

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL – UFFS  
CAMPUS ERECHIM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO**

**SANDRA BETIATTO**

**POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REGIÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS DO ALTO URUGUAI (AMAU): O ACESSO DAS CRIANÇAS DE ZERO  
A 3 ANOS**

**ERECHIM- RS**

**2022**

**SANDRA BETIATTO**

**POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REGIÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS DO ALTO URUGUAI (AMAU): O ACESSO DAS CRIANÇAS DE ZERO  
A 3 ANOS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação Profissional em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul - PPGPE – UFFS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Educação.

**Orientadora:** Prof. Dra. Adriana Salete Loss.

**Linha de pesquisa:** Linha de Pesquisa 1, Pesquisa em Processos Pedagógicos, Políticas e Gestão Educacional.

**ERECHIM- RS**

**2022**

**SANDRA BETIATTO**

**POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REGIÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS  
MUNICÍPIOS DO ALTO URUGUAI (AMAU): O ACESSO DAS CRIANÇAS DE ZERO  
A 3 ANOS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação Profissional em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul - PPGPE – UFFS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Educação.

Esta dissertação foi defendida e aprovada pela banca em: \_\_\_/\_\_\_/2022.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dra. Adriana Salete Loss – UFFS Erechim  
Orientadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Rosimar Serena Siqueira - Universidade de Passo Fundo – UPF  
Avaliadora

---

Prof. Dr. Jerônimo Sartori - UFFS – Erechim  
Avaliador

---

Prof . Dr. Almir Paulo dos Santos - UFFS – Erechim  
Avaliador Suplente

**Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS**

Betiatto, Sandra

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REGIÃO DA  
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO URUGUAI (AMAU): O  
ACESSO DAS CRIANÇAS DE ZERO A 3 ANOS / Sandra Betiatto.

-- 2022.

91 f.

Orientadora: Doutora Adriana Salete Loss

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da  
Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Educação,  
Erechim,RS, 2022.

1. Políticas Públicas. 2. Educação Infantil. I. ,  
Adriana Salete Loss, orient. II. Universidade Federal da  
Fronteira Sul. III. Título.

## RESUMO

Este trabalho trata-se de um projeto de dissertação submetido para qualificação no Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* Mestrado Profissional em Educação da UFFS – *Campus* Erechim, na Linha de Pesquisa Processos Pedagógicos Políticas e Gestão Educacionais. A temática desta dissertação é voltada às Políticas Públicas de Educação Infantil, sendo que o grande desafio dos municípios é atender toda demanda existente das crianças de 0 a 3 anos. Partindo desse conjunto de elementos, emerge o problema da atual investigação: Como os municípios da região da Associação dos Municípios do Alto Uruguai (AMAU), no estado do Rio Grande do Sul, estão atendendo a necessidade existente por vagas na Educação Infantil? Nessa perspectiva, com o intuito de contribuir com o campo de pesquisas voltadas às especificidades que envolvem a temática, definiu-se como objetivo analisar as principais propostas e desafios dos municípios que compõem a região da AMAU no que diz respeito à garantia de oferta de vagas na Educação Infantil e aprofundar estudos sobre a legislação vigente, reconhecendo a importância das políticas públicas para o atendimento dos direitos dos cidadãos, em especial o acesso à educação, mais especificamente à Educação Infantil de zero a três anos. Quanto à sua natureza, a presente pesquisa classifica-se como pesquisa quantitativa e, posteriormente qualitativa. A investigação será desenvolvida em etapas. A primeira diz respeito ao levantamento bibliográfico sobre a temática e a obtenção de bibliografia que discorra sobre políticas públicas e educação infantil, também pesquisas em plataformas como SIOPE, FNDE, AMAU, IBGE. Na segunda etapa será realizado um questionário envolvendo as Secretárias de Educação dos 32 municípios da região da AMAU buscando responder às seguintes perguntas: Como os municípios da região do Alto Uruguai estão cumprindo com suas responsabilidades legais quanto à educação infantil? Quais as principais dificuldades e quais as práticas exitosas identificadas pelos municípios? Estes dados servirão para identificar e selecionar ações dos municípios que tenham apresentado práticas exitosas no que diz respeito a atender a demanda da falta de vagas para crianças de zero a três anos nas Escolas de Educação Infantil. Para a realização da pesquisa, optou-se pelo questionário no modelo Google Forms encaminhado aos endereços eletrônicos dos participantes, disponibilizados para os secretários de educação dos municípios que fazem parte da região da AMAU. Os resultados dessa pesquisa foram alcançados mediante a tabulação e interpretação com base na teoria de Bardin (1997). Os dados possibilitaram compreender se as hipóteses em relação à pesquisa estavam corretas. Para interpretar os dados, foi utilizada a tabulação por meios eletrônicos. Para análise dos dados, foram utilizados o método hipotético-dedutivo e a análise de conteúdo de Laurence Bardin

apresentando três finalidades: estabelecer uma compreensão dos dados coletados, selecionar os municípios com experiências exitosas e ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado. Conclusão emergirá da análise e interpretação dos dados, com intuito de elencar as propostas exitosas como possibilidade de garantir a ampliação do atendimento da Educação Infantil. O resultado será compartilhado com os municípios que atendem essa etapa da Educação Infantil.

Palavras-chave: Educação Infantil. Políticas Públicas. Democratização. Oferta de vagas. Região Norte do Rio Grande do Sul

## ABSTRACT

This work is a dissertation project submitted for qualification in the Strictu Sensu Professional Master's Graduate Program in Education at UFFS - Campus Erechim, in the Research Line Pedagogical Processes, Policies and Educational Management. The theme of this dissertation is focused on Public Policies for Early Childhood Education. The great challenge of the municipalities is to meet all the existing demand of children from 0 to 3 years old. Based on this set of elements, the problem of the current investigation emerges: how the municipalities of the region of the Associação dos Municípios do Alto Uruguai, (AMAU), in the state of Rio Grande do Sul, have met the existing need for vacancies in Early Childhood Education. In this perspective, in order to contribute to the field of research focused on the specificities that involve the theme, we define as objective to analyze the main implications and challenges of the municipalities that make up the region of AMAU with regard to ensuring the offer of vacancies in Early Childhood Education. To deepen studies on the current legislation and recognize the importance of public policies for the fulfillment of citizens' rights, in particular the access to education, more specifically to Early Childhood Education from zero to three years old. As for its nature, this research is classified as quantitative and qualitative research. The investigation will be developed in stages. The first concerns the bibliographical survey on the theme and the obtaining of literature that discusses public policies and early childhood education. In the second stage, a questionnaire involving the Departments of Education of the 32 municipalities of the region of AMAU will be carried out to answer the following questions: How are municipalities in the Alto Uruguai region complying with their legal responsibilities regarding early childhood education? What are the main difficulties and what are the successful practices identified by the municipalities? These data will be used to identify and select the actions of the municipalities that have shown successful practices with regard to meeting the demand for vacancies for children from zero to three years old in Early Childhood Education Schools. In order to carry out the research, a questionnaire in the Google Forms model was chosen and forwarded to the participants' electronic addresses, which will be made available to the secretaries of education of the municipalities that are part of the region of AMAU. The results of this research will be achieved through tabulation and interpretation based on Bardin's theory (1997). These data will help to understand whether the hypotheses regarding the research were correct. To interpret the data, electronic tabulation will be used. For data analysis, the hypothetical-deductive method and Laurence Bardin's content analysis were used with three purposes: to establish understanding of the collected data, to select the municipalities

with successful experiences, and to expand the knowledge about the subject researched. Conclusion will emerge from the analysis and interpretation of the data, with the intention of listing the successful proposals as a possibility of guaranteeing the expansion of services in Early Childhood Education. The result will be shared with the municipalities that meet this stage of Early Childhood Education.

Key-words: Early Childhood Education. Public Policies. Democratization. Vacancies Offer. North Region of Rio Grande do Sul.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa do Estado do Rio Grande do Sul .....	62
Figura 2 – Mapa dos municípios que compõem a região da AMAU.....	63

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Classificação quanto ao tipo de trabalho.....	18
Gráfico 2 – Ano das publicações.....	19
Gráfico 3 – Região de origem dos trabalhos.....	20
Gráfico 4 – Idade secretárias(os) municipais de educação da região da AMAU.....	64
Gráfico 5 – Gênero secretárias(os) municipais de educação da região da AMAU.....	64
Gráfico 6 – Escolaridade secretárias(os) municipais de educação da região da AMAU.....	65
Gráfico 7 – Área de formação secretárias(os) municipais de educação da região da AMAU.....	65
Gráfico 8 – Tempo no cargo de secretárias(os) municipais de educação da região da AMAU.....	66

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Instituições de origem dos trabalhos.....	19
Quadro 2 – Ponderações exercício 2021.....	52
Quadro 3 – População brasileira por idade.....	55
Quadro 4 – Projeção da população brasileira por idade.....	55
Quadro 5 – Matrícula no segmento creche – Brasil.....	56
Quadro 6 – Matrículas no segmento pré-escola – Brasil.....	56
Quadro 7 – Proporção número de crianças e número de vagas na creche.....	57
Quadro 8 – Proporção número de crianças e número de vagas na pré-escola.....	57
Quadro 9 – Municípios e o atendimento de crianças de 0 a 3 anos.....	67

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Descrição das ações.....	68
Tabela 2 – As principais dificuldades para implementação das políticas da educação infantil nos municípios da AMAU.....	70
Tabela 3 – Ações exitosas frente às demandas.....	72
Tabela 4 – Motivos das escolhas para práticas exitosas.....	73
Tabela 5 – Critérios utilizados na escolha das políticas adotadas.....	74

## LISTA DE SIGLAS

AMAU	Associação dos Municípios do Alto Uruguai
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BNC	Base Nacional Comum
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CNE	Conselho Nacional de Educação
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>A LITERATURA SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1</b>	<b>Estudos sobre Políticas Públicas para a educação infantil .....</b>	<b>20</b>
<b>3</b>	<b>EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: EM BUSCA DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO A EDUCAÇÃO INFANTIL.....</b>	<b>28</b>
<b>3.1</b>	<b>O que são Políticas Públicas?.....</b>	<b>28</b>
<b>3.2</b>	<b>As Políticas Públicas à Educação no Brasil.....</b>	<b>30</b>
<b>3.3</b>	<b>Educação Infantil e políticas públicas do Brasil pós constituição de 1988 e pós LDB 9394/96.....</b>	<b>36</b>
<b>3.4</b>	<b>O financiamento da Educação Infantil a partir do Fundeb.....</b>	<b>50</b>
<b>4</b>	<b>UMA PESQUISA DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DA AMAU.....</b>	<b>59</b>
<b>4.1</b>	<b>Considerações metodológicas e as principais fontes de análise.....</b>	<b>59</b>
<b>4.2</b>	<b>Princípios éticos e a aplicação do questionário.....</b>	<b>61</b>
<b>4.3</b>	<b>Caracterização dos municípios da AMAU.....</b>	<b>62</b>
<b>4.4</b>	<b>Indicadores sociais dos coordenadores da gestão educacional infantil dos municípios da AMAU.....</b>	<b>63</b>
<b>4.5</b>	<b>O panorama do atendimento a educação infantil na faixa etária de 0 a 3 anos</b>	<b>66</b>
<b>4.6</b>	<b>Os principais desafios encontrados na secretaria frente às demandas da educação infantil.....</b>	<b>69</b>
<b>4.7</b>	<b>As ações exitosas frente às demandas na Educação Infantil.....</b>	<b>71</b>
<b>4.8</b>	<b>Critérios para a escolha das políticas públicas adotadas.....</b>	<b>74</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>76</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>79</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>85</b>
	<b>APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>85</b>
	<b>APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO.....</b>	<b>89</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A ideia de realizar esta pesquisa sobre o tema, ou seja, a garantia do acesso de crianças a Educação Infantil, surgiu da problemática vivida pela autora deste trabalho enquanto gestora municipal a frente da Secretaria de Educação no período de 2015 a 2021; as dificuldades enfrentadas para atender a demanda existente por vagas para crianças nas Escolas de Educação Infantil, principalmente de zero a três anos e assim, cumprir a legislação vigente bem como as metas reafirmadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014. Das ações realizadas a partir de solicitações manifestas pelas famílias do município por vagas, surgiu a necessidade de redefinição de políticas para Educação Infantil, sendo que um dos principais desafios encontrados pela gestão municipal é a falta de recursos financeiros para suprir todas as exigências para o atendimento de qualidade, tais como, a construção de espaços físicos adequados, contratação de profissionais, equipamentos, materiais, mobiliários e alimentação.

Nos diálogos constantes entre secretários/as de Educação da região do Alto Uruguai, observou-se que os demais gestores vivenciam o mesmo paradoxo: suprir a demanda reprimida e ao mesmo tempo garantir às crianças o direito à educação através do acesso à Educação Escolar.

Identifica-se como desafios na gestão municipal atual a garantia de vagas para as crianças pela ampla procura em função do contexto atual, no qual os pais precisam de um local seguro para deixar seus filhos enquanto trabalham. E a escola, muitas vezes, acaba sendo a única opção, pois os familiares moram distante e as famílias não têm condições financeiras para pagar um profissional que cuide seus filhos em suas casas. Ainda na escola as crianças são alimentadas e há também a importância do trabalho pedagógico nesta etapa de desenvolvimento infantil.

O poder público por sua vez, tenta dar conta de décadas de ausência por parte dos governos municipal, estadual, federal<sup>1</sup> nas políticas públicas para a Educação Infantil. Uma vez que essa etapa educacional antes da Constituição Federal de 1988 era considerada apenas um espaço para as crianças ficarem “guardadas” enquanto pais ou responsáveis trabalham estes eram os alunos invisíveis, pois qualquer espaço para a criança ficar era o suficiente, e o objetivo era atender a demanda social. Cabe lembrar que apenas filhos de pais que comprovassem

---

<sup>1</sup> Os recursos federais só foram concedidos a essa etapa da educação básica a partir de 2007, quando o cenário político da Educação Infantil foi significativamente alterado pela aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

que estavam trabalhando podiam frequentar as escola. Dessa forma, o atendimento era meramente assistencial, sem preocupação pedagógica. Como não havia nenhum regramento que definisse o direito da criança estar na escola, o poder público se limitava em atender um número mínimo de de crianças sem maiores responsabilizações.

Contudo, a Constituição Federal de 1988 marcou o início de importantes avanços no acesso e na promoção da educação infantil no Brasil. Por meio da Constituição de 1988, ficou explícito o direito das crianças de 0 a 6 anos a receber atendimento educacional e um dever do Estado com a educação escolar pública, o que foi reafirmado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990. Nos anos 2000, emendas constitucionais alteraram aspectos sobre a educação infantil e também atribuíram responsabilidades específicas aos municípios. Com a Emenda Constitucional nº 53/2006, com a Lei nº 11.274, a educação infantil passou a compreender crianças de 0 a 5 anos e a Emenda Constitucional nº 59/2009, tornando obrigatória aos pais matricular crianças a partir dos 4 anos completos, definiu aos municípios a responsabilidade por disponibilizar vagas em estabelecimentos públicos para toda a demanda nessa faixa etária (ABUCHAIM, 2018). Nesse contexto, “o direito à educação infantil é direito público subjetivo, prerrogativa constitucional indisponível. Os municípios não podem demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante” (ABUCHAIM, 2018, p.15).

Como parte integrante do marco legal da educação brasileira, há também o Plano Nacional de Educação (PNE). A Emenda Constitucional nº 59/2009 transformou o PNE em uma exigência constitucional a ser construído a cada dez anos, de maneira a torná-lo base para os planos estaduais, distrital e municipais. Quanto a educação infantil, em específico, o PNE (2014-2024) colocou como metas a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade até 2016 e ampliação da 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 (ABUCHAIM, 2018).

Do mesmo modo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394, de 1996 é relevante, pois prevê identidade, organização e estrutura a educação (ABUCHAIM, 2018). Nesta, reconhece a educação infantil como “primeira etapa da educação básica, tendo como finalidade o desenvolvimento integral da criança até 5 anos de idade em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996, p. 11). É ainda nesta lei, alterada em 2013 (pela Lei nº 12.796), que pela primeira vez no país a educação infantil passou a integrar a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e foram explicitadas regras importantes em relação à carga horária, à frequência e à avaliação da educação infantil (ABUCHAIM, 2018).

Sobre as orientações pedagógicas, o documento, de caráter mandatório, Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, do Conselho Nacional de Educação (CNE) (BRASIL. MEC/ CNE, 1999) e que foi revisto em 2009, afirma a indissociabilidade do cuidado e da educação no atendimento a crianças pequenas, concebe o currículo da educação infantil, explicita os objetivos dessa etapa e, entre outros aspectos, define, de forma clara, a identidade da educação infantil (ABUCHAIM, 2018).

Dessa forma, surge um paradoxo quanto à Educação Infantil: de um lado os avanços e conquistas do direito constituído de acesso à escola com um sistema educacional complexo e, de outro, os desafios dos municípios em prover vagas para todos que buscam o espaço educacional. Mesmo com os recursos advindos do FUNDEB, verifica-se pela prática como gestora, que a esfera local enfrenta dificuldades para manter todas as suas obrigações, pois os recursos não são suficientes. Nesse contexto, de direito ao acesso e ao mesmo tempo da ausência de vagas, diante da necessidade de ter um local onde as crianças possam estar e se desenvolver, as famílias têm recorrido, cada vez mais, ao Poder Judiciário para atender as solicitações e o direito de vaga na escola pública, quando lhes é negado pela organização educacional.

A trajetória de trabalho da autora do presente estudo, seis anos à frente da Secretaria Municipal de Educação de Getúlio Vargas reúne informações e práticas que podem ser potencializadas para o desenvolvimento de alternativas para a implementação dessa política pública. Por exemplo, em levantamento inicial desta demanda por vagas, no Município de Getúlio Vargas foi constatado que o atendimento realizado em instituições de ensino estava em torno de 80% das crianças na faixa etária de zero a três anos, em agosto de 2019<sup>2</sup>, superando a obrigatoriedade que versa em 50% a Meta 1 do Plano Nacional de Educação.

A literatura a respeito da infância mostra que para a criança estar fora da escola condiciona a perdas significativas nas perspectivas cognitiva, na interação social e nas diferentes possibilidades de estimulações e aprendizados. Contudo, cabe destacar que a implementação de toda e qualquer política pública tem um fator relevante que é a questão financeira, sendo um dos aspectos indispensáveis para a promoção de qualidade e também da quantidade de atendimentos disponibilizados pela Escola.

Nesse sentido, salienta-se que, mesmo com essas conquistas legais citadas, a atual demanda reprimida das famílias por vagas em instituições de Educação Infantil nos municípios que compõem a região da AMAU, região de concentração deste estudo, indica que há

---

<sup>2</sup> Esses dados foram reunidos no site da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto e podem ser acessados por meio do link: <https://sites.google.com/view/smeccd-pmgv/educa%C3%A7%C3%A3o-infantil>

necessidade de realização de investigações que busquem alternativas em diálogo com o Poder Público e sociedade em geral. Assim, a pesquisa dessa dissertação nasce do trabalho cotidiano, marcado pelo reconhecimento da responsabilidade em atender a demanda por vagas de 0 a 3 anos no município de Getúlio Vargas e de outras cidades que compõem a região da Associação dos Municípios do Alto Uruguai.

Dessa forma, a intencionalidade deste trabalho está inserida no contexto de contribuição para o debate que visa afirmar que garantir o direito à educação passa pela formulação e execução de políticas públicas educacionais que visam promover atendimento de qualidade, o que implica, por parte do poder público, planejar espaços e prover as instituições de mobiliários, materiais adequados às crianças na faixa etária, material didático pedagógico, investir na formação dos professores e gestores, dentre várias ações que vão requerer à destinação de recursos públicos para a sua efetivação.

