando a comunidade entra participando, estabelecendo prioridades, então o que regulamenta a lei é ponto de partida para avançar. (Sujeito E)

Por outro lado, estes mesmos motivos limitam as possibilidades de alteração, esbarrando na disponibilidade de novos espaços adequados e na resistência das comunidades às mudanças. Romper essas barreiras é um desafio latente à rede de ensino e ao PME. Tomando a declaração de um sujeito entrevistado que estava à frente das primeiras ações que definiram a essência das Políticas Educacionais, percebe-se que a fala coaduna com a proposição mais pleiteada no PME em vigência.

Nesse alinhamento, os documentos nacionais, que são compostos dos ideais políticos, econômicos e educacionais, foram base para elaboração de documentos mais direcionados à educação municipal.

> As *políticas de educação* são plurais porque nascem de uma realidade social e política que se rebela em atender a desígnios únicos. Grupos sociais e políticos dos vários níveis de governo não se conformam com orientações verticais. Isso significa considerar a força dos governos vigentes e o papel do Estado em matéria de avanços sociais e democráticos. Os governos subnacionais, autônomos após 1988, conhecem variações no *modus operandi* de suas políticas educacionais, considerando-se suas competências legais, os incentivos recebidos, capacidade fiscal e também grau de ação consciente a fim de implementar a política social. (CURY, 2002, p. 153)

Diante do exposto, elencamos algumas metas e estratégias na discussão sobre a Política de Ensino municipal, pois compreendemos que esse debate tomou corpo nos primeiros movimentos para atender a população de creche e a da pré-escola. Assim, a Meta 1 trata da universalização da Educação Infantil até 2016, para as crianças de 4 a 5 anos da pré-escola, além da ampliação da oferta de vagas na creche, para crianças de 0 a 3 anos, em 70% até a culminância do plano em 2025. Na verificação dos esforços da rede municipal para atender a esta demanda, temos a legitimação no trecho de fala de um dos entrevistados:

> As metas apontam até o final de vigência do plano é o atendimento a 70% de 4 a 5 anos e isso é muito pouco para Recife. Isso eu digo para o atendimento na creche, isso é muito pouco porque Recife já atende 50% da demanda de creche, então pensar isso, esse percentual, elevar de 50% para 70% é pouco, tá? O que a gente tinha pedido na conferência 2015 era que se investigasse a necessidade, fosse fazendo essa investigação junto aos órgãos de proteção à criança; conselho tutelar e tudo mais e construindo as creches e os CMEIs diante da necessidade, mas infelizmente isso não passou, não conseguimos aprovar, então ainda a meta é relevante para o atendimento na Educação Infantil, mas pensamos no âmbito de Recife... mas para o que Recife já caminhou é muito pouco. (Sujeito A)

> A universalização. A Educação Infantil sempre foi tratada como um pedaço, como uma parte. Ela passou a ser tratada como direito. Porque a gente sempre defendeu a universalização, agora a gente continua defendendo. (Sujeito E)

Considerando as demandas de vagas nas creches e pré-escolas no Recife, temos algumas referências de que a projeção é baseada apenas na procura das famílias à Prefeitura e ao Conselho Tutelar e o que percebemos é que a oferta das vagas não acompanha a taxa de natalidade do município. Neste cenário, descreve-se a periodicidade de novas construções.

> Assim, eu vejo hoje em Recife, umas das coisas que se diz no plano e de repente eu até concordo, quando a gente debateu, a gente pediu que fosse a universalização de 0 a 3. Questiona-se que não pode universalizar, porque na LDB diz que é uma opção da família, então não pode ser universalização, ela coloca porque quer. Aí a gente para não universalizar deu uma baixada na meta para 90% das crianças, aí questiona-se que 90% é muito, que é uma meta que não vai conseguir ser realizada no período que você tem para realizar. E a discussão que foi feita, gerava em volta disso, a gente vem pedindo as metas baixas e elas nunca são alcançadas, por que a impressão que a gente tem é que a Educação Infantil ela só serve de palanque para campanha política, na campanha política todo mundo vai fazer e depois que passa você não vê a execução disso. (Sujeito B)

Ainda nessa discussão sobre a meta estabelecida para a abertura de novas vagas durante o tempo de vigência do PME, a defesa que um professor com experiência de 30 anos de rede faz é esclarecedora.

> PME são 10 anos, até 2025. Então numa realidade como Recife você ter apenas 70% em 10 anos é um crescimento muito pequeno e aí a gente entende quando eles dizem que não dá para chegar aos 95 ou 90 de universalização como a gente pediu, porque o número de vagas que surge a cada ano, elas são mínimas, quando surge. A quantidade de unidades inauguradas é pequena, algumas áreas são principalmente de 0 a 3 elas não têm... Elas têm o que a gente chama de gargalo, aqui na RPA[33] 1, você não consegue construir novas unidade neste entorno. Todas as unidades que têm muito... Elas têm cerca de 30 anos ou mais, quando a gente se refere à RPA 1. (Sujeito B)

Como podemos observar, a questão do atendimento universal à creche é uma demanda em aberto na Política Educacional do Recife e ainda há posições diferenciadas, o que acaba por ser ponto forte nos debates sobre o PME.

Bordignon (2009) elenca que a formulação de um PME deve cumprir um rito que respeite alguns aspectos pertinentes, incluindo os estudos/análise diagnóstica das condições do município e suas subáreas, e que considere as etapas e as modalidades de ensino no qual foi dada a responsabilização pelo regime de colaboração. No caso da nossa esfera analisada, o município do Recife, a avaliação diagnóstica para a tomada de conhecimento sobre as necessidades deve ou deveria considerar as seguintes dimensões: "a descrição da realidade a partir de dados objetivos e a identificação das causas, fatores determinantes da realidade" (BORDIGNON, 2009, p. 103).

Sobre a universalização ou não do atendimento em creche, há indícios que faltou levantamento de dados mais concretos.

> Então, quando a gente fala dessa questão da ampliação das vagas, ainda deixa a desejar, por mais que discussão com a comunidade a gente tenha já baixado para 90% e tenha ido para o PME apenas 70%, a impressão que a gente tem é que, daqui a 10 anos, eles não vão chegar aos 70% justamente pela essa falta de abertura de vagas, principalmente de 0 a 3. Eu acredito que talvez de 4 a 5 eles consigam, principalmente porque existe uma demanda no Conselho Municipal de Educação que é a agilização dos processos de credenciamentos das escolas conveniadas e das escolas particulares. Uma vez que o PME, ele também responde o quantitativo de crianças nas escolas particulares e isso reflete também no aspecto geral nas particulares. A demanda no conselho hoje, a gente

[33] Região Político Administrativa.

> sente, é agilizar o credenciamento das escolas conveniadas, as escolas de Educação Infantil, que vai refletir no aumento de vagas, mas isto não significa um aumento de vagas na rede municipal e que exista uma qualidade na escola e a gente entendemos que a qualidade não é a falta de trabalho, mas é que em alguns espaços não existe mesmo estrutura para que isso funcione. (Sujeito B)

Se acatarmos os primeiros movimentos na política de ensino da rede, direcionando a discussão para as melhorias nos atendimentos da Educação Infantil e para a representatividade dos componentes da gestão municipal, das comunidades e do professor, o que se exprime é exatamente as expectativas dos que são diretamente participativos e responsáveis pela execução das metas e estratégias contidas no PME:

> É... respeitar a busca de... A gente até sinalizou em 2015 na COMUDE, quantas crianças tinham idade de creche e de escola e quanto a gente deveria atender. No documento nacional, apontava 55% de 0 a 3 e a gente queria 75% porque os 55% a gente já atendia. E então seria ampliar os espaços físicos, qualificar, ter... É romper com esse conceito, que ainda é separado, porque só tem na teoria que na Educação Infantil, o cuidar e o educar são indissociáveis. Isso só tem na teoria, porque na prática ainda fica essa concepção do professor que aquele sujeito que só faz, discute o pensar e o auxiliar que cuida e da higiene, da alimentação. Enquanto a gente tiver essa concepção vai ser difícil a gente ampliar isso. (Sujeito A)

Reiterando esse debate

> Aí eu costumo dizer que todos os erros e acertos, nós ainda estamos ganhando com todos os erros, porque quando eu entrei... Eu entrei numa época que o pessoal que orientava é antigo... Na época, chamava Departamento de Creche e estava atrelada ao Departamento de Programas Especiais, a gente não estava atrelado à Educação, éramos um projeto. Com o passar do tempo, houve essa dissociação e a gente passou a ter as formações diferenciadas. Então com esse reconhecimento de que Educação Infantil era educação e o surgimento dos primeiros escritos sobre a Educação Infantil.
>
> Então você passa a ler e a estudar em formação voltada para a Educação Infantil, o que é que a gente vai trabalhar, como é que se pode trabalhar, de que maneira você vai usar os jogos e os brinquedos né, essa coisa. (Sujeito B)

A fala de nosso sujeito com mais de trinta anos de atuação na Educação Infantil municipal expõe a memória das transições nos atendimentos. Estas indicações de mudanças no contexto se justificam no ordenamento das legislações sobre a Educação Infantil, a partir da Constituição Federal, em 1988, que determina a oferta do ensino pelo Estado desde o nascimento, na perspectiva do direito da criança, assinalando seus direitos sociais.

> Aquele era um momento de muita ebulição e que se discutia Lei Orgânica, e se discutia Constituição Federal, se discutia Constituição Estadual, se discutia todos os marcos regulatórios que deveriam ser reinventados para dar conta da nova realidade que surgia no país, que era onde cabia o prefeito biônico não eleito diretamente. Não sei se fui clara... Agora todas essas políticas, que eu acho que é uma questão importante, o que fazia a articulação básica entre as diferentes políticas municipais garantindo uma unidade, era a percepção da educação como direito. Então se ela era como direito, então não poderia ser tratada como um negócio que você oferecia quando tinha dinheiro para gastar, certo? Era inerente à própria identidade do Estado brasileiro, no caso nosso, que a gente tá discutindo a esfera municipal, era assegurar a educação como direito, independente ou não de ter o dinheiro para pagar. (Sujeito E)

Nesta conjuntura, diversos estudos indicam que há décadas o Brasil tem a influência de órgãos privados, que ainda permanecem pautando sobre a formação da criança.

> Historicamente, a Educação Infantil no Brasil está alicerçada na parceria público-privada, principalmente nos municípios com densidade populacional mais elevada, o que ocorre nas capitais de estados. (SUSIN; MONTANO, 2015, p. 75)

Outro ponto importante no debate da relação do PME com a Educação Infantil está no tratamento destinado à formação de professores. Nas redes de ensino, é notória a incessante discussão sobre a sua essência, considerando a formação do professor desde a universidade. Ao longo da reformulação das leis da educação, o reconhecimento dos professores como agentes de transmissão do conhecimento, no ambiente escolar e fora dele, evidencia que a qualificação continuada é imprescindível.

Os documentos históricos sobre as primeiras ações da Política de Ensino da Rede Municipal, para a formação dos professores atuantes no chão da escola, propõem que o acompanhamento pedagógico da rede de ensino deveria ser pautado na escola como um local de construção do conhecimento, considerando os obstáculos e a necessidade de mudanças na sociedade em crescente transformação, relembrado no seguinte trecho:

> Neste sentido, o acompanhamento pedagógico realizado na Pré-escola, em sintonia com a política de capacitação da Secretaria de Educação e Cultura/Fundação Guararapes, assumiu como desafio a construção de uma prática que assegurasse aos professores e supervisores a condução do processo pedagógico na perspectiva de assegurar às crianças que frequentam a pré-escola municipal as condições para se criar um ambiente alfabetizador, partindo de sua realidade de vida e construindo gradativamente o leitor/produtor/cidadão. (RECIFE, 1988, p. 15)

A formação do professor é uma discussão pujante nas legislações educacionais, desde a construção do currículo nos cursos de formação, nos movimentos sindicais da categoria e na rotina das formações continuadas. No debate com o Plano Municipal do Recife, a Meta 1, que trata da Educação Infantil, indica duas estratégias para a promoção da formação continuada do professor e dos critérios para atuação na rede.

> 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;
> 1.18) Realizar concursos públicos para profissionais de educação, quando necessário, visando atender a demanda proposta pela meta.

Como se pode ver, a Meta 1, do PME, indica valorização da profissionalização, através do uso de concurso público, e dos profissionais vinculados à Educação Infantil. O que está posto no PME se articula a outros documentos da rede, como os contidos nos "Fundamentos Teóricos Metodológicos da Política de Ensino da Rede Municipal –2014", que trata sobre a formação do professor, dialogando com o currículo proposto para sala de aula e considerando as diversas leituras de mundo presentes no cotidiano dos alunos.

> Os objetivos são comuns, compreender o mundo que nos rodeia: a natureza, os homens e as mulheres, como vivem, como se organizam, como produzem como festejam. As permanências, as mudanças, as transformações que ocorrem no tempo e no espaço. Os conflitos, as possibilidades de paz. A diversidade, o meio ambiente e como garanti-lo para as futuras gerações. (RECIFE, 2014, p. 115)

O advento da política de ensino mais estruturada possibilitou o destaque sobre a especificidade da Educação Infantil, objetivando a formação do professor nas creches e nas pré-escolas, obedecendo ao rito na formação docente, posto no Art. 62, da Lei de Diretrizes e Bases na Educação, nº 9.394/96, que determina a obrigatoriedade na formação em curso superior de Licenciatura Plena, exigido para exercício do magistério na Educação Básica, e a garantia de oferta da formação continuada, diante da amplitude da atividade docente em constante processo evolutivo.

Outro aspecto defendido é a associação da formação profissional com a pessoal, como o incentivo para a constante reflexão e autoformação de docentes, com o intuito de que explorem as diversas tecnologias, criatividade e a troca de experiências.