Portanto, partindo desse conjunto de elementos se formulou o problema da atual investigação: Como os municípios da região da Associação dos Municípios do Alto Uruguai (AMAU), no estado do Rio Grande do Sul, estão atendendo a demanda existente por vagas, de 0 a 3 anos na Educação Infantil? Desse modo, o objetivo geral deste trabalho é apresentar um diagnóstico da implementação das políticas públicas à Educação Infantil nos municípios que compõem a região AMAU. Os objetivos específicos são identificar e caracterizar os municípios; identificar e caracterizar o perfil e as demandas da Educação Infantil dos municípios que compõe a AMAU; identificar a demanda e a oferta de vagas na Educação Infantil na região da AMAU; identificar e analisar o perfil dos gestores municipais coordenadores da implementação das políticas públicas à Educação Infantil; identificar os municípios que já cumpriram a meta estabelecida pelo PNE (2014) referente à meta 1; identificar e analisar os principais desafios apontados pelos gestores responsáveis para implementação das políticas públicas na Educação Infantil; e identificar e analisar as principais práticas exitosas apontadas pelos gestores responsáveis pela implementação da meta PNE (2014), meta 1.

Para atingir estes objetivos propostos foram utilizados dados do governo federal e para a coleta de dados, e para a realização da pesquisa, optou-se pelo questionário no modelo *Google Forms* com as/os secretárias/os municipais de Educação que compõem a região da AMAU. As principais fontes governamentais consultadas foram o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), desta segunda fonte, em específico o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). Com dados selecionados destas plataformas, foi possível a obtenção do

número de habitantes de cada município que compõe a AMAU e os valores recebidos do FUNDEB, o que permitiu realizar um perfil dos municípios e das demandas educacionais (Educação Básica e Infantil) dos entes analisados. Principalmente para os objetivos específicos 3 a 7, foram realizadas pesquisas através de questionário no modelo *Google Forms* com os 32 secretários/as municipais de Educação da associação. Do total de gestores/gestoras, 28 participaram. Para análise dos dados, foram utilizadas técnicas estatísticas dos dados quantitativos e para análise descritiva-qualitativa foi empregada a metodologia da Análise do Conteúdo desenvolvida pela Laurence Bardin (2016).

Além desta introdução, este trabalho está organizado da seguinte forma. O segundo capítulo trata do Estado do conhecimento do tema em questão a partir da análise de teses e de dissertações desenvolvidas nos últimos cinco anos nos programas de pós-graduação em instituições de ensino superior brasileiras. A plataforma científica escolhida para realizar essa apuração foi a biblioteca digital de teses e dissertações (BDTD), por meio das seguintes palavras descritoras utilizadas na busca: políticas públicas para a educação infantil, tendo sido identificados 12 estudos, dos quais 10 dissertações e duas teses com essa temática de pesquisa.

No terceiro capítulo, “O debate sobre Políticas Públicas e as políticas públicas para Educação Infantil no contexto brasileiro”, foi realizada uma revisão acerca da literatura sobre políticas públicas e um resgate histórico abordando as políticas públicas educacionais atuais no Brasil. Elas apontam que a garantia do direito à educação perpassa a elaboração e execução de políticas públicas educacionais, o que exige do Poder Público a responsabilidade de planejar e promover ações que atendam às necessidades e aos anseios da sociedade.

No quarto capítulo “Considerações metodológicas” descrevemos as principais ferramentas, técnicas e metodologias utilizadas para a análise dos dados que foram apresentadas no capítulo 5 “Uma pesquisa da política de Educação Infantil nos municípios da AMAU”. Por fim, encerra-se com as considerações finais, referências e apêndices.

## 2 A LITERATURA SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL

Iniciamos estudos sobre a literatura acerca do tema com o Estado do Conhecimento, pois de acordo com Morosini e Fernandes, (2014), pode ser definido como a “identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica.” (MOROSINI; FERNANDES, 2014, p. 155). A opção foi por uma pesquisa parcial focada em teses e dissertações.

A plataforma científica escolhida para realizar essa apuração foi a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), que conta, em seu acervo, com 116 instituições cadastradas e 574.767 documentos entre teses (152.525) e dissertações (422.242). A Biblioteca Digital de Teses e Dissertações possui um sistema de busca avançada que possibilita a delimitação de temas, idiomas, autores, tipos de documento e período de publicação da pesquisa, facilitando, assim, a localização de trabalhos relacionados aos assuntos pretendidos. Tal proposta consolidou-se na busca por teses e dissertações, as quais são derivadas das pós-graduações brasileiras, desenvolvidas nos últimos cinco anos, ou seja, de 2017 a 2021.

Considerando que a temática de pesquisa deste trabalho é voltada à Educação, tendo como alvo identificar as pesquisas que trabalham com políticas públicas para a Educação Infantil, as palavras descritoras utilizadas nessa busca foram: políticas públicas para educação infantil, sendo que foram encontrados 12 trabalhos com esta temática de pesquisa, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1 – Classificação quanto ao tipo de trabalho

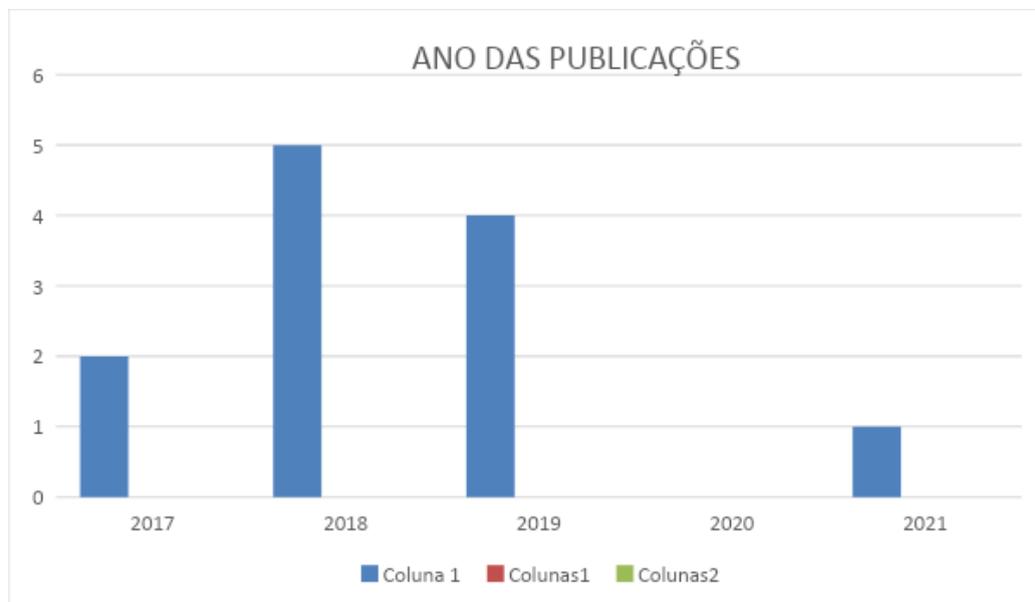


Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Os documentos encontrados passaram por um processo de análise de seus resumos, dos quais foram extraídas algumas informações, como ano de publicação, nome do autor, instituição de origem, título da pesquisa e resumo que foram tabulados para melhor visualização e posterior leitura mais detalhada. Em relação ao tipo de trabalho, dos 12 títulos encontrados, 10 são dissertações de Mestrado e duas são Teses de Doutorado, ressaltando-se o grande predomínio de dissertações.

Sobre o ano de publicação dos textos encontrados (Gráfico 2), eles foram divididos, percebendo-se a predominância do ano de 2018, seguido pelo ano de 2019, bem como a ausência de publicações no ano de 2020, talvez em decorrência da pandemia da COVID 19<sup>3</sup>

Gráfico 2 – Ano das publicações.



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

No Quadro 1 e no Gráfico 3, apresentam-se as instituições e a região a que pertencem os trabalhos encontrados na base de dados selecionados:

Quadro 1 – Instituições de origem dos trabalhos

Instituição	Quantidade de trabalhos selecionados
UFG – Universidade Federal de Goiás	3 trabalhos
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul	2 trabalhos
UNESP – Universidade Estadual Paulista	2 trabalhos
UFABC – Universidade Federal do ABC	1 trabalho

Continua na p. 20.

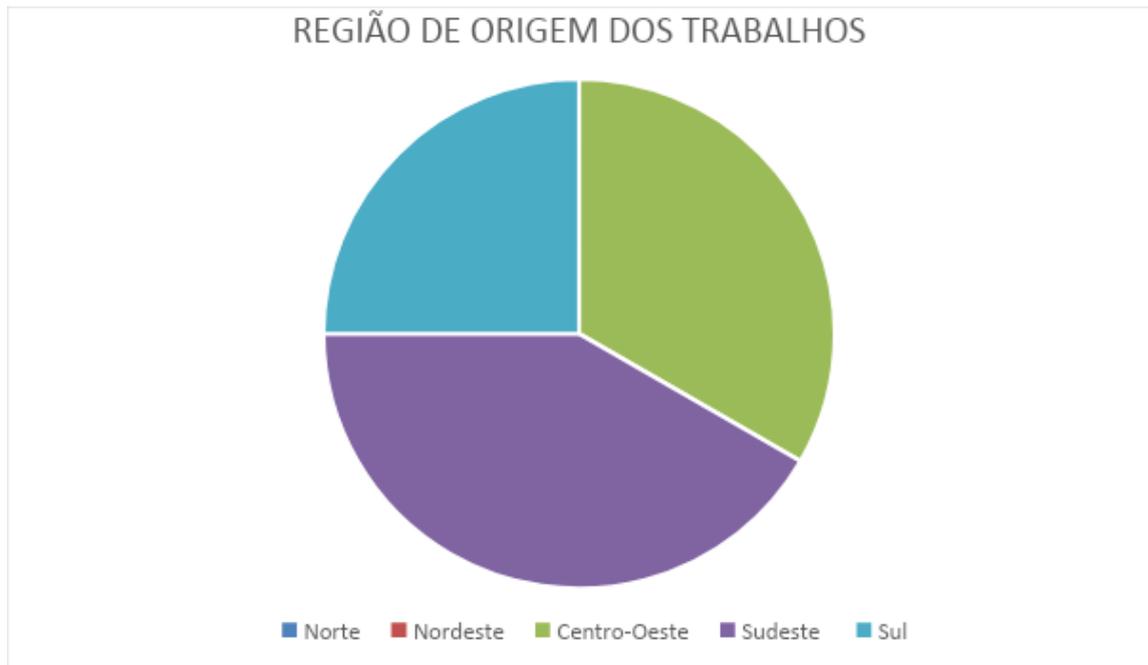
<sup>3</sup> O coronavírus (COVID-19) é uma doença infecciosa causada pelo vírus SARS-CoV-2.

Continuação da p. 19.

Instituição	Quantidade de trabalhos selecionados
UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos	1 trabalho
UNB – Universidade de Brasília	1 trabalho
USP – Universidade de São Paulo	1 trabalho
UTP – Universidade Tuiuti do Paraná	1 trabalho

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Gráfico 3 – Região de origem dos trabalhos



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Constatou-se que o tema sobre educação infantil é muito amplo, com diversas produções no que diz respeito a questões pedagógicas, do brincar, de formação permanente de profissionais, mas sobre a questão de propostas de políticas de atendimento ao cumprimento da meta 1, ou na dimensões da oferta e acesso, há lacunas, principalmete quanto à garantia do direito da criança pequena à educação.

Percebe-se também que as publicações são reduzidas e não se encontra publicações na região nordeste e norte, nesse sentido reforçando-se a importancia de trazer para o debate este tema.

## 2.1 Estudos sobre Políticas Públicas para a educação infantil

Na sequência será abordado sobre as políticas públicas para a educação infantil no

Brasil, considerando as dimensões de acesso e garantia de direito com discussões recentes. Martins (2018) trabalha com as políticas públicas da educação infantil, voltadas para a educação inclusiva, sendo que destaca que “cabe, às políticas públicas, fortalecer sistemas educacionais inclusivos em todas as etapas de ensino, de forma que a educação básica, obrigatória e gratuita seja garantida” (MARTINS, 2018, p, 54). Acrescenta ainda que: “Os Estados e os Municípios devem assumir o compromisso com imparcialidade e respeito à igualdade de direitos, contando com o apoio federal para viabilizar o atendimento das pessoas com deficiências” (MARTINS, 2018, p, 54).

Já Vieira (2018) ressalta que a trajetória da educação infantil vem sendo permeada ao longo dos anos, na história do Brasil, por diversos desafios e conquistas, sendo que, no caso destas últimas, elas ocorrem principalmente a partir da implantação de políticas públicas que possibilitaram incluir melhorias no atendimento de crianças de zero a cinco anos de idade. A autora destaca que, em relação ao assunto em discussão, é importante observar como as políticas públicas de educação infantil são elaboradas e em quais contextos, já que essas políticas para a infância representam a possibilidade de tornar as premissas legais um fato concreto, sendo que uma dessas premissas descreve o dever do Estado com a educação infantil, a qual garante a todas as crianças o atendimento em creches e pré-escola, estabelecido na Constituição Federal, de 1988.

Salienta-se ainda, de acordo com Vieira (2018), que: “As políticas públicas caminharam e apresentaram avanços, no sentido de garantir o direito de frequentar creches e pré-escolas, usufruir um espaço adequado e próprio com infraestrutura e professores capacitados”. (VIEIRA, 2018, p. 53).

Morais (2018) em seu trabalho intitulado "As políticas públicas de formação continuada das professoras da educação infantil em Goiânia", anota que, para pensar as políticas públicas educacionais, é necessário, inicialmente, pensar o contexto sócio-histórico que o Brasil vivenciou e vivencia até hoje, de forma a resultar nas legislações e normativas atuais, com o intuito de compreender o Sistema de Ensino no Brasil atualmente.

Já Borges, em (2017) em sua dissertação de Mestrado “Políticas públicas de acesso à educação infantil no município de Campo Largo – PR (2003 – 2016)” aponta que as políticas públicas são dirigidas às várias esferas da vida social, como saúde, educação, meio ambiente, geralmente voltadas para a solução de problemas sociais.

A autora destaca, em seu trabalho, também, a importância da infância e da Educação Infantil, no cenário atual, quando acrescenta que:

Uma nova visão de infância vem se configurando na sociedade contemporânea, marcada por um processo de rearticulação do capital que se evidencia na revolução das tecnologias de informação, no aperfeiçoamento dos transportes possibilitando o encurtamento das distâncias, na interdependência global das economias mundiais, no aprofundamento do processo que cada vez mais incorpora as mulheres na força de trabalho remunerado. Todo esse quadro indica novas formas de organização social, política e econômica, que determinam a vida das pessoas, entre elas a das crianças, no que diz respeito ao seu papel na sociedade da qual fazem parte. (BORGES, 2017, p. 85).

A autora acresce ainda sobre a importância das políticas públicas para garantir o direito ao acesso na Educação Infantil quando destaca que:

Reitera-se que o direito à vaga na Educação Infantil, só é possível se existem políticas públicas, e o investimento estatal. Sendo assim necessário, dinheiro público advindo do governo federal, estadual e municipal para a construção de novas instituições e a manutenção e ampliação das instituições já existentes de Educação infantil, bem como a contratação de novos profissionais de educação Infantil, alimentação das crianças, compra e manutenção do mobiliário e dos brinquedos, dentre outros aspectos. (BORGES, 2017, p. 85)

Freitas (2021), no trabalho “O brincar nas políticas públicas para a educação infantil brasileira: dos documentos oficiais à proposta pedagógica para a educação infantil do Sistema Municipal de Ensino de Bauru/SP,” também reflete sobre políticas públicas da Educação Infantil, em especial as voltadas para o brincar nessa fase da escolarização, destacando:

Notamos que as políticas públicas para a educação infantil brasileira vão tomando influência das políticas e programas internacionais e influências pedagógicas igualmente importadas. No entanto, ainda que a educação ofertada fosse distinta para as infâncias rica e pobre, é possível apontar algo em comum entre as propostas: a pequena importância atribuída ao brincar, seja pela precariedade e o paradigma educacional-assistencialista destinado aos pobres, seja pelas características do ensino fundamental que tinham os jardins de infância, ainda que assumidamente froebelianos. (FREITAS, 2021, p. 52).

Percebe-se que as Políticas Públicas da Educação Infantil são influenciadas, em sua formulação, por vários setores, sejam eles de órgão internacionais como, por exemplo, o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), seja por influência dos próprios movimentos sociais. A própria proposta de Política para Educação Infantil ainda está em construção. A autora provoca a reflexão, em sua dissertação, sobre a relação entre políticas públicas e mudança governamental, aponta a fragilidade quando não há a continuidade de governo, também enfatiza que não há nenhum documento que garanta a continuidade de uma proposta:

Ressaltamos a fragilidade das políticas públicas educacionais, pois estão sujeitas, entre outras coisas, à descontinuidade na transição de governos. Em nosso entendimento, as políticas educacionais deveriam ter sua manutenção protegida pelo Estado, para além dos períodos dos governos que as elaboraram, minimizando os riscos de “modismos educacionais”, como é comum na educação brasileira (FREITAS, 2021, p. 59).

Os planos de governo focados em intenções individuais, ou mesmo coletivas, mas de cunho desarticulado e com propostas de duração de somente quatro anos, limitados por esse tempo, tornam-se vontade passageira de um governo ocasional. Tais propostas nem sempre contemplam todas as necessidades da comunidade em geral. Contemplar a todos deveria ser os objetivos das propostas políticas que aspiram ao conceito de Políticas de Estado, o qual se refere a propostas que atendam a demanda coletiva e ética.

Uma vez que a continuidade das propostas poderia ultrapassar as questões políticas partidárias, envolvendo várias instâncias na sua discussão, avalizada por estudos técnicos, análises econômicas e financeiras. Levando em conta essa trajetória, ultrapassa governos e tem a participação da sociedade, dos conselhos de controle social tornando-se uma proposta de integração.

Na pesquisa, foi analisado também o texto “Política pública e educação infantil: um estudo sobre a implantação do Programa PROINFÂNCIA em Brasília” de Riezo Silva Almeida, de 2018, em que o autor enfatiza que essa iniciativa foi fundamental para a alteração do conceito de política assistencialista da educação infantil e que alavancou a oferta e a busca pela educação infantil. Também faz uma série de questionamentos sobre o que se entende por políticas públicas, considerando que o debate é fundamental para o avanço dessa temática. Ademais, discorre que:

Ao discutir sobre políticas públicas, indaga-se sobre o espaço que cabe aos governos na definição e na implantação dessas políticas. A necessidade da política pública nasce pela sociedade ou pelos governos? No que concerne ao tema de políticas públicas para a educação infantil existem duas indagações sobre tal perspectiva: predominou o marco regulatório elaborado pelo Governo Federal e a demanda da sociedade do Distrito Federal ou o governo concentrou esforços para definir uma política pública na capital do país? (ALMEIDA, 2018, p. 45).

O autor destaca também a importância da avaliação das políticas públicas para que se possa mensurar e verificar os resultados obtidos da sua estruturação, para que ocorra um planejamento educacional, em que esses olhares possam ser plurais e multifacetados.

A avaliação de políticas públicas tem o objetivo de verificar os resultados obtidos, isto é, uma função que consiste em apreciar os efeitos atribuídos à ação de governo. A avaliação introduz análise individual ou em grupo de políticas públicas. Além disso, essa fase depende dos modelos burocráticos, dos recursos (material e humano), níveis de conflito, caráter subjetivo ou objetivo da política, entre outros. (ALMEIDA, 2018, p. 45).