> Percebe-se a inevitável imbricação entre teoria e prática e a importância da promoção de reflexões que favoreçam o fazer pedagógico coletivo na busca por superar obstáculos presentes no dia a dia da sala de aula. (RECIFE, 2015, p. 61)

Ao propor uma análise comparativa entre a sugestão de execução e o público-alvo, um de nossos entrevistados descreve a organização das formações.

> Aqui a gente tem, na Secretaria de Educação, tem uma Gerência de Formação Continuada e eles têm... percebo que têm avançado. Assim, tem uma escola de formação, tem um grupo de formadores e que, especialmente esse ano, eles avançaram mais numa proposta de fazer, por exemplo, por curso modulares, pegar temáticas para o professor de 0 a 3, para o professor se aproximar da temática que cada professor atua de 0 a 3, desenvolvimento infantil, dentro de uma continuidade, modulares, que você aborde. Aí esse ano eles estão iniciando com um formato novo que tem o curso, que é modulado com foco no desenvolvimento infantil que pega os professores de 0 a 3, por exemplo: berçário e grupo 01 numa turma só. Eu acredito que tem um avanço aí. (Sujeito C)

Porém, em outro relato, a impressão que temos é de um movimento não linear, apontando que a Política de Formação de Professores, ora avança, ora retrocede, mas que continua colocando a especificidade da Educação Infantil como norte aos debates e ações.

> Eu acho que a gente tem que pensar na prática e usar subsídios à formação, eu acho que a gente tem que fazer a construção do cotidiano, como Certeau[34] coloca. Não é fácil porque quando a gente tá no cotidiano não consegue fazer essa reflexão dos elementos é... Da base teórica, e ler a base teórica também se distancia muito dos enfrentamentos que a gente tem no cotidiano não vislumbra isso. Então a gente não tem essa formação que faça esse elo, que a nossa formação acadêmica nos ajude nessa formação na construção do cotidiano. (Sujeito A)

O debate também considera a formação inicial do professor que irá atuar na Educação Infantil.

> A própria reformulação do currículo de Pedagogia é pressão também. Eu ainda acho assim, esses movimentos são mais impulsionados pelos professores, esse que exige na perspectiva do professor, mas mesmo que você veja, quando você percebe movimento de mães de bairro, ela pede pela creche, porque na concepção dela é pela creche é local onde ela pode deixar o filho, porque ela precisa, para poder ela cumprir a função dela de trabalhar. Mas não deixa também nesses movimentos de mulheres, mesmo nessa visão de pressionar o governo para poder ter creche, para poder ficar com o filho, também impulsionou a ampliação do atendimento. (Sujeito C)

[34] Refere-se a um Michel de Certeau, autor que discute as questões do cotidiano no interior da escola.

Apesar dos avanços percebidos pelos entrevistados na formulação do PME, o chão das creches e das escolas são os indicadores e os termômetros dos esforços da rede municipal de atender a estas metas. Ainda assim se registram fragilidades difíceis de serem superadas e, na opinião destes sujeitos que pertencem a Educação Infantil municipal, constam-se as vulnerabilidades nas metas e estratégias postas no PME, considerando o período de vigência do documento e o prazo para a execução.

> Primeiramente faltam vagas... Muitas vagas. Depois falta, e aí eu sou uma das privilegiadas, falta estrutura física. É em algumas e nas que têm estrutura física, condições mesmo de trabalho, por ter estrutura física, mas tem salas que não tem condições de trabalhar, porque tá mofado. Falta a questão de material, não é o brinquedo, não é o projeto fora, mas o básico: a massinha adequada, o lápis de cera adequado, o lápis hidrocor adequado, o papel que possa trabalhar o papel grande ou o papel de qualidade para que se possa trabalhar. Falta... Eu acho que o reconhecimento, apesar das palavras que somos realmente Educação Infantil. Eu acho que palavras de incentivo existem, mas eu ainda acho que ainda falta o devido reconhecimento que nós somos de fato a primeira etapa da Educação Infantil. (Sujeito B)

Considerando a estratégia 1.2, que trata da universalização das vagas na pré-escola até o ano de 2016 e a ampliação do atendimento em 70% das vagas para o público de creche, Oliveira (2013) tece o seguinte o comentário:

> Em nosso país, as instituições mantidas pelo poder público têm dado prioridade de matrícula aos filhos de trabalhadores de baixa renda, invocando a noção de "risco social". Por vezes, o argumento é que a educação das crianças em idade anterior à do ingresso no ensino fundamental deve ser um serviço de assistência às famílias, para que pais e mães possam trabalhar despreocupados com os cuidados básicos a serem ministrados a seus filhos pequenos. Em outras ocasiões, sustenta-se, particularmente por parte dos grupos sociais privilegiados, que a creche e a pré-escola devem ser organizações preocupadas em garantir a aprendizagem e o desenvolvimento global das crianças desde o nascimento. (OLIVEIRA, 2013, p. 37)

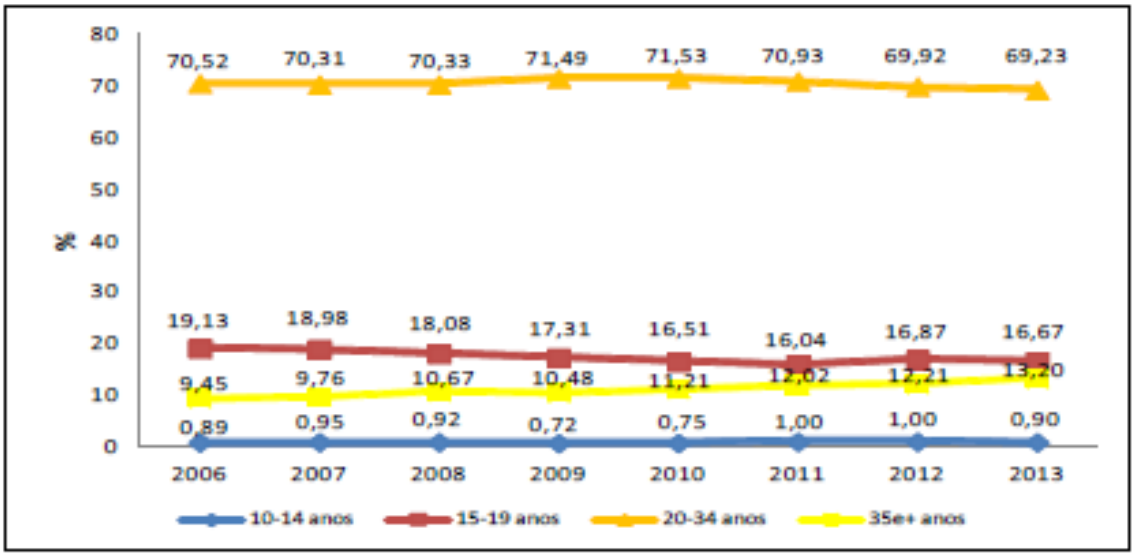
Na construção de uma breve análise utilizando os dados sobre Recife, os indicadores revelaram que, em 2010[35], o município possuía a densidade demográfica de 7082,32 hab/km². Considerando os números apresentados no Plano Municipal de Saúde do Recife (2014-2017), posiciona-se a estimativa populacional em 2013 em 1.599.514. Nestes números, descreve-se que a maioria da população recifense é feminina, com aproximadamente 860.538 mulheres, configurando 53,8% da população. Segundo a base

[35] Segundo dados do <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/recife_pe>.

de dados do estado de Pernambuco, em 2010, a taxa de fecundidade do Recife foi de 1,35%[36]. Alinhado a estes dados, temos no período de 2006 a 2013, uma média de 40.750 crianças nascidas no Recife, destas 46,93% são filhos de mulheres habitantes do município do Recife. A partir de 2011, algumas mudanças foram percebidas, registrando-se uma elevação nas Declarações de Nascidos Vivos (DNV), filhos de mulheres de outros municípios, totalizando 6.680 DNV[37] no ano de 2012. Em consequência, a média de nascidos vivos de mães habitantes no Recife é de 22.290 crianças.

Conforme quadro abaixo sobre a relação entre os nascidos vivos e a faixa etária das mães, houve uma diminuição no percentual de mães mais jovens, entre 15 a 19 anos, e o aumento na faixa de mulheres acima de 35 anos.

Figura 12. Proporção de nascidos vivos residentes segundo faixa etária da mãe. Recife, 2006 a 2013.



Fonte: Sesau Recife/SEVS/GEVEPI/SIS/Supervisão de Natalidade – Sinasc.
Nota: Os dados de 2012 e 2013 estão sujeitos à alteração.

Ao analisar os dados expostos, evidencia-se que o Recife é um município com dados populacionais superlativos. Em comparação com as matrículas efetivadas nas creches e nas pré-escolas municipais, no ano de 2018, foram 5.948 alunos na creche (0 a 3 anos) e 11.995 na pré-escola (4 a 5 anos), totalizando 17.943 alunos. Em um cálculo básico, constata-se que, em média, 4.347 crianças não têm vaga garantida nas creches, independente da procura, evidenciando que as matrículas ofertadas não acompanham a demanda das crianças do município.

[36] Segundo base de dados do estado de Pernambuco.
[37] Declaração de Nascido Vivo.

Ao trazer o discurso docente, outro aspecto importante trata sobre as condições físicas e estruturais das creches e pré-escolas.

> Eu acho ainda que, em nível de infraestrutura, a gente precisa avançar mais, muito mais, nas reformas dos espaços que a gente tem, porque atende a necessidade principalmente a criança, porque ela tem necessidade, às vezes ainda tem espaços minúsculos. Quando eu digo reforma... Tem reforma ampliação e construção, porque tem espaço que nem dá para ampliar, se você reformar fica um remendo, mas mesmo assim dá um bem-estar para a criança de tá naquele lugar, mas eu acho que é ampliação mesmo, porque a gente ainda tem unidades pequenas, que é... Não é um espaço para a criança brincar, para passar o dia todo. Um espaço agradável, que tenha um refeitório, que não fique confinado numa sala na hora da alimentação, que ele saia da sala para este espaço. E isso reflete bem na infraestrutura do professor, traz melhor condições de trabalho é a valorização também dela, se ver num espaço agradável, que ele também tenha o lugar dele em alguns momentos, para tá discutindo, para guardar material, que não seja só aquele espaço da sala com as crianças. (Sujeito C)

As indicações do sujeito entrevistado tratam de algumas lacunas na execução das estratégias do PME. O compromisso em melhorar o atendimento na Educação Infantil, estabelecido no regime de colaboração federalista, encontra-se na estratégia 1.4 da Meta 1, com destaque ao respeito às normas de acessibilidades nos espaços, com a reestruturação e aquisição de equipamento. A estratégia 1.5 destaca os esforços para captação de recursos, subsidiados pelo governo federal para a aquisição, melhoria e expansão dos espaços físicos da Educação Infantil, como também as benfeitorias, através de equipamentos adequados, além da inclusão de alunos com necessidades especiais, conforme estratégia 1.6.

> A regulação e a fiscalização geram burocracia, o que termina limitando a autonomia financeira na realidade escolar, visto que há dissociação entre o prazo de entrega, planejamento escolar, a análise dos planos, a distribuição de recursos entre as prioridades do sistema, o envio e a aplicação de verbas. O que ocorre é que, na prática, as demandas da escola por recursos financeiros referem-se às necessidades do trabalho pedagógico desenvolvido durante o ano letivo e as verbas chegam, frequentemente, depois do período previsto para sua aplicação. (BOTLER, 2015, p. 108)

É notório o desalinho entre a disponibilização dos recursos financeiros e o planejamento pedagógico. Este obstáculo sobressai na Educação Infantil diante da insuficiência dos recursos financeiros destinados a esta etapa da Educação Básica. Conforme a Lei nº 11.494/2007, que institui o FUNDEB, no Artigo 8º, indica-se que a

distribuição de recursos provenientes dos fundos monetários nacionais entre os estados e os municípios deverão ser acoplados ao quantitativo de alunos matriculados na forma presencial. Conforme já descrito neste capítulo, o compromisso assumido no PME – Recife em universalizar e ampliar a oferta de vagas, na creche e na pré-escola, ainda está distante de ser efetivado, provocando uma relação inversamente proporcional entre os recursos disponíveis e a necessidade de maiores investimentos para reestruturação da Educação Infantil, assim como o questionamento da possibilidade do alcance da meta no período restante de validade do documento.

Para a melhoria e consolidação das atividades, alguns insumos trariam uma imensa contribuição ao trabalho na sala de aula, conforme descrição abaixo.

> Eu creio que um apoio, como se fosse uma coordenação, ou uma gerência ou uma coisa mais próxima do professor, para facilitar o trabalho e até o auxiliar na sala. Porque na Educação Infantil, se tiver aluno especial, não tem auxiliar de sala. São 20 no grupo 4 e 25 alunos no grupo 5, só o professor e as crianças. Por mais que o professor queira fazer as atividades, queira fazer as coisas, às vezes ficam difícil por isso. Porque só tem o professor, aí a dificuldade maior que eu sinto é essa. Já vai ser minha quarta turma de Educação Infantil no Recife. (Sujeito D)

As citações vão desde a insuficiência de profissionais de apoio na escola e na Secretaria de Educação à dificuldade na inclusão de alunos com necessidades especiais e na disponibilidade de profissionais para auxiliar o trabalho na sala de aula. As indicações nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil dão conta das dificuldades e da necessidade de inclusão das crianças nas mais variadas características.

> A redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos (art. 3º, incisos II e IV da Constituição Federal) são compromissos a serem perseguidos pelos sistemas de ensino e pelos professores também na Educação Infantil. É bastante conhecida no país a desigualdade de acesso às creches e pré-escolas entre as crianças brancas e negras, moradoras do meio urbano e rural, das regiões sul/sudeste e norte/nordeste e, principalmente, ricas e pobres. Além das desigualdades de acesso, também as condições desiguais da qualidade da educação oferecida às crianças configuram-se em violações de direitos constitucionais das mesmas e caracterizam esses espaços como instrumentos que, ao invés de promover a equidade, alimentam e reforçam as desigualdades socioeconômicas, étnico-raciais e regionais. Em decorrência disso, os objetivos fundamentais da República serão efetivados no âmbito da Educação Infantil se as creches e pré-escolas cumprirem plenamente sua função sociopolítica e pedagógica. (BRASIL, 2013, p. 85)

Na soma das dificuldades, inclusive nos demais atendimentos, evidencia-se as complexidades do município diante do grau de exigências e até mesmo a incapacidade de gerir o que foi definido na elaboração do documento.