A avaliação da ação tem objetivo de verificar os resultados obtidos, além da reflexão acerca delas, busca analisar as situações para que, quando necessário, se possa propor mudanças que devem servir para os anseios e necessidades da população, ocorrendo em vários momentos, buscando mensurar o sucesso ou o fracasso para que a ação possa ser redimensionada.

Mariana Pereira da Silva apresentou, em 2018, a dissertação “Defensoria Pública na Judicialização da educação infantil no município de São Paulo: efeitos institucionais e sobre as políticas públicas”, que aborda o movimento de procura por instâncias judiciais para garantir o acesso a vagas nas Escolas de Educação Infantil, quando lhe é negado esse direito. Mostra como tem sido comum nos últimos anos e como a ação do Poder Judiciário tem implicado e, muitas vezes, interferido cada vez mais nas arenas políticas e no desenvolvimento destas.

Segundo Silva (2018), as políticas públicas são o principal mecanismo de efetivação de direitos previstos pelo texto constitucional, ou seja, a Constituição e a ocorrência da Judicialização significa, em certa medida, o controle judicial dessas Políticas Públicas.

A existência das Defensorias Públicas coloca a possibilidade de que as demandas da população mais vulnerável possam ser acolhidas pelo Judiciário, democratizando dessa forma o acesso à justiça, bem como permite aos poucos a ruptura da visão que o exercício de tal direito é privilégio das classes mais abastadas da sociedade. A democratização do acesso à justiça, além de permitir que o cidadão busque a resolução de questões de fim individual, tem possibilitado a contestação de políticas públicas pela sociedade, motivada pela sensação de inação dos Poderes Executivos e Legislativos em relação ao desenvolvimento dessas. Ao mesmo tempo, os tribunais têm se mostrado um meio eficaz para se cobrar a efetivação de direitos a uma parcela bastante significativa da sociedade, o que levou as Defensorias Públicas a ser um dos principais agentes da judicialização na atualidade (SILVA, 2018, p. 67).

A autora acrescenta ainda que o Poder Judiciário tem sido provocado a atuar fortemente nas exigências e nas contestações sobre as políticas de educação infantil, em termos de garantia de acesso e qualidade. A autora complementa o exposto ressaltando a importância dessa Judicialização, como uma forma de garantia de acesso às escolas. Ela afirma:

Janaina Vargas de Moraes Maudonnet apresentou a tese “Movimentos Sociais em defesa da infância: os fóruns de educação infantil e suas incidências nas políticas públicas no Brasil”, em que destaca que as políticas públicas surgem, principalmente, da organização dos movimentos sociais.

Também foi analisado o trabalho de Nicássia Alves Cezário Branco, intitulado “A relação público-privado na educação infantil no município de Goiânia: da trajetória legal da política pública de convênios à percepção dos atores-gestores envolvidos”, que examina as políticas públicas que envolvem a questão público-privado para oferecimento educação infantil, principalmente após a Constituição de 1988. Branco (2019) sublinha que:

Face às políticas neoliberais globalizantes no final da década de 1980 e a Reforma do Estado na década de 1990, o governo brasileiro adotou medidas que redefiniram o papel e a atuação da instância governamental, tanto no campo econômico, quanto no social. Essa redefinição propõe uma desresponsabilização do Estado, por meio da desestatização, desregulamentação, privatização, terceirização, uma economia de mercado auto regulável, abertura comercial e corte de gastos públicos no setor social (BRANCO, 2019, p. 63).

Branco (2019) acrescenta que as reformas educacionais iniciadas na década 1990 resultaram de um entendimento de que a educação deve adequar-se às transformações econômicas e sociais, formando sujeitos aptos para o mercado de trabalho e ao consumo. Acrescenta ainda que:

Desse modo, o governo brasileiro e outros países passaram implementar medidas e ações na educação, subsidiados tanto ideologicamente quanto financeiramente, pelos Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (BRANCO, 2019, p. 73).

A autora, ademais, complementa que:

Assim, verificamos que, ao longo da história da educação infantil no Brasil, tem sido constante a relação do setor público com o setor privado e que a Constituição Federal de 1988, influenciada pelos preceitos neoliberais, acentuou ainda mais essa relação. Todavia, não podemos deixar de considerar que a Constituição Federal de 1988 foi um divisor de águas no âmbito da regulamentação para a educação infantil, pois, a partir dela, passou-se a considerar a criança como sujeito de direitos e foram implementadas leis e diretrizes que pensasse a concepção de criança (BRANCO, 2019, p. 64).

Já o texto de Thabyta Lopes Rego também analisa as políticas públicas sob a ótica das relações étnico-raciais, em seu trabalho “Relações étnico-raciais na educação infantil na RME/Goiânia: das políticas públicas educacionais às concepções e relatos docentes”. A autora assinala que:

O estudo das políticas públicas para a educação infantil nos permite compreender contextos históricos de marcos legais importantes, que desvelam concepções de educação, de educação infantil, de criança, de infância e de aprendizagem e desenvolvimento que fundamentaram a construção de documentos que orientam as práticas pedagógicas nessa etapa educação. Nesse sentido, o estudo das políticas públicas de educação infantil possibilita a análise dos pressupostos que fundamentam as ações pedagógicas em instituições que atendem esta etapa da educação básica, bem como suas repercussões em outras políticas públicas educacionais (REGO, 2019, p. 18).

A mesma autora acrescenta que: “As políticas públicas permeiam os espaços públicos e, portanto, afetam a vida social em diferentes aspectos” (REGO, 2019, p. 42), ou seja, as políticas públicas são as responsáveis pelos diversos aspectos da vida das pessoas que vivem em sociedade. Assim, tem-se também que as “instituições religiosas, escolas públicas e privadas, famílias, sistema jurídico, partidos políticos, sindicatos, meios de comunicação e a própria cultura podem ser considerados aparelhos ideológicos, em sua maior parte, de domínio privado, pois agem por meio da ideologia”.

Além disso, deve-se destacar o conceito sobre Política Pública, relacionado por Rego, em que refere que:

Diante do exposto, compreendemos políticas públicas como um conjunto de procedimentos formais diretamente relacionados ao poder do Estado, elaboradas sob a influência de diversos grupos de atores sociais com interesses divergentes para solucionar conflitos de maneira pacífica e serem partilhadas pela sociedade como um todo. Assim sendo, apresentam o resultado de conflitos e tensionamentos, configuram-se fatores condicionantes das relações sociais estabelecidas e também são condicionadas por elas (REGO, 2019, p. 45).

Viviane Pereira Grosser também explica em seu trabalho: “O controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: uma análise a partir do impacto da atuação do TCE-RS no monitoramento da implementação da política de educação infantil nos municípios gaúchos, de 2019”, analisado neste capítulo de Estado do Conhecimento”, a importância do controle exercido pelos Tribunais de Contas na implementação das políticas públicas. A autora destaca que:

O controle quanto à implementação de políticas públicas realizado pelos Tribunais de Contas pode ser uma ferramenta de grande importância para a concretização da accountability horizontal preconizada na CRFB de 1988. Essa atuação, quando fornece dados aos entes jurisdicionados, permitindo retroalimentar o planejamento e induzir a priorização orçamentária de políticas sociais definidas no texto constitucional, pode repercutir na melhoria da oferta de serviços públicos aos cidadãos (GROSSER, 2019, p. 83).

Por fim, o último trabalho analisado foi de Karin Comandulli Garcia, intitulado “Novos atores de políticas públicas: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na educação infantil”. Ele versa sobre o papel desses dois órgãos de controle na fiscalização da administração pública e como eles intervêm no monitoramento da implementação dessa política social.

Garcia (2017) assinala que:

A questão envolvendo o controle da administração pública é crucial em uma democracia se insere na perspectiva de que a conduta dos agentes públicos e os resultados das políticas das quais participam devem ser passíveis de verificação e sanção permanentes (ARANTES et al., 2014, p.109), sendo o controle reconhecido como um princípio fundamental da Administração Pública (GARCIA, 2017, p. 30).

As teses e as dissertações selecionadas têm como foco de análise a discussão e a interpretação de conceitos sobre as políticas públicas relacionadas à educação infantil, a Judicialização pela garantia de vagas, que aparece implícito neste debate. Neste sentido, a proposta educacional demonstra a importância de os municípios construírem suas propostas de políticas de atendimento à faixa etária de zero a três anos, pois, caso não ocorra, serão responsabilizados e obrigados por força de lei a cumprir. Um desgaste desnecessário, mas que, por vezes, não tem outro caminho e obriga o atendimento imediato, questionando a qualidade necessária de atendimento, tanto de espaço físico quanto de aspectos pedagógicos. Pensar em como atender esses estudantes é imprescindível, bem como provocar esse debate. Este é um dos desafios e objetivos deste trabalho.

Após a análise das teses e dissertações selecionadas para este capítulo, em que os autores reúnem vários estudos que provocam reflexões a respeito das Políticas Públicas, ou a falta destas, no que diz respeito à educação infantil, percebe-se a importância e a necessidade de aprofundar estudos e pesquisar as políticas educacionais existentes na região Norte do Rio Grande do Sul.

### **3 EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: EM BUSCA DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO A EDUCAÇÃO INFANTIL**

#### **3.1 O que são Políticas Públicas**

A garantia do direito à educação perpassa a elaboração e execução de políticas públicas educacionais, o que exige a responsabilidade de planejar e promover ações, por parte do Poder Público, que atendam as necessidades e os anseios da sociedade. As políticas públicas surgem num contexto sociopolítico e histórico, o qual reflete as normativas legais e as disputas entre projetos políticos existentes na sociedade. Entender o contexto juntamente com os referenciais teóricos é aspecto que precisa ser considerado para uma análise e discussão das Políticas Educacionais da Educação Infantil. A proposta para Educação Infantil compreendida, assim, como um avanço político e legal, colabora para a sua entrada como parte das estratégias e propostas visando à criação de ações que mantenham uma estreita relação com as demandas da sociedade, constituindo-se como a primeira etapa da educação básica.

Para tanto, entender a conjuntura educacional é importante, de modo, a saber, como surgiram, a trajetória histórica e a perspectiva das Políticas Públicas Educacionais. Primeiramente, estas nascem como disciplina acadêmica nos Estados Unidos e os estudos impulsionaram as ações dos governos e do mundo público.

Os mentores das concepções de Políticas Públicas foram chamados de “pais” da Política Pública, seus principais pensadores e os conceitos são: a expressão análise de política pública introduzida por Laswell (1936) que trata como conciliar o conhecimento acadêmico com o conhecimento empírico dos governos e de que forma estabelecer um diálogo entre esses grupos. Por sua vez, Simon (1957) trata sobre a racionalidade limitada. Esse limite dá-se por vários fatores como falta de informação, interesse particular, falta de estudo ou conhecimento.

Da mesma forma, é importante conceituar o que se entende por Política Pública. Nesse viés, apresentam-se alguns conceitos que surgem na literatura, mesmo sabendo que existem várias definições.

Oliveira (2010, p. 93) destaca que:

Política pública é uma expressão que visa definir uma situação específica da política. A melhor forma de compreendermos essa definição é partirmos do que cada palavra, separadamente, significa. Política é uma palavra de origem grega, politikó, que exprime a condição de participação da pessoa que é livre nas decisões sobre os rumos da cidade, à pólis. Já a palavra pública é de origem latina, pública, e significa povo, do povo.

Sendo assim, a palavra política refere-se ou remete à participação de decisão do cidadão no que diz respeito aos locais onde vive. Mas não se pode deixar levar pelas respostas rápidas e sem muita reflexão, pois o tema não é simplista. Observe-se mais alguns conceitos utilizados por Souza (2006, p. 24):

Iniciamos com Mead (1995) que define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, o porquê e que diferença faz.

Realizando uma análise dos conceitos de todos esses autores, pode-se elencar os pontos em comum que indicam que o conceito de políticas públicas nada mais é que as ações dos governos e que influenciam diretamente na vida dos cidadãos. Surgem apontamentos que definem o que é prioridade em uma política pública, e quais dados são utilizados para elencar determinadas ações e definir uma ação política, ou seja, como as ações atingem o coletivo, qual a necessidade de enfrentar um dado problema, quando se torna prioridade e a importância da construção de políticas pautadas em dados confiáveis.

Souza (2006) traz o conceito que, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, que perpassam por diversos campos, em várias ciências e inter-relações entre estados e sociedades. Além disso, busca ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e analisar sua ação.

Quando surge a demanda de debate por e sobre Políticas Públicas, cabe refletir o porquê que esse apontamento vem à tona. Importante fazer a reflexão sobre que espaço cabe aos governos para defini-la, como essa demanda entra na agenda como prioridade e a implementação a que interesses atende. Esta deveria ser a questão central, fundamental para os diálogos democráticos. Ainda responder a indagação: Quando se elenca uma demanda, quais aspectos ou objetivos se pretendem atender? O importante é deixar claro que não deve ser somente o governo a atuar como o sujeito que define, articula ou cria uma política, e estar atento quanto ao conceito técnico e social.

O texto organizado por Oliveira (2010, p. 94) traz um conceito organizacional que pode ser considerado como o ciclo da política pública.

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

O esquema apontado por Oliveira mostra a continuidade da ação, constituída por estágios, a clareza do processo de definição do objeto de estudo tornando os dados confiáveis. O início da demanda é quando esta entrar na agenda de quem está propondo a Política, deixando claro o problema central, o que facilitará, também, a avaliação, além de apontar para uma visão técnica do que se quer tentar solucionar ou implementar.

### **3.2 As Políticas Públicas à Educação no Brasil**

Muitos estudiosos têm se dedicado a pesquisar o contexto socioeconômico, as políticas públicas, segundo Nez (2014), que constituem um dos campos que mais têm desencadeado o interesse de intelectuais, economistas e políticos, já que não se pode ignorar que a toda política está articulada a uma intencionalidade teórica e que o pano de fundo, no qual se constitui, está ligado aos interesses econômicos mundiais.

Em termos nacionais, de acordo com Araújo (2006), a ideia de um “Estado em ação”, instituindo e elaborando políticas públicas para a educação é muito recente. A trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil parece revelar uma forte ligação com a forma conservadora e patrimonialista com a qual o Estado e a sociedade brasileira se formaram historicamente. Assim, no Brasil, em um cenário social cujas bases centravam-se em um modelo econômico agroexportador e na mão-de-obra escrava, a preocupação com o direito à educação veio aparecer tardiamente, o que, de uma maneira ou outra, continua ocorrendo, pois, apesar da legislação atual, tem-se dezenas de anos de atraso educacional para recuperar.

Mesmo sendo reconhecido tardiamente, muitos intelectuais, defensores da Educação, em décadas atrás demonstravam a preocupação com o direito à educação, manifestando-se a respeito e defendendo o acesso à educação para todos. Na década de sessenta/setenta, Anísio Teixeira fez denúncias em seus escritos, afirmando que a formação era para poucos:

Sem querer nos estender muito ao passado, devemos recordar que, em todo o tempo da colônia, vivemos um tipo de governo de natureza absolutista, com a educação reduzida aos colégios confessionais, destinados predominantemente à formação do clero. (TEIXEIRA, 1967, p. 70).

O autor afirma que, na época, o acesso à educação era privilégio de poucos e que as

propostas educacionais vigentes eram excludentes, seletivas e endereçadas a alguns. Por necessidade de mudanças educacionais e sociais, muitas destas classes que não tinham acesso a estes serviços, reivindicaram seus direitos de cidadania e acesso à educação.

Mesmo nos dias atuais ainda percebe-se que a população continua buscando seu espaço, ficando evidente que para que o acesso à educação seja um direito de todos, para que seja universal, para que realmente seja prioridade, os governos precisam reconhecer a sua importância e a necessidade. Para legitimar estas questões é fundamental que as propostas se tornem políticas de estado, perpassando governos.

Para Montandon (2012), duas premissas sustentam as ações decorrentes das políticas públicas voltadas para a melhoria da educação: a primeira é a de que tais ações precisam envolver a União, os estados e os municípios; a segunda é a de que sejam concebidas a partir da articulação entre Ministério da Educação (MEC), instituições de educação superior (IES) e as escolas de educação básica. No entanto, essa articulação muitas vezes não ocorre, daí a dificuldade de os municípios garantirem as vagas na educação infantil, o objeto de estudo desta dissertação.

Já Craveiro e Medeiros (2013) complementam:

Um dos desafios posto pela contemporaneidade às políticas educacionais é o de garantir, contextualizadamente, o direito humano universal, social inalienável à educação. O direito universal deve ser analisado isoladamente em estreita relação com outros direitos, especialmente, dos direitos civis e políticos e dos direitos de caráter subjetivo, sobre os quais a educação incide decisivamente. Nessa perspectiva, torna-se inadiável trazer para o debate os princípios e as práticas de um processo de inclusão social, que garanta o acesso à educação e considere a diversidade humana, social, cultural, econômica dos grupos historicamente excluídos. Trata-se das questões de classe, gênero, raça, etnia, geração, constituídas por categorias que se entrelaçam na vida social, mulheres, afrodescendentes, indígenas, pessoas com deficiência, populações do campo, de diferentes orientações sexuais, sujeitos albergados, em situação de rua, em privação de liberdade, de todos que compõem a diversidade que é a sociedade brasileira e que começam a ser contemplados pelas políticas públicas. Para que se conquiste a inclusão social, a educação escolar deve fundamentar-se na ética e nos valores da liberdade, na justiça social, na pluralidade, na solidariedade e na sustentabilidade, cuja finalidade é o pleno desenvolvimento de seus sujeitos, nas dimensões individual e social de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, compromissados com a transformação social (CRAVEIRO; MEDEIROS, 2013, p. 7).

Libâneo (2016) observa que, no âmbito das políticas educacionais oficiais, a pesquisa tem mostrado que essas políticas públicas aplicadas à escola nas últimas décadas têm sido bastante influenciadas, especialmente, por orientações dos organismos internacionais, sendo que elas produzem um impacto considerável nas concepções de escola e conhecimento escolar, bem como na formulação de currículos escolares.

Segundo o autor, estudos recentes indicam, por exemplo, que uma das orientações muito presentes nos documentos do Banco Mundial é a institucionalização de políticas voltadas para o alívio da pobreza, que se expressam numa concepção de escola como um lugar de acolhimento e proteção social, em que um de seus ingredientes é a implementação de um currículo instrumental ou de resultados.

Além disso, o autor refere que tais políticas trazem junto o possível desfiguramento da escola (LIBÂNEO, 2016) como lugar de formação cultural e científica e, em consequência, a desvalorização do conhecimento escolar significativo, ao levar muito mais em consideração o aspecto social.

Assim, os principais organismos internacionais que mais atuam no âmbito das políticas sociais, especialmente as da educação, são a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (LIBÂNEO, 2016).

É importante ressaltar ainda que essas organizações, além de possuírem diversos mecanismos burocráticos de relacionamento com os países pobres ou emergentes, atuam também por meio de conferências e reuniões internacionais, tais como a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990), Conferência de Cúpula de Nova Délhi, Índia (1993), Cúpula Mundial de Educação para Todos – Dakar (UNESCO, 2000), entre outras.

A partir disso, destaca-se que os documentos originados dessas conferências, que são assinados pelos países-membros e apresentam as orientações políticas e técnicas do Banco Mundial, vêm servindo como referência para a elaboração das políticas educacionais do Brasil.

Sobre essa influência dos órgãos internacionais e as Reformas Educacionais, Freire (2018, p. 29) acrescenta que:

No campo técnico, a reforma permite o alinhamento da escola às necessidades dos novos processos produtivos, coordenado pela OCDE e agências internacionais, visando a inserção das cadeias produtivas nacionais na lógica das cadeias internacionais, o que exige um alinhamento com as necessidades da Revolução Industrial 4.0 e as reformas que ela demanda (FREIRE, 2018, p. 29).