Considerando a base social do município, a discussão política está presente desde a reabertura democrática. O perfil do município, forjado através de lutas com a participação popular, evidencia o viés político-histórico materializado nos avanços, através de diálogos entre a base governamental e comunitária.

> Eu digo o seguinte, eu coloco muito nessa disputa: dependendo da base social que tenha o governo de Recife, ela avança, ela inverte a lei como ponto de partida, sem ter como ponto de chegada, aí não pula, não fica só no cumprir a lei. Ou se ela tiver uma base social forte, ela avança. Eu defendia sempre que as oportunidades educacionais são tão diversas quanto diversas são as pessoas que estão nesse processo educativo. Da forma que a diferença entre um e outro não se transforma em desigualdade, não sei se eu fui clara para você. A nossa educação com esse discurso burguês é que todos devem ter as mesmas oportunidades, como posso dar as mesmas oportunidades ao pessoal do morro? Que eu sou aqueles... Tem que ter muito mais... Tá percebendo? Oportunidade diversa, que permita atingir todas as necessidades dele e todos em comum, igualmente. (Sujeito E)

No estudo sobre a relação da Educação Infantil no município do Recife e o PME, podemos encontrar diversos indicadores sobre a execução das metas e estratégias. Esses indícios podem ser mensurados nas atividades ocorridas no chão das creches e das pré-escolas. O trabalho diário, relatado por professores e auxiliares de Educação Infantil, traz a materialização do que está posto e do que é executado. A ponta da lança, onde se delega e executa, carrega inúmeras possibilidades. Seja nas questões financeiras, de universalização e ampliação das matrículas, melhoria nos recursos e da estrutura física, seja na consciência em promover a Educação Infantil na perspectiva do direito da criança pautado em lei.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto histórico brasileiro, carregado de entraves políticos, sociais e econômicos, resulta, na maioria das vezes, no controle ao acesso das camadas menos privilegiadas da sociedade às diversas oportunidades educacionais. Esta pratica desemboca no comprometimento no exercício da democracia.

As mudanças ocorridas ao longo do tempo proporcionaram avanços na arquitetura do Estado brasileiro, alcançando a condição de República Federativa democrática. Esta conjuntura somente permanecerá firme diante da continuidade das lutas defendidas pela sociedade, salvaguardando as características de um Estado democrático de direito.

O pertencimento às coletividades oportunizou o direito ao exercício da democracia. Diante da determinação que a estrutura federalista seria de cooperação entre União, Distrito Federal, estados e municípios, a luta permanece latente para garantia do diálogo, interposto na salvaguarda dos direitos civis a um povo que desabrocha numa recente república democrática.

Não obstante, à medida que a democracia avança com a representatividade do povo, também avançam os debates sobre as determinações postas nas legislações educacionais, resultando na responsabilização aos estados e municípios para o cumprimento. No entanto, considerando as peculiaridades de cada estado ou município, deve-se ajuizar as limitações ao atendimento do padrão mínimo estabelecido.

O contexto histórico-político do município do Recife possui o pioneirismo nos debates em defesa da educação pública, alinhado ao avanço da democracia brasileira e, consequentemente, da sociedade. Os registros indicam que o Recife não tratava a legislação como ponto estanque, mas como ponto de partida às transformações necessárias ao município. Os trabalhos realizados em conjunto com as demais secretarias municipais e as comunidades deram frutos que permanecem na contemporaneidade. É público e notório que as ações de um passado não muito distante são referências para as decisões assumidas na atualidade. A condição de município capital do estado, detentor de capital humano qualificado, e o acesso às mais diversas pautas e ações contidas nas legislações vigentes é ponto de partida para as mais diversas ações voltadas para a educação municipal. Muito embora reconhecemos que ainda há muito o que se fazer – e no período de pesquisa adquirimos diversas evidências disso –, a rotina do professor,

atuante na sala de aula ou em outros espaços na Educação Infantil, despertou em nós um sentimento de aprofundamento e empatia com a primeira etapa da Educação Básica.

A materialização das ações do estado e a responsabilização do município, neste caso o Recife, não focam apenas o público infantil, mas um de nossos maiores interesses de pesquisa, que foi a Meta 1 e suas 21 estratégias, contendo a concepção de infância e a disposição dos atendimentos e consolidada através do documento construído em assembleia com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade.

O PME –Recife (2015-2025), ainda que passível de diversas críticas e questionamentos, contém a essência da educação municipal e exerce o papel de balizador para os atendimentos, direcionados a uma imensa parcela da população.

Neste cenário, há um reconhecimento dos diversos avanços na Educação Infantil no município do Recife, a partir das contribuições de nossos entrevistados, do levantamento bibliográfico e dos documentos históricos, quando pudemos identificar que não há registros de planos municipais de educação após a reabertura política até a sanção do PME (2015-2025). Estes registros dão conta que, no período citado, apenas existiam planos de trabalho, sem a devida identificação na forma de lei. Este fato também se alinha a inconsistência no Art. 2°, do Plano Nacional de Educação (2001-2011), quando apenas orienta que os estados, Distrito Federal e os municípios elaborem planos decenais equivalentes.

Para fundamentar o reconhecimento das dificuldades da Educação Infantil, colocamos em relevo algumas lacunas e avanços nas propostas para a primeira infância, tendo como destaque a universalização das matrículas, a utilização de recursos federais para a compra de equipamentos, a melhoria da estrutura física das creches e pré-escolas, inclusive com a intenção de promover a inclusão das crianças com alguma deficiência, assim como a contratação de professores via concurso público e a indicação de formação continuada específica aos profissionais que atuam na Educação Infantil. Também é possível citar a viabilização de uma estreita relação entre a Secretaria de Educação, o Conselho Tutelar e o Ministério Público no sentido de garantir a oferta de matrículas e frequência das crianças na pré-escola, reflexo de diversas lutas, como dos movimentos feministas, que resultou no reconhecimento da Educação Infantil na perspectiva do direito das crianças.

No entanto, é notório que os objetivos ainda não foram plenamente atingidos e ainda carecem de vastos esforços para superação dos mais diversos entraves, como os que se abrigam nas demandas políticas do município.

Mesmo assim, o tratamento neste cenário contemporâneo difere com algumas ressalvas da educação assistencialista e higienista de outrora, uma vez que conta com a autenticação e fortalecimento da nossa história e a base de nossa formação cultural e identidade como povo.

Para dar conta desse contexto, duas legislações tratam da educação nacional, o texto específico da Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases, nº 9.394/96. Elas indicam e orientam a construção de uma identidade da educação nacional e são reforçadas pelo Plano Nacional de Educação, que interpõe que os estados, Distrito Federal e os municípios formulem seus planos.