Libâneo (2016, p. 44) afirma que: “É nesse contexto que se institui, em âmbito internacional, um padrão universal de políticas para a educação baseado em indicadores e metas quantificáveis como critério de governabilidade curricular, visando ao controle dos sistemas de ensino nacionais”. O autor acrescenta ainda que:

Uma das orientações mais expressivas das atuais políticas do Ministério da Educação – MEC – é a proposta de escola de tempo integral presente no documento Educação Integral (BRASIL, 2009), divulgado como texto de referência para discussão. A proposta de educação integral, com ampliação da jornada escolar, parte do entendimento de que a escola precisa mudar seu papel convencional, assumindo outras funções não tipicamente escolares, ou seja, as funções de educadora e protetora. Nesse sentido, a educação integral é vista como um processo que abrange as múltiplas dimensões formativas do aluno, cujo objetivo é a formação integral numa jornada ampliada por meio da oferta de atividades diversificadas articuladas com o projeto pedagógico (LIBÂNEO, 2016, p. 50).

Fonseca (2009) complementa, em relação à influência internacional nas políticas públicas educacionais brasileiras que, paralelamente aos movimentos nacionais, os organismos internacionais de crédito e cooperação técnica passaram a interferir gradativamente na definição da agenda educacional nacional, sendo que o Banco Mundial, por exemplo, impôs-se como um dos parceiros mais atuantes, intensificando o seu financiamento à educação básica. Assim, os planos, as políticas públicas educacionais evidenciam essa influência, referindo-se, muitas vezes, explicitamente ao banco como “parceiro” técnico e político e recomendando-se, inclusive, que as experiências vivenciadas nos projetos internacionais fossem repassadas na sua totalidade ao sistema educacional brasileiro (FONSECA, 2009).

Além dessa influência dos mecanismos internacionais, destacam-se também os projetos que visam relacionar e comparar a educação com empresas privadas. Na visão de Freitas (2018, p. 28):

É esta visão social que também embasa as “soluções” propostas pela engenharia da reforma empresarial na educação. Pensando a escola como uma “empresa”, as escolas de menor qualidade devem sucumbir às de maior qualidade, sendo fechadas; os estudantes de menor desempenho devem sucumbir aos de maior qualidade, sendo barrados em sucessivos testes; os professores de menor qualidade devem sucumbir aos de maior qualidade, sendo demitidos. Tal como na “empresa”, os processos educativos têm que ser “padronizados” e submetidos a “controle” (FREITAS, 2018, p. 28).

Essa política neoliberal influencia fortemente as políticas públicas sociais e educacionais, pois, de acordo com Freitas:

O neoliberalismo olha para a educação a partir de sua concepção de sociedade baseada em um livre mercado cuja própria lógica produz o avanço social com qualidade, depurando a ineficiência através da concorrência. Segundo essa visão, a generalização desta concepção para todas as atividades do Estado produzirá uma sociedade melhor. Os cidadãos estão igualmente inseridos nessa lógica e seu esforço (mérito) define sua posição social. É dessa visão de mundo que advêm as finalidades que ele atribui à educação (FREITAS, 2018, p. 31).

Esse modelo vem influenciando fortemente a educação e os modelos de educação

implementados no Brasil. Neste sentido, Freitas (2018, p. 32) complementa:

A qualidade da escola, portanto, é uma mercadoria que está disponível em vários níveis e que pode ser “comprada” pelos pais. Compete ao Estado apenas garantir o básico para o cidadão, expresso no valor do voucher. Preferencialmente não deve haver sistema público de educação, mas se houver ainda alguma estrutura, ela é mais uma competidora nesse mercado, portanto, sua própria qualidade, segundo este pensamento, melhora pela concorrência (FREIRE, 2018, p. 32).

Destaca-se ainda que, através dessas formulações de políticas públicas de conteúdo neoliberal, a visão da escola é reordenada muito mais para uma questão de gestão. Sobre isso, Freitas (2018, p. 37), acrescenta que:

A educação é isolada dos seus vínculos sociais e passa a ser vista como uma questão puramente de gestão. Imaginando “consertar” as escolas pela sua inserção no livre mercado e com propostas restritas às variáveis intraescolares, secundarizam a importância das variáveis extra escolares, entre elas o impacto das condições de vida das crianças na sua educação (FREITAS 2018, p. 37).

Esse movimento de “reforma” educacional vê a mudança “como um fenômeno que, uma vez adotado no centro, se difunde via gestão para todos os níveis dos sistemas de ensino, até chegar ao professor e ao estudante – um movimento que tem sido chamado de *top-down* – de cima para baixo”. (FREITAS 2018, p. 38).

Apontam-se várias contradições no discurso, pois ao mesmo tempo em que recomenda-se a educação integral se diminuem os recursos para a educação, e como reflexo os estados, municípios também diminuem os investimentos pois não resta outra alternativa.

Ainda em relação às Políticas Públicas Educacionais no Brasil, o Compromisso Todos pela Educação tem participado incisivamente da construção das políticas educacionais, desde a fase inicial nos debates, como nas equipes de elaboração. Em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 a 2024, é possível perceber essa participação efetiva, no histórico de construção do documento, quando afirma que:

Pode-se indicar que a miríade de atores do setor educacional que participou da construção do PNE 2014-2024 foi assim constituída: [...] Conselhos e fóruns de educação institucionais: [...] Movimentos sociais - c) Redes de movimentos: Mieib, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apaes/Fenapaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, *Todos pela Educação* (BRASIL, 2014, p. 18-19).

Agrega-se ainda que, no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), é possível perceber várias metas e estratégias que incentivam a participação da iniciativa privada na educação pública, visto que um dos maiores desafios da gestão pública é encontrar a melhor

forma de direcionar, de maneira eficiente e efetiva, as receitas tributárias para a rede pública de educação, que, muitas vezes, não é suficiente.

Assim, de acordo com Batista (2007) e diante do panorama analisado até aqui, pode-se dizer que as políticas públicas educacionais brasileiras se encontram ainda condicionadas, na atualidade, por dois importantes fatores: um de cunho estrutural e outro conjuntural. Os fatores estruturais dizem respeito à própria formação do Estado brasileiro, o qual estruturou os sentidos, valores e crenças da própria sociedade por meio de redes de significados de cunho, muitas vezes, autoritários. Portanto, essas representações ainda se fazem presentes em nosso sistema de dominação, atribuindo significados à definição social da realidade e, conseqüentemente, orientando os processos de decisão, formulação e implementação das políticas educacionais (BATISTA, 2007).

Ainda, há outro fator, de cunho conjuntural. Se refere à crise atual do modelo capitalista de produção que, orientado pela doutrina do novo liberalismo, adota, como uma de suas estratégias de recuperação, a redefinição do papel do Estado, cuja consequência principal é a diminuição de sua intervenção, especialmente em políticas de cunho social e indiretamente as de cunho educacional (BATISTA, 2007).

Neste sentido, Azevedo (2001) ressalta que as reformas educacionais realizadas nas últimas décadas, em escala mundial, trazem como ponto comum, a tentativa de melhorar as economias nacionais por meio do fortalecimento dos laços entre escolarização, trabalho, produtividade, serviços e mercado. Assim sendo, busca-se obter melhor desempenho escolar relacionado à aquisição, principalmente, de competências e habilidades relacionadas ao trabalho, controles mais diretos sobre os conteúdos curriculares ensinados e sua avaliação, pois essas condições são fatores indispensáveis para a plena realização da produção e do sistema capitalista no seu atual estágio de desenvolvimento (AZEVEDO, 2001).

Portanto, não basta o gestor público ser eficaz e eficiente na alocação de verbas na rede pública de ensino, deve igualmente buscar a equidade nas oportunidades de aprendizagem dos estudantes sob sua responsabilidade. Tendo clareza que a educação infantil, no Brasil, deixou de estar vinculada somente à política de Assistência Social passando a integrar a política nacional de educação com a Constituição de 1988, que reconheceu a educação infantil como um direito da criança. Somado a esse aspecto, outro avanço significativo é a aprovação da LDB em 1996: garantiu o direito e gratuidade da educação básica. Com base nisso, na subseção seguinte será abordada a Educação Infantil e sua relação com as políticas públicas brasileiras pós constituição de 1988 e LBD de 1996.

### **3.3 Educação Infantil e políticas públicas do Brasil pós constituição de 1988 e pós LDB 9394/96**

Em função da demanda social pela ampliação do atendimento das crianças de zero a três anos, o acesso à educação infantil, principalmente, a etapa “creche”, é um dos temas centrais no campo do direito à educação no Brasil. Pode-se dizer que o surgimento das creches e pré-escolas deu-se em decorrência de mudanças econômicas, políticas e sociais, entre elas a incorporação das mulheres no mercado de trabalho assalariado e as mudanças nas organizações familiares. Soma-se a isso um conjunto histórico de novas ideias sobre a infância, sobre o papel da criança na sociedade e sobre como torná-la, principalmente, através da educação, um indivíduo produtivo e ajustado às exigências da sociedade. Guimarães afirma que: “em algumas cidades do país, as primeiras creches substituíram a Casa dos Expostos, com seu caráter assistencial e de guarda voltado ao atendimento das crianças e famílias empobrecidas” (GUIMARÃES, 2017, p. 90).

De acordo com Bruno (2008), o conceito de educação infantil como direito social é relativamente recente no ideário das políticas públicas brasileiras. Surge como uma bandeira de luta dos movimentos sociais no final da década de 1980. Mas, somente a partir da Constituição Federal de 1988, foi assegurado o direito e a garantia de acesso a todas as crianças a creches e pré-escolas nas suas comunidades, assim sendo, a educação infantil foi concebida como dever do Estado e opção da família.

Bruno (2008) complementa que, até esse período, a política vigente para a infância era de cunho social e assistencialista, assim, a creche, sem fins educativos, tinha como meta, compensar as carências, o abandono, a pobreza e outras mazelas sociais. Naquele período, as crianças de zero a seis anos eram atendidas em creches mantidas por instituições sociais e comunitárias, tendo em vista minimizar os riscos sociais por ações centradas no cuidar (BRUNO, 2008).

Mesmo nos dias atuais, como mostra a pesquisa da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (1990), as desigualdades marcam o acesso das crianças nas escolas, para algumas facilita e para outras impedem de frequentar a escola.

As funções que a educação infantil assumiu desde o seu surgimento no Brasil, no século XX, e, ao longo do tempo apontam a existência de um modelo de atendimento diferenciado em função da classe social das crianças atendidas. Drouet afirma que:

A educação pré-escolar brasileira teve, historicamente, duas funções diferentes: educação para elite, desenvolvida nos jardins-de-infância, criados para crianças de classe média alta, com função socializadora e recreativa, e às instituições assistenciais benemerentes para órfãos e para crianças abandonadas, com função de abrigo e proteção. Infelizmente, essa função assistencial benemerente e não educacional prevalece até hoje. Assim, quando se pensa em grandes programas de assistência à infância carente, pensa-se logo em guarda, alimentação e recreação dessas crianças e, é claro, em propaganda eleitoral de parlamentares, prefeitos e governadores. (DROUET, 1990, p. 82).

Outra concepção de educação infantil começa a ser percebida e superada pelos princípios garantidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9394/1996), pois o projeto meramente assistencialista dá lugar a uma nova etapa a partir da LDB.

A educação infantil passa a ser definida como a primeira etapa da educação básica nacional, com metas e objetivos voltados não só ao cuidar como também educar. Neste sentido mais amplo do direito à educação, o acesso à creche e pré-escola de qualidade promove o desenvolvimento, influenciando positivamente na vida do indivíduo, tanto no presente quanto na vida adulta, com repercussões positivas em sua participação na sociedade e na economia. Paralelamente, a creche é um ponto de apoio para a família, especialmente para as mães que atuam no mercado de trabalho.

Assim, analisando a relação entre a legislação e a política nacional para a educação infantil, Oliveira (2002, p. 35) destaca que:

Os avanços na legislação levantam desafios que, na verdade, não são conquistados da noite para o dia. Um primeiro passo, com certeza, diz respeito a mudanças de concepções, crenças e valores que não se transformam de uma hora para outra. Essas concepções dizem respeito não só à criança, seu desenvolvimento e educação, como também ao papel do Estado, da sociedade e dos profissionais que atuam na educação infantil.

Bruno (2008) indica ainda que, inicialmente, a Política Nacional de Educação Infantil (1994) concretizou-se por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996 BRASIL 2021). A LDB/1996 assegurou uma conquista democrática da igualdade de direitos em relação à educação infantil, concebendo-a como a primeira etapa da educação básica. A finalidade é o desenvolvimento integral de todas as crianças, do nascimento aos seis anos, o que está expresso em seu artigo 58.

Neste sentido, a LDB – Lei n. 9394/96 trouxe, como responsabilidade dos sistemas municipais de educação, a estruturação e a organização de creches (0-3 anos) e pré-escolas (4-

6 anos)<sup>4</sup>, mediante apoio financeiro e técnico dos estados e da União. Para a implementação dessa proposta, foi elaborado o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (BRASIL, 1998), que enfatizava como eixo do projeto pedagógico: diversidade, interação, comunicação, brincar, socialização das crianças por meio de sua participação nas diversificadas práticas sociais, sem discriminação de espécie alguma. Neste sentido, na sequência, aprofundou-se o estudo da legislação brasileira para Educação Infantil.

O campo das políticas educacionais é considerado também um espaço de conflito e disputas, pois reúne conquistas significativas para a efetivação do direito à escolarização de todo cidadão e cidadã brasileiro. Entre as conquistas mais significativas na Educação Infantil, no Brasil, destacam-se: a equiparação de direitos dos profissionais que atuavam e atuam na Educação Básica, com os mesmos salários, a exigência de uma formação mínima para atuar na Educação Infantil e, principalmente, o reconhecimento da relevância dessa etapa da Educação Básica com a criação do FUNDEB, em 2008 (BRASIL, 2008), que viabilizou novos investimentos na Educação Infantil no país.

Salienta-se ainda que a Lei de Diretrizes e Bases de 1996, Lei nº 9.394/96 sinalizou claramente para mudanças nas responsabilidades dos entes federados quanto à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis. De acordo com Oliveira (2008), o teor da LDB de 1996 induziu fortemente à descentralização da educação, direcionando os seus gastos por intermédio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério – FUNDEF, posteriormente, FUNDEB (OLIVEIRA, 2008).

Oliveira (2008) destaca que a atenção do FUNDEF estava voltada, exclusivamente, para o Ensino Fundamental, ou seja, direcionam-se os investimentos para o Ensino Fundamental como estratégia de preparação de mão-de-obra para o mercado de trabalho. Paralelamente, instituíram-se os Parâmetros Curriculares e o Sistema Nacional de Avaliação, caracterizando uma forma de controle mantido pelo governo.

Complementando o exposto em relação às políticas públicas educacionais, deve-se ressaltar que, no século XX, as políticas direcionadas às crianças conquistaram uma maior importância saindo do anonimato, ultrapassando o âmbito familiar e chegando à esfera do

---

<sup>4</sup> A partir de 2001, com a aprovação do Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001, meta 2 do Ensino Fundamental), houve a implementação progressiva do Ensino Fundamental de nove anos, por meio da inclusão das crianças de seis anos de idade nessa etapa da Educação Básica. Dessa forma, as crianças passam a ingressar no Ensino Fundamental com seis anos de idade, o que antes era feito aos sete anos. Vale ressaltar, ademais, que a Educação Infantil, desde a LDB (Lei nº 9394/1996), é considerada como a primeira etapa da Educação Básica. No entanto, apenas em 2009, torna-se obrigatória a partir dos quatro anos, na Pré-Escola.

público, do social, do político. Iniciativas nacionais, estaduais e municipais impulsionaram políticas públicas de atenção aos direitos da criança, exigindo compromissos dos governos em dar-lhes maior atenção por meio de políticas públicas .

Esses acontecimentos decorrem de vários fatores que se complementam: primeiro, o crescimento da consciência social sobre a criança como cidadã; segundo, o sujeito como ser de direitos e o conhecimento científico sobre os fatores de aprendizagem e desenvolvimento da pessoa nos primeiros anos de vida e, terceiro, a experiência profissional em diversas áreas de atenção à criança sobre como se dá seu crescimento e desenvolvimento e mais fortemente a criança vista como sujeito de direitos.

A ONU apresentou essa temática de forma contundente a partir de 1959, tendo elaborado a Convenção dos Direitos da Criança em 1989, tomando a criança como sujeito de direitos e a legislação como ponto de partida para garantia de seus direitos sociais. Segundo Martins:

As políticas públicas educacionais voltadas à primeira infância contam com amplo arcabouço normativo – desde a Constituição Federal, que remete, inclusive, à ‘absoluta prioridade’, passando pela legislação protetiva, como o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), até a legislação educacional infraconstitucional, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996) e o Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado pela Lei nº 13.005/2014. Essas serão as referências para a ação dos sistemas de ensino, contando, para tanto, com os recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino (entre os quais os advindos do Fundeb) e do salário-educação. (MARTINS, 2017, p. 18).

No Brasil com a Constituição Federal de (1988), a educação infantil ganhou expressão, pois relaciona os direitos da criança e do adolescente e determina que sejam atendidos pela família, pela sociedade e pelo Estado com absoluta prioridade (BRASIL, 1988). Especificamente em relação ao direito à educação da primeira infância, a Constituição Federal dispõe:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
 I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [...] IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;  
 [...] § 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (BRASIL, 1988).

Neste sentido, a partir de 1988, o atendimento em creches e pré-escolas, como direito

social das crianças firma-se e tem o reconhecimento da Educação Infantil como dever do Estado com a Educação. De acordo com a Constituição Federal de 1988 - Art. 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Com a inserção na Constituição de 1988, a Educação Infantil ganhou expressão, como foi referido no artigo 208, inciso IV, estabelecendo o direito de “garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças até cinco anos de idade”. Dentre outras legislações posteriores, passou-se a ter a criança dessa faixa etária como referência, o que se pode considerar um avanço significativo, porém onerando ainda mais os municípios, pois a obrigatoriedade da oferta de educação prevista na Constituição Federal fica exclusivamente a cargo dos municípios.

Como afirma Martins (2017, p. 5):

A oferta de educação infantil em creches (para crianças de até três anos de idade) e pré-escolas (para as crianças de quatro a cinco anos de idade) está a cargo dos municípios (CF, arts. 11, V, e 30), cabendo à União, em colaboração com os entes subnacionais, estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil (art. 9, IV).

Assim, o sistema educacional teve que redimensionar suas ações em busca de alternativas a uma nova responsabilidade posta, em especial, aos municípios, pois lhes coube a responsabilidade específica em atender a demanda de toda a Educação Infantil. Compreende-se que, pela primeira vez, uma lei prevalece sobre todas as outras e reconhece como um direito da criança pequena, entendendo-a como um sujeito de direitos. Ainda, enfatiza o acesso à educação em creches e pré-escola com caráter educativo e não mais somente assistencialista.

A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (BRASIL), que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estabelece a forma como os direitos destes devem ser atendidos. O ECA mostra-se importante instrumento de pesquisa e trabalho para os gestores, podendo ser utilizado como orientador dos sistemas educacionais e importante instrumento de garantia de políticas educacionais e de direitos fundamentais, evitando negligências dos sistemas.

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho assegurando-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica. (Redação dada pela Lei nº 13.845, de 2019).

Os direitos que estão expressos no são vinculados ao debate mais amplo que engloba os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, deixando claras as responsabilidades de cada esfera, bem como os direitos consolidados das crianças.

Já de acordo com a LDB - Lei nº. 9.394/96 - Art. 29º, a educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento global e integral da criança até cinco anos de idade. A LDB - Lei nº. 9.394/96 traz consigo o seguinte texto:

Art.29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

A mesma lei traz como conquista e inovação que a educação infantil é vista como primeira etapa da educação básica, tem caráter formativo e não meramente assistencial, destacando-se que esse conceito é estendido à etapa creche também. Assim, a LDB - Lei nº. 9.394/96 contemplou alguns importantes avanços: “a Educação Infantil passou a ser tratada como primeira etapa da Educação Básica”. Avanço merecido por uma seção específica dentro da lei.

A partir desse amplo debate, surgiu a necessidade de construir propostas que contemplem a etapa de zero a três anos, modalidade creche. Assim, com o objetivo de fomentar debates e de demonstrar a importância pedagógica dessa etapa, em 1998, foi elaborado o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI), documento voltado para a Educação Infantil, para nortear as ações e propor um novo direcionamento com cunho pedagógico e visão de desenvolvimento integral da criança.

O RCNEI também objetiva ser um documento referência para práticas pedagógicas, tentando romper com o pensamento assistencialista. Cabe mencionar que, mesmo esse documento sendo de 23 anos atrás, ainda é atual, considerando que não surgiu nenhum documento que o substitua, havendo somente atualizações.

No *site* da Secretaria de Educação Básica<sup>5</sup> são apresentados os três volumes e traz a seguinte redação explicativa sobre o documento:

O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, ou seja, um conjunto de reflexões de cunho educacional sobre objetivos, conteúdos e orientações didáticas para os educadores que atuam diretamente com crianças de 0 a 6 anos, respeitando seus estilos pedagógicos e a diversidade cultural brasileira. Instituído a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, o Referencial Curricular foi desenvolvido para aproximar a prática escolar às orientações expressas nas Diretrizes Curriculares Nacionais. De acordo com o Ministério da Educação (MEC), o RCNEI, elaborado em 1999, deve ser compreendido como uma ferramenta de estímulo à reflexão, e não como um manual a ser seguido. (RCNEI, 1999)

Apesar da importância do documento citado<sup>6</sup>, há críticas no que se refere à forma que o documento foi elaborado, vários pesquisadores, entre eles, Cerisara (2005), Palhares e Martinez (2005) criticam os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, pois segundo eles identificaram problemas na linguagem e no conteúdo, e consideraram que o referido material não era adequado para Educação Infantil. Apud Brião, Eliane Costa. 2019.

Com muitos olhares voltados para a Educação Infantil surgiu também através do Conselho Nacional de Educação (CNE) as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), publicada em 1999, que é documento orientador e provoca debates exigentes e ações sobre reformulação e atualização de políticas para Educação Infantil. Como explicita seu conceito e finalidade no artigo segundo:

Art. 2º - Diretrizes Curriculares Nacionais constituem-se na doutrina sobre Princípios, Fundamentos e Procedimentos da Educação Básica, definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que orientarão as Instituições de Educação Infantil dos Sistemas Brasileiros de Ensino, na organização, articulação, desenvolvimento e avaliação de suas propostas pedagógicas (BRASIL, 1999).

Ostetto (2017) afirma que as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), aprovadas em 1999 e, posteriormente, revisadas em 2009, apresentam-se como um documento de caráter mandatório. Elas exigem que as instituições de Educação Infantil (o que inclui toda equipe) elaborem sua proposta pedagógica ou, como também vem sendo compreendido, seu Projeto Político Pedagógico (PPP). Assim, no corpo da publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, organizada pelo Ministério da Educação (MEC), encontram-se as seguintes definições para Projeto Político Pedagógico:

---

<sup>5</sup> Disponível pelo link:

<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/publicacoes?id=12579:educacao-infantil>. Acesso em: 25 nov. 2021.

<sup>6</sup> Disponível em : <http://portal.mec.gov.br/seb/>. Acesso em: 20 nov. 2021

Proposta pedagógica ou Projeto Político Pedagógico é o plano orientador das ações da instituição e define as metas que se pretende para a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças que nela são educados e cuidados. É elaborado num processo coletivo, com a participação da direção, dos professores e da comunidade escolar. (BRASIL, 2010, p. 13).

Conforme Ostetto (2017), as escolas de Educação Infantil sentem a necessidade de elaborarem seus Projetos Políticos Pedagógicos seguindo as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil. Além disso, o autor aponta que:

No caso da Educação Infantil, lendo com atenção as DCNEI, percebe-se que os elementos a serem considerados no PPP estão claramente delineados: concepção de criança, concepção de Educação Infantil, eixos norteadores, princípios definidores. Esses seriam dados que, tal como uma carteira de identidade, todo PPP deve conter. Porém, esses princípios precisam ser conhecidos, apropriados pelos coletivos de Creches e Pré-escolas, para que sejam traduzidos em ação. Ler, estudar, debater, aprofundar conceitos assinalados com mediações teóricas outras é um bom começo para então seguir rumo à construção de uma proposta pedagógica com a marca e características de cada instituição. OSTETTO (2017)

Importante destacar que as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil definem também o currículo da Educação Infantil. O documento expõe claramente que currículo é um:

Conjunto de práticas que buscam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico, de modo a promover o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 5 anos de idade (BRASIL, 2010, p. 12).

Em 1998, foi elaborado o documento que consiste num conjunto de referências e orientações pedagógicas. Ao mesmo tempo em que o MEC elaborou o RCNEI, o CNE definiu as DCNEI, com caráter normativo. Ambos os documentos subsidiaram a elaboração das novas propostas pedagógicas.

De acordo com o RCNEI a identidade tem a função de distinguir, marcar as diferenças, sejam elas, físicas, emocionais e comportamentais dos indivíduos. Estão presentes princípios fundamentais expressos nas DCNEI que se evidenciam no currículo da Educação Infantil. São eles: éticos: da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, identidades e singularidades; políticos: dos direitos de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática; estéticos: da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da liberdade de expressão nas diferentes manifestações artísticas e culturais.

No art. 3º da DCNEI, o currículo da Educação Infantil é concebido como um conjunto de práticas, que busca articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico, de modo a promover o desenvolvimento integral de crianças de zero a cinco anos de idade.

Dando sequência aos documentos que tratam da Educação Infantil, o mais atual é o Plano Nacional de Educação (PNE), que ganha visibilidade, pois é considerado um documento importante e que traz grandes avanços quanto ao atendimento da Educação Infantil. O PNE contribui intensamente para a implantação de políticas públicas voltadas ao atendimento das crianças, visando à qualidade e promoção das condições educativas básicas como a elaboração de padrões mínimos de qualidade de infraestrutura para o funcionamento adequado dessas instituições, a autorização de funcionamentos delas, a formação dos profissionais dessa área, a garantia da alimentação escolar às crianças e o fornecimento de materiais adequados às faixas etárias, entre outros.

O PNE apresenta um conjunto de diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a Educação Infantil, com destaque para a ampliação da oferta de creches e pré-escolas, a elaboração de padrões mínimos de qualidade, o estabelecimento de padrões de qualidade para a supervisão, o controle, a avaliação e o aperfeiçoamento da educação infantil, entre outros. O PNE traz em sua meta 1:

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

Em decorrência do PNE elaborado, tratando-se da questão de território municipal, surgiu o Plano Municipal de Educação (PME), considerado documento orientador e norteador de políticas educacionais municipais, uma vez que traz presente dados atuais, pesquisas da realidade local, com diagnóstico da realidade social e educacional. A elaboração contou com a participação de toda comunidade educativa do município e tem vigência até 2025. O PME está em consonância com o PNE, conforme Lei nº 13.005 de 24 de junho de 2014. A Lei Municipal nº 4.999 de 29 de maio de 2015, instituiu o PME no município de Getúlio Vargas.

Quanto à parte específica da educação infantil, o PME traz as diretrizes da educação infantil assim constituída:

A Educação Infantil é entendida como a primeira etapa da educação básica, oferecida em creches e pré-escolas, às quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados, que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade, no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social. (PME, 2015).

Entre as estratégias que precisam ser consideradas, é possível citar as seguintes, contidas no PME:

- 1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;
- 1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;
- 1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;
- 1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância (PME, 2015).

Assim, os municípios, além de outras responsabilidades educacionais, ficaram comprometidos com toda a demanda de organização e administração da educação infantil, etapa da educação em que a procura amplia-se cada vez mais e a possibilidades de ofertas diminui em proporção acelerada. Porém, está assegurada na LDB – Lei nº 9394/96 – art. 11º, inciso I, a competência dos municípios de fazer a organização, dar manutenção e promover o desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, em regime de colaboração, através da integração entre as políticas e planos educacionais da União e dos estados e, no inciso V, a oferta de educação infantil.

Mais recentemente, tem-se a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (BRASIL, 2017). A BNCC define que todos os alunos têm o direito de aprender, independentemente da região e do local onde estudam, sendo importante destacar que cabe a cada sistema, rede de ensino e instituição complementar essa base com uma parte diversificada que atenda as especificidades regionais e locais. Elaborado a partir das DCNEI, esse novo documento adota a concepção de criança proposta na Resolução CNE/CEB 5/2009, ou seja, “sujeito histórico e de direitos, que interage, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra,

questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura”.

Assim, ao não definir o currículo em sua integralidade, a BNCC garante a autonomia dos professores, pois estes poderão continuar escolhendo os modos de ensinar e a parte diversificada que precisa ser incluída em cada lugar específico. Além disso, no processo de construção do documento, a primeira versão seguiu um caminho bastante democrático no sentido de buscar a participação da comunidade em sua discussão e elaboração.

A primeira versão teve a mobilização das escolas de todo o Brasil para a discussão do documento preliminar da BNCC. Já na segunda, o Ministério da Educação (MEC) apresentou o documento com a meta de determinar conteúdos mínimos que os alunos das 190 mil escolas do país devem aprender a cada etapa da educação básica. A BNCC é considerada fundamental para reduzir desigualdades na educação no Brasil e países desenvolvidos já organizam o ensino por meio de bases nacionais. A proposta preliminar foi feita por uma comissão de 116 especialistas de 37 universidades de todas as partes do Brasil e gerou críticas, em razão das lacunas deixadas em áreas como história e literatura. O documento inicial tinha pouco mais de 300 páginas e a terceira e última versão da BNCC para o ensino infantil e fundamental não aborda o ensino médio. O documento com 600 páginas foi finalizado com atraso, já que estava previsto para junho de 2016.

No entanto, a BNCC na Educação Infantil afirma que a criança tem o direito de expressar, como sujeito criativo, dialógico e sensível, suas emoções, necessidades, dúvidas, sentimentos, descobertas, hipóteses, questionamentos e opiniões inovam ao subdividir a educação infantil em três grupos por faixa, considerando suas possibilidades de aprendizagem e características do desenvolvimento: bebês (0 a 18 meses), crianças bem pequenas (19 meses a 3 anos e 11 meses), crianças pequenas (4 anos a 5 anos e 11 meses).

Ademais, a BNCC considera que “esses grupos não podem ser considerados de forma rígida, já que há diferenças de ritmo na aprendizagem e no desenvolvimento das crianças que precisam ser considerados na prática pedagógica” (BRASIL, 2017, p. 42). Assim sendo, tanto a BNCC como as DCNEI reconhecem o protagonismo da criança. Esses documentos diferenciam-se do RCNEI/1998 por deslocarem o foco centrado nos conteúdos de aprendizagem para as experiências das crianças. De acordo com a BNCC, “campos de experiência constituem um arranjo curricular que acolhe as situações e as experiências concretas de vida cotidiana das crianças e seus saberes, entrelaçando-os aos conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural” (BRASIL, 2017, p. 38).

Os campos de experiências enfatizam noções, habilidades, atitudes, valores e afetos que as crianças devem desenvolver de zero a cinco anos e buscam garantir os direitos de

aprendizagem dos bebês, crianças bem pequenas e crianças pequenas. Expresso em outros termos, o conhecimento vem com a experiência que cada criança viverá no ambiente escolar, bem como as que são trazidas de seu grupo social e cultural, estes campos de experiências existem para nortear e apoiar o planejamento pedagógico dos docentes. Assim, o objetivo é garantir às crianças o espaço, o tempo e a liberdade para expressarem-se e que o professor possa acompanhá-las nessa jornada.

É importante salientar que a visão que se tem da criança é algo historicamente construído, por isso, é que se pode perceber os grandes contrastes em relação ao sentimento de infância no decorrer dos tempos, que passa de um ser sem importância, quase imperceptível, de modo que a criança, num processo secular, ocupa um maior destaque na sociedade, assim sendo a humanidade lança-lhe um novo olhar. Para entender melhor essa questão é preciso fazer um levantamento histórico sobre o sentimento de infância, procurar defini-la, registrar o seu surgimento e a sua evolução. Áries (1978, p 99) destaca que “O sentimento de infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem”.

Atualmente, tem-se documentos como as DCNEI que concebem a criança como sujeito histórico e de direitos e a BNCC que enfatiza os campos de experiência como um arranjo curricular que acolhe as situações e as experiências concretas de vida cotidiana das crianças e seus saberes, entrelaçando-os aos conhecimentos, levando em conta que bebês e crianças pequenas aprendem e desenvolvem-se por meio de experiências do cotidiano, que devem ser planejadas com intencionalidade pelos professores. Os Campos de Experiências são baseados em seis direitos de aprendizagem e dois eixos estruturantes: a interação e a brincadeira.

Barbosa assinala que:

Por tal razão, destacamos a necessidade de refletirmos sobre os campos de experiência no contexto da educação da infância e suas contribuições para pensar o processo de construção de conhecimentos, para construir um processo educativo que considere as trocas entre as crianças e entre adultos e crianças. Buscar contribuir para um processo educativo que tem na criança a sua centralidade (BARBOSA, 2015, p. 11).

A autora afirma que, na Educação Infantil, o trabalho pedagógico é marcado por concepções em que a criança é o centro do planejamento, o centro do processo na organização das situações mediadoras de aprendizagens significativas. Pautado nessa concepção, o planejamento curricular deve levar em conta suas necessidades, suas relações e interações, devendo considerar seus afetos, suas linguagens, seus modos de conhecer.

A BNCC há tempos é pauta de debates educacionais, mas, apenas em 2018, passou a

ser implementada, é um documento com caráter normativo que serve de referência para a elaboração dos currículos de todas as escolas que ofertam educação básica no País. Para Aguiar:

A temática Base Nacional Comum não é um assunto novo. Está prevista na Constituição de 1988 para o Ensino Fundamental, e foi ampliada para o Ensino Médio com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), a partir da Lei 13.005/2014, em consonância com a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – LDB, que define as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (AGUIAR, 2018, p. 15).

Muitas também são as críticas sobre sua elaboração da BNCC, desde a primeira até a terceira versão. Aponta-se que as contribuições ocorreram de forma individualizada sem debate coletivo e nem de apreciação das propostas. Não ocorreu mudança de metodologia de elaboração em nenhuma das versões, autores mais críticos afirmam que a construção ocorreu de forma linear, vertical e centralizadora.

Da Silva (2019), em relação à construção da BNCC, acrescenta que:

A BNCC não foi discutida com a sociedade brasileira, nem tão pouco com os professores e professoras, apenas, um grupo de especialistas, por meio de Portarias. Se fez a composição do grupo que elaboraria a primeira versão da base, em 2015. É claro que contribuições foram disponibilizadas e oferecidas para o texto da base, mas não com os principais envolvidos (as): os professores da educação básica. Em 2016, veio a segunda versão. Esta foi debatida por entidades de professores de todo o território nacional. A terceira versão veio em 2017, com foco na Educação Infantil e Anos Iniciais

Ainda sobre a BNCC, Cury; Reis; Zanardi afirmam que:

a BNCC foi aprovada pelo Conselho Nacional de Educação, constituindo, a partir de sua terceira versão, um documento normativo que deverá servir como diretriz para a construção dos currículos das redes públicas e particulares de ensino nas instâncias municipais, estaduais e federais para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental (CURY; REIS; ZANARDI, 2018, p.8).

Importante pontuar que a elaboração em um curto espaço de tempo da BNCC permitiu a simplificação do debate teórico. Não ocorreu aprofundamento do caráter pedagógico e não pode ser considerado como um percurso democrático. Assim, a crítica apresentada pelos autores seria que a BNCC apresenta

como principais limites as evasivas quanto à formação de professores, a pouca clareza quanto aos recursos para o financiamento e efetivação de uma base nacional democrática, federativa e diferenciada. Observamos ainda a pouca participação de crianças e jovens nas definições da BNCC, a dissimulação de um processo de elaboração da BNCC falsamente democrático quando, na realidade, foi parcial, não acolhendo as críticas e os debates que ocorreram em paralelo e sua elaboração (CURY; REIS; ZANARDI, 2018, p.15).

Ainda, em relação à Educação Infantil, os mesmos autores acrescentam que:

Sobre esses aspectos do cotidiano, a BNCC é lacunar, incluindo afirmações genéricas e pretensamente auto-explicativas, como por exemplo, a ideia de cuidar e educar, ou ainda, a ideia de campos de experiência, ambas conceitualmente não desenvolvidas, além de uma sensível ruptura entre os cânones da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, operando por uma ruptura no modo de educar as crianças (CURY; REIS; ZANARDI, 2018, p.107).

Considerando as especificidades da educação infantil, a BNCC propõe conviver: o primeiro direito de aprendizagem e desenvolvimento é a convivência em grupos, sejam grandes ou pequenos, com pessoas de idades diversas e com o uso de linguagens variadas, que amplia o (re) conhecimento de si mesmo e do outro. Isso vai instrumentalizar os pequenos para conviver com diferenças pessoais e culturais; brincar: o segundo direito é a diversidade de formas, espaços, tempos e parceiros de brincadeira, sejam crianças ou adultos, ampliam e diversificam as possibilidades de acesso a produções culturais .

O documento normativo apresenta a necessária valorização, a participação e as contribuições das crianças nas brincadeiras. Isso vai estimular o desenvolvimento do conhecimento, a criatividade e a imaginação. Nas brincadeiras, também ocorrem experiências emocionais, sensoriais, expressivas, cognitivas, sociais e relacionais importantes para o desenvolvimento das crianças; participar: o terceiro direito é as crianças precisam participar ativamente do planejamento da gestão da escola e das atividades cotidianas, com adultos e com outras crianças. Mas, como? A escolha das brincadeiras, de materiais e de ambientes auxilia no desenvolvimento de diferentes linguagens e na elaboração do conhecimento. Isso prepara a criança para fazer escolhas, tomar decisões e posições, contribuindo com seu desenvolvimento; explorar: o quarto direito é a arte, a escrita, a ciência e a tecnologia, como modalidades de cultura, permite que as crianças possam explorar, dentro e fora da escola, conforme prevê a BNCC, em cada campo de experiência, movimentos, gestos, sons, formas, texturas, cores, palavras, emoções, transformações, relacionamentos, histórias, objetos e elementos da natureza, de modo a ampliar seus conhecimentos; expressar: o quinto direito por meio de diferentes linguagens, a criança deve expressar suas necessidades, emoções, sentimentos, dúvidas, hipóteses, descobertas, opiniões, e questionamentos. Assim, poderá aprender e desenvolver características que a tornem sujeito dialógico, criativo e sensível e conhecer-se: o sexto e último direito, a partir do conhecer-se, é que a criança construirá sua própria identidade, englobando os campos pessoal, social e cultural. Portanto, é preciso constituir uma imagem positiva de si mesmo, além daqueles que fazem parte de seus grupos de pertencimento, nas diversas

experiências de cuidados, interações, brincadeiras e linguagens vivenciadas na instituição escolar e em seu contexto familiar e comunitário.