É indispensável destacar também que esses documentos, identificados como guardiões da educação nacional, são continuamente fortalecidos ao incorporar a participação popular, considerando que a ausência deste segmento exclui e põe à prova a essência da democracia brasileira arduamente conquistada, uma vez que as decisões que envolvem o destino de uma nação não devem ser unilaterais.

A concepção sobre as políticas públicas esboça os desejos e necessidades da sociedade para a melhoria da qualidade de vida de milhares de cidadãos, configurando-se como um instrumento que materializa a ação do Estado, como grande regulador, articulador e executor, personalizando os interesses de grupos políticos que estão no controle da ação governamental.

Mesmo com o advento de legislações educacionais, ainda temos alguns ranços atribuídos às creches e às pré-escolas, que são vistos muitas vezes apenas como espaços de guarda e passatempo das crianças, o que mostra que ainda há resistência sobre a concepção de que o educar e cuidar são indissociáveis. Por isso, não podemos deixar de destacar que um dos maiores entraves, considerando nosso julgo, é a indisponibilidade dos recursos financeiros, o que consequentemente leva à dificuldade na universalização da oferta, na falta de qualidade na estrutura ofertada, na formação do professor e nos mais diversos insumos.

Torna-se necessário o entendimento que, independentemente das características do grupo político em ação, os direitos e deveres postos em lei devem ser assegurados e que as políticas de Estado sobressaem às políticas de gestão, cabendo à sociedade vigilância, acompanhamento e fiscalização.

O município do Recife, nosso campo de pesquisa, é reconhecido como berço de lutas nacionalistas e regionalistas, reunindo uma histórica e pujante participação popular.

Cabe à sociedade contemporânea a ação para o cumprimento da lei, em defesa do bem público, fortalecendo a essência da educação municipal.

O período de vigência do PNE (2014-2024) e do PME – Recife (2015-2025) posiciona a sociedade em geral para acompanhar sua execução, além da indicação aos demais pesquisadores a exercerem a pesquisa acadêmica, diante das descobertas e as refutações sobre as afirmativas existentes. A dedicação a novos estudos sobre a concepção de infância e os esforços para a execução das metas e dos atendimentos, instalados nos documentos e na política de ensino dos estados e municípios, não se esgotam neste trabalho. Este deve ser tratado como ponto de partida. Sua continuidade ofertará à sociedade a possibilidade de conhecer e discutir ainda mais as especificidades da Educação Infantil.

7 REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais**. 2ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

ARENDT, Hanna. **O que é Política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

ARIÉS, Philippe. A descoberta da infância. In: **História Social da Criança e da família.** Tradução de Dora Flaksman. 2ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

AZEVEDO, J. M. L.; SANTOS, A.L. F. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da Região Metropolitana do Recife. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, abr./jun. 2012.

_____, Janete Maria Lins de. **A Educação como Política Pública**. 2ª Ed. Ampl. – Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2001. (Coleção polêmicas do nosso tempo; vol. 56)

BARDIN, Laurence. **Análise do conteúdo**. *Presses Universitaires de France*, 1977. Geográfica Editora para Edições 70 LDA - Lisboa/Portugal, 2009.

BOBBIO, Norberto et ali. Política. In: **Dicionário de Política**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BOGDAN, Roberto C. e BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação Qualitativa em Educação**. Uma introdução à teoria e aos Métodos. Coleção Ciências da Educação. Orientada por Maria Teresa Estrela e Albano Estrela. Porto Editora, LDA.1994. Porto Codex - Portugal.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (Educação Cidadã: 3)

BOTLER, Alice M. H. Repercussões das políticas educacionais na organização escolar: o fator tempo entre a autonomia e a regulação. **RBPAE**, v. 31, n.1, p. 107-124 jan./abr.2015.

BOURDIEU, Pierre. Compreender. In: BOURDIEU, Pierre (org). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 693-723.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94, pelas emendas Constitucionais nº 1/92 a 91/2016 e pelo decreto legislativo n° 186/2008. Brasília: Senado Federal, coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.

BRASIL. **Decreto nº 63.223 de 1968**. Brasília. Diário Oficial da União - Seção 1 - 10/9/1968, Página 8026. (Publicação Original) Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63223-6-setembro-1968-404776-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em janeiro de 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009**. República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc59.htm>. Acesso em abril de 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.494/07 de 20 de Junho de 2007**. Brasília. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em março de 2018.

BRASIL. **Lei nº 5692/71 de 11 de agosto de 1971.** Disponível em: <http://legislação.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viw_identificacao/lei%205.692-1971?>. Acesso em agosto de 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996 - Lei do FUNDEF**. Diário Oficial da União. Brasília, 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm>. Acesso em julho de 2018.

BRASIL. **Lei nº13. 005/14 - Plano Nacional de Educação** e legislação correlata e complementar/supervisão editorial Jair Lot Vieira/ 6. Ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: EDIPRO, 2013. (Série Legislação)

BRASIL. Leis, etc. **Plano Nacional de Educação**: Lei nº 10.172 de 10 de janeiro de 2001 e legislação correlata e complementar/supervisão editorial Jair Lot Vieira/ 6. Ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: EDIPRO, 2013. (Série Legislação)

BRASIL. Leis, etc. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: Lei nº 9.394, de 20.12.1996 (Lei Darcy Ribeiro) e legislação correlata e complementar/supervisão editorial Jair Lot Vieira/ 6. Ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: EDIPRO, 2013. (Série Legislação)

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Secretaria de Educação. Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Conselho Nacional da Educação. / Ministério da Educação. Diretoria de Currículos e Educação Integral. – Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013. 546 p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/julho-2013-pdf/13677-diretrizes-educacao-basica-2013-pdf/file>. Acesso em novembro de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil.** Secretaria da Educação Básica, 2009. 64 p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf>. Acesso em novembro de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Municipal de Educação**: caderno de orientações. Brasília, DF: Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, 2014. 22 p. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf>. Acesso em novembro de 2018.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 04 de 16/02/2000**. Brasília. Diário Oficial da União de 6/7/2000. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2000/pceb004_00.pdf>. Acesso em janeiro de 2019.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 14 de Setembro de 1996**. Brasília. Diário Oficial da União de 13/09/1996. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em dezembro de 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Planejando a próxima década. Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Ministério da Educação, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 01/1999 - Diretrizes Curriculares para Educação Infantil.** Diário Oficial da União, Brasília, 13 de abril de 1999. Seção 1, p. 18. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>. Acesso em julho de 2018.

CAVALCANTI, Caroline da Silva. **O Ensino Fundamental nos Planos Municipais de Educação dos municípios de Araçoiaba e Ipojuca**: planejamento e ação governamental. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal de Pernambuco. Recife-2018.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução CME Nº 14 /2004**. Recife, 05 de outubro de 2004. Disponível em: <http://www.portalcme.recife.pe.gov.br/content/resolu%C3%A7%C3%A3o-cme-n%C2%BA-14-2004-recife05-de-outubro-de-2004>. Acesso em agosto de 2018.