Marques (2019) afirma que, nos últimos anos, percebe-se que a educação infantil vem conquistando espaço na agenda pública do estado brasileiro, não somente no sentido de ampliar a oferta, mas também de garantir a qualidade no atendimento. Como exemplo, pode-se citar o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), criado pelo governo federal, por considerar que a construção de creches e pré-escolas, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional é indispensável à melhoria da qualidade da educação.

Neste sentido, conforme informações divulgadas no site do Ministério da Educação<sup>7</sup>, entre 2007 e 2014, o PROINFÂNCIA investiu na construção de 2.543 escolas por meio de convênios; a partir de 2011, com sua inclusão no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2), outras 6.185 unidades de educação infantil foram apoiadas com recursos federais, totalizando 8.728 novas unidades em todo o país (MARQUES, 2019).

Marques (2019) destaca ainda que esse programa federal também repassa recursos materiais para equipar as escolas de educação infantil em fase final de construção, com materiais e mobiliários adequados ao seu funcionamento de modo que mais de 2.500 municípios receberam apoio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE para compra de mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros. Além disso, o governo federal firmou parceria com universidades públicas no sentido de ofertar assessoria técnico-pedagógica aos municípios que aderiram ao PROINFÂNCIA, como, por exemplo, ocorreu no Rio Grande do Sul, quando, em 2012-2013, em parceria com a UFRGS, 157 municípios gaúchos foram assessorados na qualificação de seus profissionais.

### **3.4 O financiamento da Educação Infantil a partir do Fundeb**

Após elencar, avaliar, implementar uma Política Pública é necessário saber quais recursos financeiros estão disponíveis para sua manutenção. Na educação, em específico a educação infantil, a principal fonte de recurso é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O FUNDEB, no ano de 2020, passou por uma reformulação e tornou-se um recurso de caráter permanente, sendo um avanço significativo para o cumprimento das demandas

---

<sup>7</sup> Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/proinfancia> Acesso em: 25 nov. 2021.

educacionais. Farenzena (2020, p. 23) afirma que:

A legislação nacional, da qual se destacam a Constituição da República e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n. 9.394/1996), designa a educação infantil como prioridade dos municípios para manter as demandas educacionais obrigando o município a investir 25% de sua receita para manter a educação básica. O recurso destinado aos municípios oriundos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) ocorre por divisão de coeficiente, sendo o resultado da divisão das matrículas pelo total de matrículas de cada rede educacional. O cômputo dos alunos da Educação Infantil são considerados somente aos municípios.

Para Farenzena, “O termo da cooperação federativa na educação faz parte do debate e sua redefinição é um dos elementos decisivos para promoção de maior justiça na educação” (FAREZENDA, 2020, p. 3). Para ocorrer avanços e conquistas, é importante que aconteça o engajamento dos educadores por uma educação pública de qualidade e, por parte dos gestores, a manutenção dos fatores de financiamento da educação e sua utilização responsável.

O novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) é a principal fonte de financiamento da educação básica do país e atua como um mecanismo de redistribuição desses recursos, levando em consideração o tamanho das redes de ensino e, dessa forma, buscando equalizar as oportunidades educacionais do país (FAREZENDA, 2020, p. 3).

No que se refere ao financiamento, a faixa da primeira infância (seja na creche ou pré-escola) está contemplada por recursos provenientes das seguintes fontes: do salário-educação, que alcança toda a educação básica, e cujas cotas estaduais e municipais são distribuídas proporcionalmente às matrículas, e do FUNDEB, destinado à educação básica.

Para efeito de captação de recursos do fundo, nos termos e acordo com a nota técnica conjunta nº 2277104/2021, tem seus fatores de ponderação, que são os definidores do valor/aluno/ano em cada etapa e modalidade. Em grande parte, os fatores de ponderação atual consolidam uma “incongruência” entre os custos reais dos diferentes segmentos da educação, sabe-se que são insuficientes para atender o custo da educação infantil.

Para exemplificar, traz-se a publicação da nota técnica<sup>8</sup> do dia 30 de junho de 2021, em edição extra do Diário Oficial da União (DOU), a Portaria Interministerial de 04/2021, de 29/06/20, dos Ministérios da Educação e da Economia (MEC/ME), a qual trata do valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN) definido nacionalmente, que é de R\$ 4.821,99. Para o exercício de 2021, ficam aprovadas as ponderações constantes no Quadro 2.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mec/me-n-4-de-29-de-junho-de-2021-329128408> Acesso em: 25 nov. 2021

Quadro 2 – Ponderações exercício 2021.

I. Creche em tempo integral	pública: 1,30	conveniada: 1,10
II. Creche em tempo parcial	pública: 1,20	conveniada: 0,80
III. Creche em tempo integral	pública: 1,30	conveniada: 1,30
IV. Creche em tempo parcial	pública: 1,10	conveniada: 1,10

Fonte: Quadro elaborado pela autora, 2021, com base na resolução do Diário Oficial da União.

Creche em tempo integral pública - ponderação de 1,30 (um inteiro e trinta centésimos): a soma do número de matrículas oferecidas na escolarização, em creches públicas municipais e do Distrito Federal, em turno escolar de duração igual ou superior a sete horas diárias, de localização urbana ou rural.

Creche em tempo integral conveniada - ponderação de 1,10 (um inteiro e dez centésimos): a soma das matrículas em creches comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, em turno escolar de duração igual ou superior a sete horas diárias, de localização urbana ou rural, conveniadas com o poder público municipais ou do Distrito Federal.

Pré-Escola em tempo integral - ponderação de 1,30 (um inteiro e trinta centésimos):

- I Pública: a soma do número de matrículas em pré-escolas públicas municipais e do Distrito Federal, em turno escolar de duração igual ou superior a sete horas diárias, de localização urbana e rural
- II Conveniada com o poder público: a soma das matrículas em pré-escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, em turno escolar de duração igual ou superior a sete horas diárias, de localização urbana e rural, conveniadas com o poder público municipal ou do Distrito Federal, exclusivo, com fator de ponderação restrito a 1,20, com matrícula única.

Creche em tempo parcial pública - ponderação de 1,20 (um inteiro e vinte centésimos): a soma do número de matrículas em creches públicas municipais e do Distrito Federal, em turno escolar de duração inferior a sete horas diárias, de localização urbana e rural.

Creche em tempo parcial conveniada com o poder público - ponderação de 0,80 (oitenta centésimos): a soma das matrículas em creches comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, em turno escolar de duração inferior a sete horas diárias, de localização urbana e rural, conveniada com o poder público municipal ou do Distrito Federal.

Pré-Escola em tempo parcial - ponderação de 1,10 (um inteiro e dez centésimos):

- I Pública: a soma do número de matrículas em pré-escolas públicas municipais e do Distrito Federal, em turno escolar inferior a sete horas diárias, de localização urbana e rural. Por este segmento apresentar ponderação inferior.
- II Conveniada com o poder público: a soma das matrículas em pré-escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, em turno escolar de duração inferior a sete horas diárias, de localização urbana ou rural, conveniadas com o poder público municipal ou do Distrito Federal.

A principal fonte de recursos para a educação básica, atualmente é o FUNDEB, inclusive das escolas de educação infantil, porém, o recurso destinado a essa etapa não é suficiente para atender toda população que busca vaga. Considerando ainda que os municípios recebem os recursos vários meses após a vaga criada, para que os municípios consigam atender a demanda na dimensão que se faz necessária para assegurar o direito das crianças, é fundamental garantir que haja um mecanismo de financiamento das novas vagas criadas pelos municípios até que os repasses do FUNDEB tenham início.

Há muitos desafios educacionais. Quando se trata da educação infantil, o desafio de atender os direitos das crianças toma uma dimensão gigantesca, apesar de, em toda a legislação estar descrito o compromisso de proporcionar o acesso a todos, a qualidade e a equidade. Além de normatizar é necessário que haja um compromisso financeiro, uma garantia de repasse aos municípios para atender a demanda existente.

O acesso à educação de qualidade, a permanência e o sucesso são entendidos como direito de todos e para todos nas escolas públicas. O poder público, por sua vez, tem o dever, através de Políticas Públicas eficientes e abrangentes, de oferecer e garantir a igualdade de oportunidade, de acesso à educação, não somente no discurso ou em textos oficiais, mas atender a demanda da população.

Como afirma Cury (2002, p. 2), o direito à educação escolar é um desses espaços que não perderam e nem poderão perder sua atualidade. Reflete quanto a educação é importante independente do tempo histórico sendo uma dimensão fundamental é indispensável para políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e educacionais. Mesmo assim, muitas vezes, até mesmo o direito de acesso, o de frequentar a escola, não é igual a todos. Nessa perspectiva, percebe-se que a educação não está relacionada com a cidadania, mesmo sendo um direito social e cabe ao poder público fomentar este debate e trabalhar para que as propostas se efetivem.

Para a Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, há necessidade de definir novas estratégias para a garantia de vagas na faixa etária de zero a três anos na maioria dos municípios brasileiros. Não apenas por ser uma determinação legal, como estabeleceu a Meta I do II Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), mas oferecer melhores condições para o desenvolvimento integral da criança. Esse direito demanda o aumento urgente de vagas nas instituições de ensino, bem como aumento do seu financiamento.

As matrículas para a educação infantil, etapa de quatro e cinco anos, aumentaram significativamente a partir de 2018, pois, a partir dessa data, essa etapa tornou-se obrigatória. O período foi reconhecido como um avanço nessa etapa, pois foi a afirmação do direito à educação infantil. Com o FUNDEB, pode-se afirmar que houve avanços significativos e a valorização na e da educação pública.

O FUNDEB atual garantiu melhores condições aos sistemas de ensino a organizarem-se melhor no que diz respeito ao atendimento escolar de toda a Educação Básica. O Fundo dá segurança financeira aos municípios e estados. Mais dinheiro contribui para a melhoria do salário dos professores, além de aprimorar a infraestrutura das escolas, a aquisição de materiais pedagógicos. Na melhoria, pode-se considerar a introdução de programas de educação continuada para os professores.

O avanço da Política da Educação Infantil no país ocorre por vários fatores. A criação do Programa PROINFÂNCIA, por exemplo, tem como objetivo garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil; matrícula das crianças de quatro e cinco anos na pré-escola passou a ser obrigatória a partir do ano de 2018.

De acordo com a Emenda Constitucional 59/2009, é dever dos pais matricular os filhos e dos municípios ofertar vagas suficientes para atender a demanda; o ingresso mais cedo na escola contribui para várias conquistas, a melhoria na autonomia, a concentração e sociabilidade da criança e o desenvolvimento intelectual e sociocomportamental; desenvolvimento cognitivo sócio afetivo, além de garantir às famílias que precisam deixar as crianças para poder trabalhar, um local seguro e adequado para as crianças.

A Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, alterou o inciso II do artigo 4º da LDB, buscando adequá-lo ao texto constitucional, e também o inciso I, para afirmar que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 16 anos. Diante disso, fica clara a obrigatoriedade da educação para as crianças que já completaram quatro anos de idade. Assim a obrigatoriedade na educação infantil tem se consolidado na política nacional como uma garantia às famílias de acesso à educação. E cabe

aos municípios disponibilizar vagas na educação infantil para todas as crianças.

No Quadro 3, apresenta-se o quadro por idade, que mostra um crescimento tímido de crianças na faixa etária dos quatro e cinco anos. O que se pode constatar é que a falta de vagas dá-se pelo descaso dos governos em atender essa população. As ações somente ocorreram após a etapa tornarem-se obrigatórias e com a fiscalização dos órgãos de controle.

Quadro 3 – População brasileira por idade

População Brasileira por idade	2014	2018	2021
Crianças de 0 a 3 anos	11.675.746	11.845.593	12.354.953
Crianças de 4 e 5 anos	5.831.771	5.844.229	6.244.530
Total	17.507.517	17.689.822	18.595.483

Fonte: Quadro construído pela pesquisadora com base nos dados do IBGE (2021).

O Quadro 3 apresentou os índices da população brasileira por idade, com foco para o número de crianças de zero a cinco anos nos anos de 2014 a 2021. Os dados do IBGE apontam um aumento populacional que pode ser considerado pequeno em ambas as faixas nesse intervalo de tempo. Esses dados reafirmam a tendência de queda da natalidade no país e que vem reduzindo o número de crianças na primeira infância (zero a seis anos), como aponta Vieira (2011).

No Quadro 4, apresenta-se a projeção da população de crianças da Educação Infantil, dados que demonstram que haverá um decréscimo populacional.

Quadro 4 – Projeção da população brasileira por idade

Projeção da população brasileira por Idade	2024	2034	2044
0 a 3 anos	11.517.994	10.423.951	9.614.567
4 e 5 anos	5.886.614	5.363.131	4.902.960
Total	17.404.608	15.787.082	14.517.527

Fonte: Quadro construído pela autora com base nos dados do IBGE (2021)

Os índices organizados no Quadro 4 demonstram que a projeção populacional da faixa etária de zero a cinco anos no Brasil a partir do ano que termina o prazo de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, ou seja, 2024 tende a ir diminuindo gradativamente com o passar das décadas, indicando um movimento de retração no crescimento demográfico,

realidade que deve ser levada em consideração na construção de políticas públicas para a Educação Infantil.

O Quadro 5 agrupa dados que demonstram um crescimento significativo de matrículas de alunos na esfera municipal, tendo um decréscimo nas demais esferas.

Quadro 5 – Matrículas no segmento creche – Brasil.

Matrículas no Segmento creche Brasil/Esfera	2014	2018	2020
Federal	1.263	1.183	946
Estadual	4.979	3.915	3.281
Municipal	1.824.595	2.346.934	2.439.076
Privada	1.067.091	1.235.260	1.208.686
Total	2.897.928	3.587.292	3.651.989

Fonte: Quadro construído pela autora com base nos dados do IBGE (2021).

Conforme o Quadro 5, a oferta de matrículas, no segmento creche, é oferecida nas diferentes esferas: federal, estadual, municipal e privada, sendo que a maior parte das matrículas, em ambos os anos, foi realizada na rede municipal e na rede privada. Os índices também apontam um aumento de matrículas na rede municipal, sugerindo um movimento de migração das matrículas da esfera privada para a esfera municipal. Os números apresentam também a pouca oferta na rede federal e estadual, seguido de um movimento de decréscimo no período analisado.

Como se vê no Quadro 6, a etapa de quatro e cinco anos, etapa obrigatória, segue da mesma maneira, aumentando o número de alunos na esfera municipal, bem como na estadual e federal, diminuindo na esfera privada.

Quadro 6 – Matrículas no segmento pré-escola – Brasil

Matrículas no Segmento pré-escola Brasil Esfera	2014	2018	2020
Federal	1.356	1.584	1.399
Estadual	52.184	52.390	55.467
Municipal	3.652.043	3.915.945	4.000.709
Privada	1.266.358	1.187.973	1.120.231
Total	4.971.941	5.157.892	5.177.806

Fonte: Quadro construído com base nos dados do IBGE (2021).

Os dados anteriores indicam um crescimento nos índices de matrículas em todas as esferas da rede pública com surgimento de novas vagas, sendo que, em contrapartida, há um declínio na rede privada, que pode ser justificado em função da crise econômica. Porém, apesar da crescente oferta de vagas, ao lançar-se um olhar para o número de crianças brasileiras na faixa etária de zero a cinco anos e o número de matrículas oferecidas em nosso país, observa-se que ainda há uma proporção significativa de crianças pequenas fora da escola, como demonstra o quadro 7.

Quadro 7 – Proporção número de crianças e número de vagas na creche.

Proporção entre o número de crianças de 0-3 anos e o número de matrículas no segmento creche no Brasil	2014	2018	2021
População brasileira de 0 a 3 anos	11.675.746	11.845.593	12.354.953
Total de matrículas nas redes federal, estadual, municipal e privada	2.897.928	3.587.292	3.651.989
Déficit	8.777.818	8.258.301	8.702.964

Fonte: Quadro construído pela autora com base nos dados do IBGE (2021)

Os dados anteriores expõem que há um percentual significativo de crianças de zero a três anos fora da escola, apesar do crescimento do número de vagas. Nota-se, assim, que a política pública está longe de atingir a meta proposta no PNE (BRASIL, 2014) de ter 50% de crianças na creche até 2024.

No Quadro 8 é possível observar a proporção entre o número de crianças e o número de vagas na pré-escola, nos anos de 2014, 2018 e 2021.

Quadro 08 – Proporção número de crianças e número de vagas pré-escola

Proporção entre o número de crianças de 4-5 anos e o número de matrículas no segmento pré-escola no Brasil	2014	2018	2021
População brasileira de 4 a 5 anos	5.831.771	5.844.229	6.244.530
Total de matrículas nas redes federal, estadual, municipal e privada	4.971.941	5.157.892	5.177.806
Déficit	859.830	696.337	1.166.724

Fonte: Quadro construído pela autora com base nos dados do IBGE (2021)

Quando se verifica a proporção entre o número de crianças de quatro e cinco anos e o número de matrículas no segmento pré-escola apresentados na tabela anterior, verifica-se que os índices aumentam de forma considerável, dados que confirmam que a obrigatoriedade escolar na pré-escola está próxima de ser universalizada pelas políticas públicas.

No prazo de uma década, as matrículas em creches passaram de 23,2% (2009) para 34,2% em 2018, ou seja, 3,4 milhões de crianças. No mesmo ano, havia 69.745 creches no país. Apesar da evolução, a oferta atual não é suficiente para suprir a demanda, especialmente entre aqueles em situação de vulnerabilidade, o que impõe desafios, sobretudo aos municípios, os responsáveis legais pela oferta de educação infantil, segundo a legislação. As análises apontam que a maior parte das vagas que precisam ser criadas está na faixa etária de zero a três anos, já que o segmento da pré-escola encontra-se bem próximo da universalização, considerando que é uma etapa obrigatória.

Pode-se considerar que as desigualdades marcam o acesso das crianças nas escolas, sejam elas regionais, culturais, de cor ou socioeconômicas. Segundo relatório da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal<sup>9</sup> entre os 25% mais pobres, 26% das crianças de zero a três anos estão na creche, enquanto entre os 25% mais ricos, 55% estão matriculadas nessa etapa. As crianças negras e pardas representaram 45,1% do total de matrículas em creche e as crianças brancas são 54,1%, mesmo que, no Brasil, a população negra e parda seja mais numerosa do que a branca.

Percebe-se que, com as políticas recentes, houve avanços significativos quanto à oferta de vagas nessa etapa da Educação Básica. Mas, mesmo assim, ainda não atendem a demanda existente. Verifica-se o grande desafio dos municípios para ampliar a oferta de vagas de creche para que esse direito seja efetivado com equidade de oportunidades. Frente a tais apontamentos, faz-se necessário apresentar os pressupostos metodológicos que embasam a realização desta pesquisa, os quais serão apresentados no capítulo seguinte.

---

<sup>9</sup> Disponível em: < <http://www.fmcsv.org.br>>. Acesso em: 20 nov. 2021

## **4 UMA PESQUISA SOBRE AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DA AMAU**

### **4.1 Considerações metodológicas e as principais fontes de análise**

Neste trabalho foram utilizadas abordagens quantitativas e qualitativas. A pesquisa quantitativa objetiva coletar dados numéricos a fim de entender, entre outras questões, as preferências e comportamentos de determinados indivíduos ou grupos. Geralmente utiliza diferentes técnicas estatísticas para quantificar opiniões e informações para um determinado estudo e tem como função, verificar estatisticamente o objeto de estudo ou a temática abordada através da coleta de dados. A forma de abordagem geralmente é realizada a partir da aplicação de questionários a fim de coletar informações a respeito de determinado assunto que serão agrupadas e analisadas de forma estatística. Utiliza-se prioritariamente uma metodologia baseada em números, métricas e cálculos matemáticos, ou seja, todos os dados obtidos a partir da pesquisa podem ser traduzidos numericamente em percentuais .

Já a pesquisa qualitativa busca compreender certos fatores comportamentais através da coleta de dados que são mensuráveis. É aqui entendida como aquela que se ocupa do nível subjetivo e relacional da realidade social e é tratado por meio da história, do universo, dos significados, dos motivos, das crenças, dos valores e das atitudes dos atores sociais (MINAYO, 2013). Tenta-se de entender o comportamento, o motivo de um fato, podendo ser grupos de pesquisa, entrevistas individuais, grupos de discussão, entre outros, ainda valorizando a opinião das pessoas entrevistadas com o tema, chegando a uma conclusão geral de acordo com o que falaram. Tem como objetivo, compreender e interpretar os fenômenos, considerando os significados atribuídos às suas práticas. Nesse tipo de pesquisa, o investigador coloca questões, perguntas que serão debatidas durante o próprio curso da investigação, a contribuição não está somente nas respostas, mas nos resultados que podem mostrar.

Para Luna (2000), quando o trabalho se dá por meio de uma pesquisa qualitativa, a escolha da técnica de análise tem a ver com a formulação do problema a ser investigado. Esse aspecto mostra que a teoria pode tanto sugerir perguntas, como indicar possibilidades de interpretação, servindo de referencial para os resultados que vão sendo observados pelo pesquisador.

Cabe salientar que as análises qualitativas e quantitativas se complementam, mesmo sendo de natureza distinta, pois uma trata da relevância dos fenômenos, a outra da sua

intensidade. Minayo (2002) escreve que a diferença de quantitativo e qualitativo é de natureza social, pois, “cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região visível, concreta, a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados”. As duas formas apontam a possibilidade de investigação de descrevê-las e explicar o objeto de pesquisa.

Na análise qualitativa, os dados numéricos são levados em consideração, mas também são observados e sobressai-se a forma como esses dados serão descritos. Pereira (2007, p. 71) registra que a análise qualitativa “parte do entendimento de que existe uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números”. Neste sentido, o trabalho constitui-se da análise de dados coletados a partir da aplicação desse primeiro instrumento.

Mesmo que os dados sejam matematizados, no entanto, o objetivo desta pesquisa não é apenas o de classificar os resultados numa escala numérica, mas o de mapear as Políticas Públicas que são aplicadas nos municípios. Para esse mapeamento, tão importante quanto a mensuração, é a análise qualitativa que se faz de tais dados e a posterior socialização deles.

Quando se trata de pesquisa qualitativa, frequentemente as atividades que compõem a fase exploratória, além de antecederem à construção do projeto, também a sucedem. Pode-se dizer que a construção do projeto é, inclusive, uma etapa da fase exploratória, sem dúvida, um dos seus momentos mais importantes. Neste sentido, é fundamental ter clareza do objeto de pesquisa, pois quanto menos claro for, maior será o nível de dificuldade

Para Minayo (2002), a pesquisa é determinada por fases é quase um trabalho artesanal, a autora trabalha com o conceito de ciclo de pesquisa, que começa com um problema e termina com a construção de possibilidades ou apontamentos a respeito deste, uma vez que o ciclo nunca se encerra, mas vai se construindo novas possibilidades. Neste aspecto, o objetivo principal é a construção do projeto de investigação, além de reflexões sobre o tema com possíveis alternativas para resolução, bem como contribuições sociais.

Nesse contexto, realizou-se uma pesquisa de campo, extraindo dados e informações diretamente da realidade através do uso de técnicas de coleta de dados. Em especial, foram utilizados dados oficiais disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (em específico o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE), do *site* oficial da AMAU bem como a aplicação de um questionário aos/às gestores/as das secretarias municipais de Educação de todos os municípios da associação. Com dados selecionados destas plataformas, foi possível a obtenção do número de habitantes de cada município que compõe a

AMAU e os valores recebidos do FUNDEB, o que permitiu realizar um perfil dos municípios e das demandas educacionais (Educação Básica e Infantil) dos entes analisados.

Para a pesquisa, o instrumento utilizado neste trabalho foi um questionário no modelo *Google Forms*, o qual consta no apêndice B deste trabalho, e encaminhado aos endereços eletrônicos dos participantes. Segundo Gonçalves (2001, p. 67):

A pesquisa de campo é o tipo de pesquisa que pretende buscar a informação diretamente com a população pesquisada. Ela exige do pesquisador um encontro mais direto. Nesse caso, o pesquisador precisa ir ao espaço onde o fenômeno ocorre, ou ocorreu e reunir um conjunto de informações a serem documentadas.

Conforme Gil (2002), questionário é a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo como objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas, entre outros. Do total de 32 gestores/gestoras, 28 participaram. Para análise dos dados, foram utilizadas técnicas interpretativas dos dados bem como a metodologia da Análise do Conteúdo desenvolvida pela Laurence Bardin (2016). Assim, além da tabulação eletrônica dos dados, a fim de identificar os elementos presentes na documentação selecionada, primeiramente realizamos diversas leituras das mesmas seguindo os procedimentos da Análise do Conteúdo. Com o resultado obtido, pudemos classificar o conteúdo da produção e cujo resultado é apresentado a partir da subseção.

#### **4.2 Princípios éticos e a aplicação do questionário**

A fim de realizar a pesquisa com relação aos endereços eletrônicos dos (as) secretários municipais de educação, a pesquisadora entrou em contato com esses sujeitos, apresentando a proposta da pesquisa e a importância da contribuição dos secretários para sua efetivação. Ressalta-se que, durante todo o percurso da pesquisa, os direitos dos (as) participantes foram considerados, conforme previsto no Art. 9 da CNS nº 510/16 (2016, p. 1). Esse artigo prevê os direitos do sujeito da pesquisa. O termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE) encontra-se no apêndice A.

De acordo com a Resolução CNS nº 466 (2012, p. 07), “[...] toda pesquisa com seres humanos envolve risco em tipos e gradações variados. Quanto maiores e mais evidentes os riscos, maiores devem ser os cuidados para minimizá-los”. Por esse motivo, caso algum dos riscos explicitados concretizar-se, o participante terá garantido, de acordo com a Resolução

CNS nº 510/16 (2016), o direito de abandonar a pesquisa sem qualquer ônus a qualquer momento.

Quanto aos benefícios, os participantes podem participar da apresentação dos resultados desta pesquisa, bem como usufruir dos dados publicados e publicizados, através da sua socialização, possibilitando novas sugestões para buscar soluções da demanda do seu município. A presente proposta de investigação foi encaminhada para apreciação na Plataforma Brasil e aprovada. Corresponde ao Certificado de Apresentação de Apreciação Ética e, além disso, foi submetida ao comitê de ética da UFFS.

A região da pesquisa é o norte do Rio Grande do Sul. Para melhor localização do leitor, a Figura 1 mostra o mapa de estado e a localização da Sede da Associação dos municípios pesquisados, em seguida a caracterização e localização dos municípios através do mapa que representa a região da AMAU.

**Figura 1 Mapa do RS**



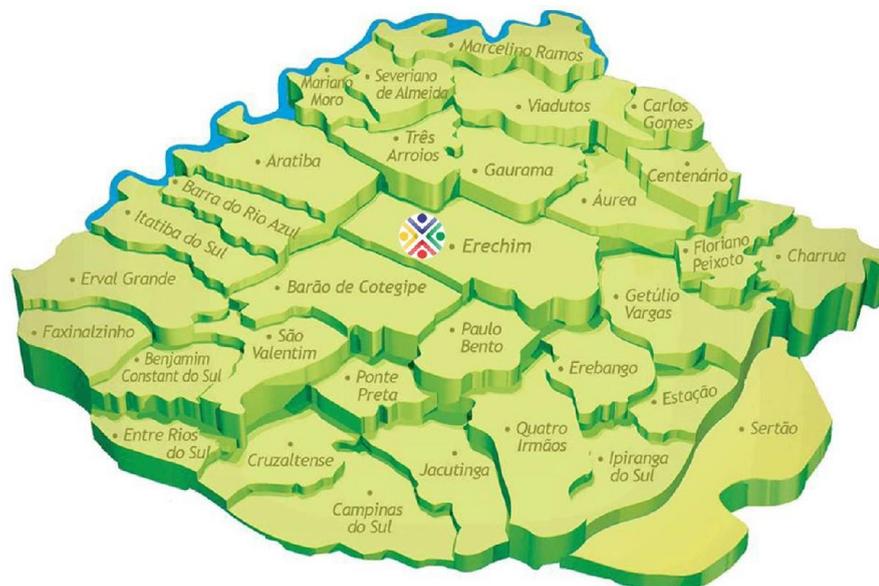
#### **4.3 Os municípios da região da AMAU**

Os municípios que participaram desta pesquisa situam-se na região Norte do estado do Rio Grande do Sul, região do Alto Uruguai. São 32 municípios que constituem esse território, assim discriminados: Aratiba, Áurea, Barão de Cotegipe, Barra do Rio Azul, Benjamin Constant do Sul, Campinas do Sul, Carlos Gomes, Centenário, Charrua, Cruzaltense, Entre Rios

do Sul, Erebang, Erechim, Erval grande, Estação, Faxinalzinho, Floriano Peixoto, Gaurama, Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Jacutinga, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Paulo Bento, Ponte Preta, Quatro Irmãos, São Valentim, Sertão, Severiano de Almeida, Três Arroios e Viadutos.

Na Figura 2 é apresentado o mapa dos municípios que compõem a região da AMAU, possibilitando a localização geográfica dos municípios citados anteriormente.

**Figura 2** – Mapa dos municípios que compõem a região da AMAU.



Fonte: Site institucional. Disponível em <https://www.amau.com.br/site/municipios/>, 2021.

#### **4.4 Indicadores sociais dos coordenadores da gestão educacional infantil dos municípios da AMAU**

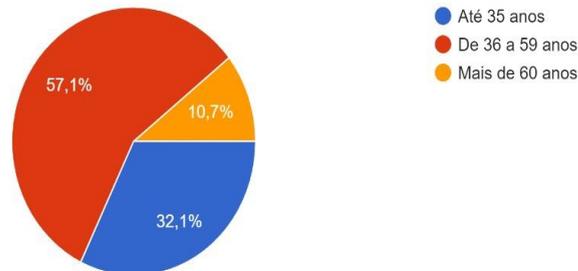
No contexto da implementação de políticas públicas para a educação infantil, um dos atores fundamentais são as/os secretárias (os) municipais de educação. São eles (as) que fazem a gestão das políticas públicas municipais da área. Coordenando e conduzindo os processos da secretaria, induzem a equipe a trabalhar de maneira articulada para consolidar as ações políticas para o cumprimento da legislação vigente em relação à educação infantil. Assim, nesta subseção identificamos o perfil dos gestores municipais pertencentes a AMAU.

Na região do alto Uruguai, a maior parte das secretarias municipais de educação são coordenadas por pessoas entre 36 a 59 anos de idade. Contudo, também se destaca a participação de jovens, pois são 32,1% têm idade até 35 anos (conforme o Gráfico 04). Em

termos de gênero, a grande maioria são mulheres, correspondem a 78,6% (Gráfico 05).

Gráfico 04 – idade secretárias (os) municipais de educação da região da AMAU

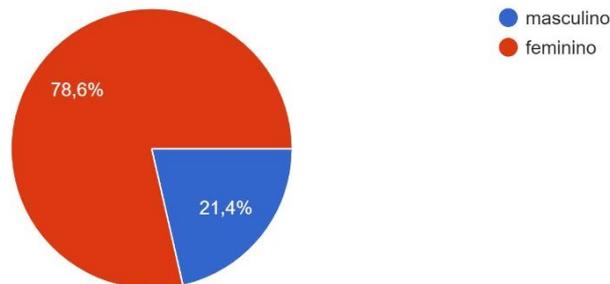
28 respostas



Fonte: elaboração própria com base nas entrevistas realizadas pela autora, 2022.

Gráfico 05 – gênero das/os secretárias (os) municipais de educação da região da AMAU

28 respostas



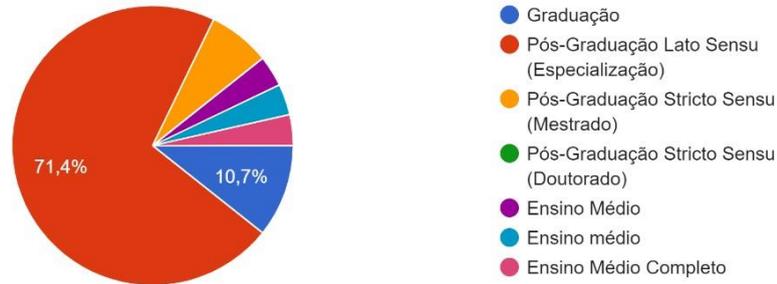
Fonte: elaboração própria com base nas entrevistas realizadas pela autora, 2022.

Em suas trajetórias de formação profissional, a maioria das secretarias da Educação da região da AMAU contam com pós-graduação e especialização. Chamamos a atenção para o fato de que dos 28 secretários (as), quatro deles não têm formação em Ensino Superior, contam apenas com o Ensino Médio (Gráfico 06). Não fica claro nas respostas se o ensino médio é completo ou não. Nos questionamos quanto a formação dos gestores, pois em uma área tão complexa, o fato da formação ser limitada ao ensino médio pode acarretar algum tipo de prejuízo.

Dos gestores com Ensino Superior, quase metade (13 gestores) têm formação na área de Ciências Humanas. Do grupo restante, a formação é diversa, oriundos principalmente da Ciências Exatas e da Terra e da Linguística, Artes e Letras (Gráfico 07).

Gráfico 06 – escolaridade das/os secretárias (os) municipais de educação da região da AMAU

28 respostas



Fonte: elaboração própria com base nas entrevistas realizadas pela autora.

Gráfico 07 – Área de formação das/os secretárias (os) municipais de educação da região da AMAU

28 respostas



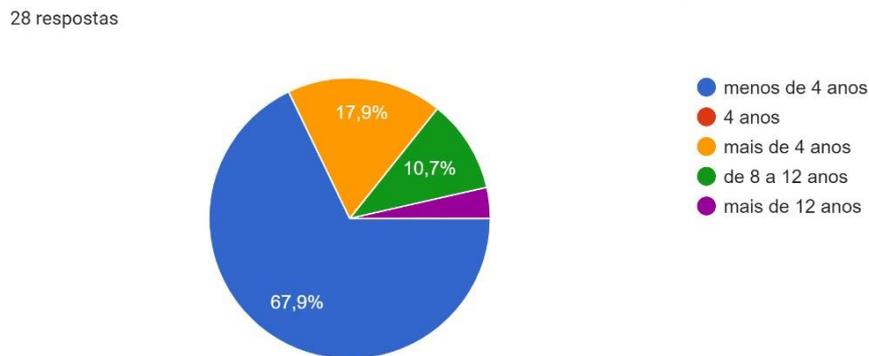
Fonte: elaboração própria com base nas entrevistas realizadas pela autora.

Como apontado nos capítulos anteriores, a gestão da educação infantil exige um alto grau de conhecimento sobre a Legislação que conduz tanto a definição das atribuições do município, bem como os padrões mínimos dos serviços públicos que devem ser oferecidos aos assistidos por essa política pública. Nesse contexto, 67,9% das/os secretárias (os) municipais de educação (ou 19 gestores (as) estão há menos de 4 anos no cargo. Consideramos ser uma característica comum, já que também, os (as) secretários (as) são cargos, políticos, de confiança do prefeito eleito, e podem mudar de acordo com as trocas das gestões municipais (Gráfico 8).

Não fica explícito na pesquisa se a descontinuidade de gestão é concomitante à descontinuidade das políticas públicas. Porém percebe-se que as secretarias em que os secretários estão com mais de uma gestão há maior entendimento sobre as questões legais e

também mais ações realizadas, na primeira fica mais no senso comum e cumprimento legal das ações da secretaria.

Gráfico 08 – tempo no cargo de secretárias (os) municipais de educação da região da AMAU



Fonte: elaboração própria com base nas entrevistas realizadas pela autora.

Os gráficos anteriores (4, 5, 6, 7 e 8) caracterizam o perfil dos secretários da região pesquisada

#### 4.5 O panorama do atendimento a educação infantil na faixa etária de 0 a 3 anos

Segundo o PNE (2014-2024), todos os municípios devem 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 de 2024. De acordo com as informações apresentadas pelos (as) secretários (os) de Educação, este não é um problema para os municípios da AMAU. Dos 28 municípios, apenas seis deles têm lista de espera. São eles: Barão de Cotegipe (10 crianças), Campinas do Sul (20 crianças), Erechim (200), Estação (7 crianças), Getúlio Vargas (49 crianças) e Jacutinga (5 crianças).

O que observou-se é que, mesmo nos municípios que têm lista de espera, eles estão cumprindo com a meta estabelecida no PNE (2014-2024). O grande desafio desses municípios é, portanto, atender todas as crianças que buscam vagas nas creches. Importante ressaltar que nos municípios de pequeno porte não há demanda reprimida, nem lista de espera. Não se tem um diagnóstico de pesquisa, o que leva a crer que há demanda populacional mas que por opção, as famílias não matriculam as crianças nesta faixa etária na escola. Reforçando a ideia de que as famílias que buscam matrículas na escola são as que não tem com quem deixar seus filhos

pequenos (Quadro 9). Percebemos ainda que nos municípios onde a população é rural e as escolas são na zona urbana, os pais não buscam vaga nas escolas de Educação Infantil, pois não entendem ser necessário e ainda tem o risco do transporte,. Entendem a locomoção como um risco às crianças. Preferem deixar os filhos em casa até a idade obrigatória.

Os municípios que ainda não cumpriram a meta 1 relataram que têm políticas concretas para a sua implementação e para atingir a meta. Entre as ações em destaque estão a busca ativa, capacitação dos profissionais, conscientização dos pais e divulgação (em redes sociais e outras mídias). Nesse contexto, onde a maioria dos municípios já cumpriram a meta 1 do PNE, as prefeituras relatam diversas práticas para ampliar ainda mais o atendimento, cobrindo 100% das crianças.

Quadro 9 – municípios e o atendimento de crianças de 0 a 3 anos

Município	Censo 2010	Valor recebido FUNDEB 2021	Total de alunos no município	Alunos atendidos de 0 a 3 anos	Lista de espera de 0 a 3 anos
1) ARATIBA	6565	R\$ 4.101.658,67	713	87	0
2) ÁUREA	3665	R\$ 1.927.646,31	426	Não informado	Não informado
3) BARÃO DE COTEGIPE	6529	R\$ 3.677.530,12	702	170	10
4) BARRA DO RIO AZUL	2003	R\$ 672.251,97	178	22	0
5) BENJAMIN CONSTANT DO SUL	2307	R\$ 1.539.735,36	372	50	0
6) CAMPINAS DO SUL	5506	R\$ 2.956.427,88	611	70	20
7) CARLOS GOMES	1607	R\$ 662.563,60	161	Não informado	Não informado
8) CENTENÁRIO	2965	R\$ 994.878,62	333	35	0
9) CHARRUA	3471	R\$ 1.783.820,69	466	25	0
10) CRUZALTENSE	2141	R\$ 1.361.344,81	191	27	0
11) ENTRE RIOS DO SUL	3080	R\$ 2.334.486,02	378	40	0
12) EREBANGO	2970	R\$ 1.997.461,05	419	70	0
13) ERECHIM	96.087	R\$47.235.945,5 1	14.294	1.396	200
14) ERVAL GRANDE	5163	R\$ 3.652.777,11	671	90	0
15) ESTAÇÃO	6011	R\$ 3.028.318,19	680	130	7
16) FAXINALZINHO	2567	R\$ 1.208.903,62	330	68	0
17) FLORIANO PEIXOTO	2018	R\$ 817.665,53	163	71	0
18) GAURAMA	5862	R\$ 3.425.681,68	626	82	0
19) GETÚLIO VARGAS	16154	R\$ 9.860.841,84	1625	199	49
20) IPIRANGA DO SUL	1944	R\$ 1.593.168,98	199	26	0
21) ITATIBA DO SUL	4171	R\$ 2.168.584,68	411	40	0

Continuação da p. 67.