CURY, Carlos R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs). **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

CURY, Carlos R. J. Políticas da educação: um convite ao tema. In: **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**/Osmar Fávero, Giovanni Semeraro, (organizadores). Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. Pequena infância, educação e gênero: subsídios para um estado da arte. **Cadernos Pagu** (26). São Paulo, janeiro de 2006, pp .279-287.

_____, Ana Lúcia Goulart. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, nº 92, p. 1013-1038. Especial outubro, 2005. Disponível em: <http://www.cedes.unicampo.br>. Acesso em julho de 2018.

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

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de Conteúdo**. 2º edição. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo Ghiraldelli. As concepções de infância e as teorias educacionais modernas e contemporâneas. Educação & Realidade. 2001, vol.26, nº 02 p. 23 a 33.

GONDRA, José Gonçalves. A Emergência da Infância. In: **Infância, escolarização e higiene no Brasil/** Marlúcia Menezes de Paiva, Kilza Fernanda Moreira de Viveiros, Olívia Morais de Medeiros Neta (Org.). Brasília: Liber Livro, 2011.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**. 2001, vol. 21, nº 55, pp. 30-41.

LUDKE, Menga. **Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas/Menga Ludke, Marli E.D.A. Andre. São Paulo: EPU, 1986.

MULLER, Pierre e SUREL, Yves. O que é uma política pública? In: **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002. (p. 11-30).

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. **Educação Infantil**: Fundamentos e **métodos**. São Paulo: Cortez, 2013. 5º Edição. Coleção Docência em formação. Série Educação Infantil.

OLIVEIRA, Eliana de; T. ENS, Romilda; ANDRADE, Daniela B.S F.; MUSSIS, Carlo Ralph de. Análise de conteúdo e pesquisa na área da educação. **Revista diálogo educacional**, vol 4, nº 9, maio/ago., 2003, pp. 1-17. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil.

RECIFE. Secretaria de Educação. **Política de Ensino da Educação Infantil da Rede Municipal do Recife** / organização: Jacira Maria L'Amour Barreto de Barros, Katia Marcelina de Souza, Élia de Fátima Lopes Maçaira. Recife: Secretaria de Educação, 2015.

RECIFE. **Lei Municipal nº 14.105/79.** Diário Oficial. Recife. 20 de Dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14105/>. Acesso em agosto de 2018.

RECIFE. Secretaria de Educação. **Proposta Pedagógica da rede de ensino municipal do Recife.** Construindo competências. Recife, Editora Universitária/UFPE. 2001-2004. 14 p.

RECIFE. **Decreto municipal n° 23.450**. Diário Oficial. Recife, 13 de Fevereiro de 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/decreto/2008/2345/23450/decreto-n-23450-2008-cria-os-centros-municipais-de-educacao-infantil-cmei-s-no-ambito-do-sistema-municipal-de-ensino-do-recife-smer-instituido-pela-lei-n-16768-de-03-de-maio-de-2002>. Acesso em agosto de 2018.

RECIFE. **Emenda nº 21/2007.** Recife. Diário Oficial em 03 de Julho de 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/decreto/2007/2339/23387/decreto-n-23387-2007-regulamenta-a-concessao-de-licenca-maternidade-na-forma-prevista-na-emenda-n-21-2007-da-lei-organica-do-municipio-do-recife>. Acesso em janeiro de 2019.

RECIFE. **Lei n° 18.147 de 23 de junho de 2015 - Plano Municipal de Educação**. Recife. Diário Oficial do Município de Recife (DOM-REC). Disponível em <http://200.238.101.22/docreader/docreader.aspx?bib=R20150623&pasta=Junho\Dia%2023>. Acesso em janeiro de 2018.

RECIFE. **Lei nº 15.547 de 21 de dezembro de 2001**. Recife. Diário Oficial do município. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/1992/1574/15735/lei-ordinaria-n-15735-1992-dispoe-sobre-o-conselho-de-desenvolvimento-urbano-em-cumprimento-ao-disposto-no-artigo-5-do-ato-das-disposicoes-transitorias-da-lei-organica-do-recife-e-da-outras-providencias-correlatas>. Acesso em agosto de 2018.

RECIFE. **Lei nº 16.190/96**. Diário Oficial do Município Recife. 31 de Maio de 1996. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1996/1619/16190/lei-ordinaria-n-16190-1996-da-nova-regulamentacao-ao-conselho-municipal-de-educacao-de-acordo-com-o-artigo-n-135-da-lei-organica-municipal-e-da-outras-providencias-2008-03-12-versao-consolidada>. Acesso em agosto de 2018.

RECIFE. **Lei nº 17.325 de 27 de julho de 2007**. Recife. Diário Oficial do Município. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/255443/lei-17325-07>. Acesso em novembro de 2018.

RECIFE. **Lei orgânica do município de 04 de abril de 1990**. Diário Oficial do Município do Recife. Recife, 1990.
Disponível em: <www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/orgânica>. Acesso em julho de 2018.

RECIFE. Secretaria de Educação e Cultura. **IV Recicreche- Era uma vez**. Diretoria Geral de Programas Especiais. Departamento de Creches. Recife, 1996, 02 p.

RECIFE. Secretaria de Educação e Cultura. **Diretrizes. Democratização da Gestão, Universalização do Acesso, Garantia de permanência do aluno, valorização do educador.** Recife, 1996, 02 p.

RECIFE. Secretaria de Educação e Cultura. **Gestão Democrática, Financiamento da Educação Municipal e autonomia da escola**. Recife, 1995, 02 p.

RECIFE. Secretaria de Educação e Cultura. **Seminário repensando a LDB - Lei de Diretrizes e Bases.** Ranços e Avanços. Recife, 1997, 02 p.

RECIFE. Secretaria de Educação Esporte e Lazer. **Plano Estratégico Quadrienal -2005/ 2009**. Recife, 2005, 10 p.

RECIFE. Secretaria de Educação, Esporte e Lazer. **Cadernos de Educação - Conselho escolar**, nº 03. Recife, 1993, 22 p.

RECIFE. Secretaria de Educação, Esporte e Lazer. **Proposta Pedagógica da rede de ensino municipal do Recife.** Construindo Competências - Versão preliminar. Recife, 2002, 30 p.

RECIFE. Secretaria de Educação, Esportes e Lazer. **VI Comude - Resoluções da 6º Conferência Municipal de Educação**. Recife, 2007, 15 p.

RECIFE. Secretaria de Educação, Esportes e Lazer. **Planejamento Estratégico. Diretoria Geral de Ensino e Formação Docente**. Recife, 2007-2008, 05 p.

RECIFE. Secretaria de Educação. **Caderno de Educação Municipal. O povo mesmo fala, escreve... Conta sua história. Um modo de praticar educação**. Ano 01, nº 2. Recife, dezembro de 1988, 131 p.

RECIFE. Secretaria de Educação. **Caderno Melhoria da Qualidade de Ensino. Fóruns-debate**. Série: Caderno Municipal de Educação SEC/PCR. Recife, 1993, 25 p.

RECIFE. Secretaria de Educação. **Cadernos de Educação. Efetivação da Gestão Democrática no Município do Recife**. Recife, nº 02, 1994, 21 pág.

RECIFE. Secretaria de Educação. **Ciclos de aprendizagem - Olhares sobre as práticas nas escolas municipais - Leituras complementares**. Diretoria Geral de Ensino. Recife, 2004, 30 p.

RECIFE. Secretaria de Educação. **Formação Continuada de professores/as da Rede Municipal de Ensino do Recife - Planejamento das ações/2018**. Escola de Formação de Educadores Professor Paulo Freire – EFER. Recife, 2018, 30 p.

RECIFE. Secretaria de Educação. **Gestão Democrática Popular. Princípios éticos, sujeitos de direitos. Qualidade social. Eixos da Matriz Curricular da Rede Municipal e Ensino.** Recife, 2001-2004, 06 p.

RECIFE. Secretaria de Educação. **II Comude - Resoluções**. Recife, 1995. 25 p.

RECIFE. Secretaria de Educação. **Política de Ensino da Rede Municipal do Recife. Fundamentos Teórico-metodológicos. Subsídios para atualização da organização curricular.**/ Élia de Fátima Lopes Maçaira (Org.), Kátia Marcelina de Souza (Org.), Marcia Maria Del Guerra (Org.). 2ª ed. Recife: Secretaria de Educação, 2014. (Caderno 1)

RECIFE. Secretaria de Saúde do Recife. **Plano Municipal de Saúde 2014 - 2017** / Governo Municipal, Secretaria de Saúde do Recife. Recife. Secretaria Executiva de Coordenação Geral, Gerência Geral de Planejamento. 1ª ed. Secretaria de Saúde do Recife, 2014. 84 p.: - il.

RECIFE. Secretaria de Educação, Esporte e Lazer. **Caderno de Educação, formal e alternativa - Projeto Desenvolvido**. Recife, 1993, 20 p.

RICHTER, Sandra Regina Simonis. BARBOSA, Maria Carmem. Direitos das crianças como estratégia para pensar a educação das crianças pequenas. In: **34º REUNIÃO DA ANPED**, 2011. Disponível em <https://moodle.ufsc.br/mod/url/view.php?id=4997700>. Acesso em Dezembro de 2018.

ROSEMBERG, Fúlvia. A Educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. **Cadernos de pesquisa**. São Paulo, nº 82, p. 21-30, agosto, 1992.
Disponível em <www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/co/arquivos/910.pdf>. Acesso em Novembro de 2018.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de pesquisa**, nº 115, p. 25-63, março/2002.
Disponível em <www.scielo.br/pdf.cp/n115/a02n115.pdf>. Acesso em Novembro de 2018.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Visibilidade social e estudo da infância. In: **Infância (In)visível**. VASCONCELOS, Vera Maria R. de; SARMENTO, Manuel Jacinto. (Org) Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos/Leonardo Secchi. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOARES, Edla de Araújo Lira. Educação, Coragem e Solidariedade: Lições do Dom. In: **Dom Helder, peregrino da Utopia**: Caminhos da Educação e da Política. Organizadores Antônio Montenegro, Edla Soares e Alcides Tedesco; apresentação Pelópidas Silveira; prefácio Antônio Torres Montenegro. Recife: A Prefeitura; Ed. Universitária da UFPE, 2002.

SUSIN, Maria Otília Kroeff. MONTANO, Monique Robain. A educação infantil no Brasil: direito de toda criança ainda em construção. In: **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na Educação**/Organizadora Vera Maria Vidal Peroni. São Leopoldo: Oikos, 2015.

TREVISAN, Andrei Pittol e BELLEN, Hans Michel Van. Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo de construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42(3): 529-50, maio/jun, 2008.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre a Educação para todos:** satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtiem, Tailândia. 1998.
Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por>. Acesso em dezembro de 2018.

APÊNDICE A - Roteiro de entrevistas com professores da Educação Infantil municipal, entre 5 a 25 anos de experiência. Militantes pela Educação Infantil, ex-secretária e representantes da gestão municipal e do sindicato dos professores.

Universidade Federal de Pernambuco
Programa de Pós-Graduação em Educação-PPGE
Mestrado em Educação

Roteiro de entrevistas

1. **Identificação dos sujeitos**

1.1.1.1. (Codinome, idade):
1.1.1.2. Formação acadêmica: Exerce/exerceu a docência? Há quanto tempo? (na rede municipal/outros
1.1.1.3. Tempo de serviço na rede municipal do Recife:
1.1.1.4. Função exercida atualmente na Rede Municipal do Recife:
1.1.1.5. Local de atuação profissional:
1.1.1.6. Tempo de atuação da Educação Infantil:

Questões

1. **Como você entende o Plano Municipal de Educação?**
2. **Em sua atuação na rede municipal do Recife, como percebe a relação entre o PME e a Educação Infantil?**
3. **Durante a construção do PME, como se deu o debate sobre a Educação Infantil? Qual concepção de infância que foi mais relevante?**
4. **Qual a relevância dada à creche e a pré-escola no PME?**
5. **Em relação ao financiamento e a estrutura física? Como foi abordado no PME?**
6. **E a formação de professores para a Educação Infantil?**
7. **Considerando início da sua atuação na rede municipal do Recife, você percebeu alguma mudança na rotina da Educação Infantil? (Se sim, ao que você atribui essas mudanças?)**
8. **Em sua opinião, o que ainda falta para que a para a Educação Infantil municipal atenda as necessidades das crianças e dos professores?**
9. **Outras considerações**

ANEXO A - Fotos e notícias de jornais sobre a Educação Infantil no município do Recife.

INAUGURAÇÃO DE OBRAS NO COQUE

Cumprindo compromissos definidos com a comunidade do Coque, através do Programa Prefeitura nos Bairros, o prefeito Jarbas Vasconcelos estará nesta quinta-feira, dia 29 de outubro, às 19:30 horas, juntamente com as entidades locais, para entregar aos moradores da área a Creche "Mãezinha do Coque".

CRECHE "MÃEZINHA DO COQUE"

A Prefeitura da Cidade do Recife, atendendo a solicitação das organizações do bairro, estará entregando a Creche "Mãezinha do Coque", sendo seu nome homenagem a uma parteira da comunidade, falecida em 1982.

A nova creche atenderá a 95 crianças de 2 a 5 anos, com possibilidade de introduzir um berçário posteriormente. Seu funcionamento será das 7:00 às 19:00 horas, oferecendo atividades psicopedagógicas, recreação, vestuário, higiene, saúde e 5 refeições diárias.

A Prefeitura investiu Cz$ 1.478.186,00 proveniente da LBA, FUNABEM e PCR, na aquisição de equipamentos.

A manutenção da creche ficará a cargo da PCR e LBA, e seus funcionários são da própria comunidade, selecionados por uma comissão do bairro com técnicos da Prefeitura.

Sala de Aula da Pré-Escola
22/03/1988

Lançamento do Programa "Pré-Escolar Para Todos"
27/09/1989

Fonte : Biblioteca Clarice Lispector –EFER

Fonte: Biblioteca Clarice Lispector –EFER

Imagens cedidas

Imagens cedidas

Imagens cedidas

Fonte: Prefeitura do Recife