22) JACUTINGA	3633	R\$ 1.999.570,39	376	80	05
23) MARCELINO RAMOS	5134	R\$ 2.458.569,93	546	47	0
24) MARIANO MORO	2210	R\$ 627.061,07	215	Não informado	Não informado
25) PAULO BENTO	2196	R\$ 1.239.064,16	243	25	0
26) PONTE PRETA	1750	R\$ 995.330,46	183	04	0
27) QUATRO IRMÃOS	1775	R\$ 1.279.403,33	188	Não informado	0
28) SÃO VALENTIM	3632	R\$ 2.351.337,33	387	60	0
29) SERTÃO	6294	R\$ 3.795.351,53	1032	108	0
30) SEVERIANO DE ALMEIDA	3842	R\$ 2.014.749,73	409	58	0
31) TRÊS ARROIOS	2855	R\$ 1.005.668,81	243	Não informado	Não informado
32) VIADUTOS	5311	R\$ 2.861.810,57	510	70	0

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE (2010), SIOPE quadro demonstrativo das receitas e despesas com o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação- FUNDEB período de referência- 6º Bimestre/2021. Entrevistas com as/os secretárias (os) municipais de educação da região da AMAU.

Na sequência, alguns relatos dos (as) secretários (as) que buscam cobrir 100% das crianças de 0 a 3 anos matriculadas, em resposta à questão: Como a Secretaria de Educação tem planejado para o alcance da Meta 1 do PME?

Tabela 1 – Descrição das ações

DESCRIÇÃO DA AÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Já atendemos a todos desde 2015.</li> <li>- O município dispõe de vagas pra todas as crianças em idade escolar.</li> <li>- De 4 e 5 já está realizado, atendimento total. E na demanda de creche atende a procura, mas não 50% devido ao fato das crianças residentes no interior não solicitam este atendimento.</li> <li>- Já atingimos a meta 1.</li> <li>- A meta 1 é alcançada em 100% no nosso município com facilidade.</li> <li>- Consultas à população através da secretaria de saúde, mostra das atividades ofertadas.</li> <li>- Disponibilizamos vagas e estamos em diálogo com a gestão municipal atual para a ampliação da creche.</li> <li>- Ampliando gradativamente o número de vagas; oferecendo o turno integral para a creche buscando recursos para ampliar e melhorar os espaços físicos da instituição de ensino.</li> <li>- O atendimento da Pré-Escola já é de 100%, então o grande desafio é o atendimento de 0 a 3 anos. Para isso estamos buscando diferentes alternativas: aumento da compra de vagas em Escolas Privadas; ampliação das Escolas Municipais com novas salas; construção de novas escolas.</li> <li>- Ampliar as escolas já existentes aproveitando a estrutura de pessoal, direção e vice, serventes não ampliando investimentos neste sentido.</li> <li>- Buscando parceria com o estado; Divulgação nas redes sociais. Disponibilização do Transporte Escolar.</li> <li>- Ampliação de espaço físico; concurso público para profissionais da educação.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria a partir das entrevistas com os/as secretários/as municipais de Educação da AMAU, 2022.

#### **4.6 Os principais desafios encontrados na secretaria frente às demandas da educação infantil**

A Constituição Federal de 1988 foi um grande marco para o início da afirmação da educação infantil como uma política pública no Brasil. Ela explicitou o direito das crianças a receber desde o nascimento, atendimento educacional em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 a 5 anos). Desde então, um conjunto de outros marcos legais configuraram responsabilidades aos entes federais e municipais bem como a definição desta etapa da educação não apenas como um ato assistencialista, mas definido como um importante processo da formação educacional dos (as) cidadãos (ãs) brasileiros (as) (ABUCHAIM, 2018).

Nesse contexto, a implementação da política pública voltada à educação infantil é complexa. Envolve não apenas garantir um espaço físico e pessoal para abrigar as crianças e cumprir com a carga horária, mas também necessita oferecer um espaço físico com recursos materiais adequados e profissionais capacitados para o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físicos, psicológicos e social, como afirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394, de 1996, ou mesmo para cumprir os requisitos avaliativos colocados pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

É nesse contexto que os (as) secretários (as) identificaram ser as principais dificuldades dos municípios da AMAU para implementação das políticas públicas para a educação infantil. Como vimos na subseção anterior, os municípios estão conseguindo implementar as metas colocadas no PNE (2014-2024), contudo, as dificuldades para o sucesso do cumprimento são muitas. Identificamos que entre os problemas citados, a questão recursos humanos foi a mais citada pelos entrevistados.

Para os (as) secretários (as), essas dificuldades com os recursos humanos são múltiplas. Em especial, está a falta de formação dos professores. Segundo os gestores, as prefeituras têm muita dificuldade em encontrar e manter profissionais capacitados para exercer a função, sejam de professores ou de monitores para atender as crianças. Além disso, para os professores contratados, os gestores apontam dificuldades dos profissionais de se adaptarem às propostas de ensino elaboradas pelos documentos oficiais e de caráter mandatário.

A segunda maior dificuldade apontada pelos (as) os (as) secretários (as) foi a falta de espaços físicos, principalmente de creches para atender alunos (as) de 0 a 3 anos. Nesse contexto, observa-se que o avanço de mecanismos legais que garantem o acesso e o direito das crianças à Educação Infantil, permitindo a uma parcela significativa da população ter uma primeira educação antes dos 5 anos não é acompanhada pela formação de meios fundamentais

para se garantir esse acesso: estruturas físicas permanentes para atender as crianças.

Como colocado na subseção anterior, os municípios da AMAU se caracterizam por serem predominantemente rurais. Nesse sentido, refletindo esta realidade, (as) os (as) secretários (as) também relataram das crianças não acessarem as escolas em razão da falta de transporte. Por fim, em um terceiro lugar, a falta de recursos financeiros também foi relatada como uma dificuldade para implementação das políticas de educação infantil (Tabela 2).

Tabela 02 – As principais dificuldades para implementação das políticas da educação infantil nos municípios da AMAU

DIFICULDADES	CONTEÚDO
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação dos profissionais.</li> <li>- Professores dispostos a mudanças.</li> <li>- Organização do quadro de pessoal, tendo em vista que de 0 a 3 são muitos profissionais necessários para o atendimento (professoras e monitoras).</li> <li>- Garantir qualidade no atendimento nas vagas compradas nas Escolas Privadas.</li> <li>- Limite prudencial da folha de pagamento que implica na contratação de profissionais, a falta constante de professores, seja por atestado médico, a falta de entendimento por parte dos profissionais por entender como trabalhar esta etapa da educação infantil, apesar de toda formação oferecida, a equipe diretiva ser eleita, implica em contratações temporária de novos profissionais, através de processo seletivo.</li> <li>- Falta de profissionais para atender a demanda.</li> <li>- A formação de professores.</li> <li>- profissionais efetivos que não se adequam às novas formas de ensinar propostos na BNCC.</li> </ul>
Espaço físico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Espaço físico</li> <li>- Estrutura física para atender a demanda.</li> <li>- Falta de espaço físico</li> <li>- Espaço físico</li> <li>- estrutura física (necessidade de mais salas de aula e de espaços mais amplos);</li> <li>- Infraestrutura Falta de espaço físico para atender principalmente as crianças da creche.</li> <li>- infraestrutura para esta demanda</li> <li>- Nossa maior dificuldade é a liberação da Escola Pró-infância que está interdita.</li> </ul>
Transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conseguir atender o mínimo de 50% das crianças de até 3 (três) anos, em virtude de não termos transporte</li> <li>- Crianças que residem no interior distantes das Escolas Municipais.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria a partir das entrevistas com os/as secretários (as) municipais da Educação da AMAU, 2022

Como pode-se notar pelas falas das (os) gestoras (es), a efetivação do direito à educação infantil não se restringe apenas à garantia de crianças pequenas matriculadas nessa fase. Nesse contexto, uma das observações que podem ser feitas a partir dos relatos das (os) gestoras (es) em meio às dificuldades apontadas é que as secretarias de Educação da região da AMAU se alinham a gestão vigente, a qual busca encerrar a visão de assistencialismo social vinculada a essa fase da educação para efetivar a concepção de “que a criança, sujeito em formação, tem direito a educar-se em uma instituição independente da necessidade de guarda que seus tutores legais apresentarem (MONÇÃO, GODOY, 2021, p.33)”

Assim, embasada em uma série de legislações alinhadas com o avanço na concepção da educação na faixa etária de 3 a 0 anos implementadas principalmente a partir de 1996 com a LDB, as prefeituras reconhecem e buscam fornecer espaços sociais com recursos didáticos adequados e principalmente, que estejam atendidas por profissionais capacitados e em constante formação (NASCIMENTO, 2021). Contudo, ao encontro das dificuldades apontadas pelos gestores (as), Nascimento (2021, p.120) ressalta:

Para que de fato a educação possa acontecer com a qualidade esperada por todos, é imprescindível que o Estado destine recursos financeiros que possibilitem desde estrutura física (espaços adequados para estudantes e profissionais) até remunerações condizentes para esses profissionais desempenharem o seu papel social.

É nesse sentido que os gestores apontam a grande dificuldade. Ou seja, de se terem recursos financeiros para fornecer esses espaços (antes inexistentes) e docentes qualificados para atender a demanda legislativa bem como expandir o atendimento para além da Meta 1.

#### **4.7 As ações exitosas frente às demandas na Educação Infantil**

Em meio às dificuldades acima relatadas, os gestores (as) também foram questionados sobre as práticas que consideraram exitosas à educação infantil em seus municípios. Sobressaíram-se nas respostas os seguintes fatores exitosos: o cumprimento da Meta 1, formação continuada, construção e melhorias dos espaços físicos, planejamento, atuação pedagógica e especificidades de cada município. Como aponta a tabela 3.

Tanto nas categorias como no conteúdo das narrativas, é possível observar que as prefeituras da AMAU têm desenvolvido uma série de ações alinhadas ao cumprimento da Meta 1 (alcançada pela maioria dos municípios) e das demais legislações e orientações vigentes para esta fase da educação. Por exemplo, o conteúdo da categoria “formação continuada”vai

ao encontro do Novo Plano Nacional de Educação Lei 13.005, de junho de 2014, que ressalta na meta 1 a relevância da formação de professores para Educação Infantil.

Tabela 3 – ações exitosas frente às demandas

CATEGORIA	DESCRIÇÃO
Cumprimento da Meta 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atendimento em tempo integral de crianças da pré-escola e atendimento a toda a demanda de educação infantil no município.</li> <li>- 100% de atendimento das crianças de 01 a 05 anos.</li> <li>- Busca ativa de todos, até na comunidade indígena.</li> <li>- Permanência das crianças na escola.</li> <li>- Oferta de vagas em turno integral para as crianças.</li> </ul>
Formação continuada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Novos paradigmas na Educação Infantil.</li> <li>- Implementação da BNCC.</li> <li>- Formação adequada e continuada, aos professores e demais profissionais da educação.</li> </ul>
Espaços	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação da Escola.</li> <li>- Adaptação dos espaços.</li> <li>- Construção de escolas novas no município.</li> <li>- Oferecer espaço escolar às crianças.</li> <li>- Melhoramentos na estrutura física e dos espaços da escola.</li> </ul>
Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controle e previsão de crianças que venham a utilizar a Educação infantil.</li> <li>- Monitoramento através de parcerias com todas as secretarias.</li> <li>- Busca de parcerias através de programas educacionais.</li> <li>- Parceria com o Estado no que se refere a espaço físico.</li> <li>- Termo de Fomento com entidade filantrópica.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acompanhamento de assistente social, psicóloga e fonoaudióloga na rede para orientar as famílias.</li> </ul>
Atuação pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aquisição de jogos pedagógicos.</li> <li>- Brinquedos não estruturados, o contato com a natureza.</li> <li>- Práticas voltadas para a faixa etária, respeitando o tempo de cada criança.</li> </ul>
Especificidades de cada município	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possuímos vagas disponíveis.</li> <li>- É uma realidade um pouco diferente por ser um município de pequeno porte.</li> <li>- Todas as ações propostas foram exitosas.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria a partir das entrevistas com os/ as secretários (as) municipais da Educação da AMAU, 2022.

Ainda nesta categoria, é possível relacionar as práticas das prefeituras com as afirmações de Nóvoa (2001, não paginado) sobre a formação continuada de professores (as):

O aprender contínuo é essencial em nossa profissão. Ele deve se concentrar em dois pilares: a própria pessoa do professor, como agente, e a escola, como lugar de crescimento profissional permanente. Sem perder de vista que estamos passando de uma lógica que separava os diferentes tempos de formação, privilegiando claramente a inicial, para outra que percebe

esse desenvolvimento como um processo. Aliás, é assim que deve ser mesmo. A formação é um ciclo que abrange a experiência do docente como aluno (educação de base), como aluno-mestre (graduação), como estagiário (práticas de supervisão), como iniciante (nos primeiros anos da profissão) e como titular (formação continuada). Esses momentos só serão formadores se forem objeto de um esforço de reflexão permanente.

Além destes fatores, também é importante ressaltar a relação entre a prática exitosa e a característica dos municípios da AMAU. Como já relatado, a AMAU se caracteriza por ter municípios de pequeno porte. Nesse sentido, os gestores (as) desses municípios destacaram a baixa demanda, o que permitiu, segundo suas próprias afirmações, superar os 50% das crianças pequenas atendidas na educação infantil.

Também se observa que as práticas exitosas apontadas pelos gestores (as) é o resultado de um conjunto de ações que envolvem uma rede de fatores complementares compostas pelo planejamento/consciência municipal (tais como, a busca de parcerias ou o monitoramento com outras secretarias), orientações e obrigações das legislações vigentes (cumprimento da Meta 1 e formação continuada), financiamento (onde foi possível construção, ampliação ou adaptação dos espaços físicos). É nesse contexto que se apresentam as respostas quando os gestores (as) foram interrogados sobre os motivos das escolhas para práticas exitosas (Tabela 4).

Tabela 4 – motivos das escolhas para práticas exitosas

MOTIVO	DESCRIÇÃO
Experiências profissionais	-O conhecimento da rede particular onde até então atuava. - A experiência de vivenciar a mudança.
Necessidades e demandas	- Por apresentar um bom resultado nesses setores - Conhecimento das características da população.
Gestão Pedagógica	- Um olhar diferenciado com relação à educação infantil, como etapa indispensável na formação dos sujeitos e a necessidade de investir em uma educação de qualidade, que atendesse a todos os sujeitos, com equidade de acesso e permanência na escola. - Entendimento da educação Infantil como etapa, não só primeira, mas essencial da Educação Básica. - A melhoria da qualidade do ensino, a valorização dessa importante modalidade para o crescimento de nossas crianças.
Direito Obrigações legais	- Reivindicação dos pais e necessidade de formações. - A falta de vagas. - A necessidade e o comprometimento com as famílias que fazem parte da nossa comunidade. - O cumprimento da legislação vigente, e a responsabilidade no atendimento com as crianças do Município. - Compromisso com esta etapa da Educação. - A necessidade de atendimento. -Necessidade de cumprir a meta 1 do PME.

Continua na p. 74

Continuação da p. 73

MOTIVO	DESCRIÇÃO
Financiamento	- Por vir de uma rede particular e descobrir que no sistema público o orçamento é muito maior e mais flexível, que o que realmente precisa é conhecer, querer e fazer mudar.

Fonte: elaboração própria a partir das entrevistas com os/as secretários (as) municipais da Educação da AMAU.

#### 4.8 Critérios para a escolha das políticas públicas adotadas

Na subseção anterior foram expostas as ações que as prefeituras da AMAU realizam junto à educação infantil. Como foi possível observar, estas ações estão tanto voltadas para o cumprimento e/ou superação das metas legais vigentes como alinhadas com as atuais orientações dos planos nacionais. Para a escolha das mesmas, os gestores levaram os seguintes fatores: necessidade, atributo pessoal, garantia ao direito/superação da garantia ao direito, financeiros, planejamento e senso de dever público, pedagógico (Tabela 5).

Tabela 5 – Critérios utilizados na escolha das políticas adotadas

CATEGORIA	DESCRIÇÃO
Necessidades	- A realidade encontrada.
Atributo pessoal	- Qualidade: empenho.
Garantia ao direito/superação da garantia ao direito	-O espaço para o atendimento de todos. - Acesso a uma educação de qualidade, de forma que acolhesse e atendesse a todas as crianças com equidade, fortalecendo sua formação integral. - As políticas foram utilizadas na tentativa de cumprir a meta 01 do PME. - A existência da demanda da sociedade e a possibilidade de oferecer as vagas diante da estrutura e recursos que o município dispõe. - Todas as crianças estarem no espaço escolar. - Necessidade de atendimento das crianças. - Demanda. - Atender todos os inscritos. -Oferecer vagas, mesmo que a escola não esteja no zoneamento da família.
Financeiros	- Ampliação de sala com recurso próprio. - Criação de espaços lúdicos para essa faixa etária; investimentos na formação dos professores.
Planejamento e senso de dever público	- Cumprimento de metas, pensar em políticas públicas como dever do ente público.

Continua na p. 75

Continuação da p. 74

CATEGORIA	DESCRIÇÃO
Pedagógico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboração de diretrizes curriculares.</li> <li>- Promover atendimento de qualidade.</li> <li>- Uma educação com equidade e qualidade para ações dos educadores e comunidade escolar, para aprendizado e crescimento dos educandos e para construir uma sociedade mais humana e engajada nas ações sociais.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria a partir das entrevistas com os/ as) secretários (as) municipais da Educação da AMAU.

É possível observar que a execução da meta 1 do PME (e a ampliação para além dos 50% das crianças de 0 a 3 anos matriculadas), as prefeituras da AMAU tem levado em conta não apenas a legislação, que é importante e orienta, mas também valores pessoais de dever público e sociais, possibilidades de recursos financeiros municipais (garantia extra de recursos que permitem execução de políticas públicas à educação infantil) e mesmo conhecimento de orientações pedagógicas do ensino.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como base estudar a demanda por vagas na Educação Infantil na etapa creche, para crianças de zero a três anos de idade nos 32 municípios que compõem a região do Alto Uruguai (AMAU), do Estado do Rio Grande do Sul.

Destaca-se que, no decorrer da realização do trabalho muitos conceitos que esta pesquisadora tinha como gestora municipal foram se modificando, até mesmo conceitos simples como “o município terá obrigação de ofertar vagas para crianças”, pelo de as crianças terem o direito de estar na escola, sendo uma obrigação do poder público ofertar matrículas, construir políticas públicas que atendam as demandas, além da importância pedagógica do atendimento das crianças.

O trabalho buscou reconhecer também o prejuízo existente no atendimento atual ocasionado pela lacuna de anos de abandono a esta etapa pelo poder público. Destaca-se que a garantia do direito à educação perpassa pela elaboração e execução de políticas públicas educacionais, o que exige do Poder Público a responsabilidade de planejar e promover ações que atendam às necessidades e aos anseios da sociedade, além de atenderem as exigências legais.

Assim, as políticas públicas surgem num contexto sócio-político e histórico, os quais refletem os mandamentos legais e as disputas entre projetos políticos existentes na sociedade. Portanto, entender o contexto juntamente com os referenciais teóricos são aspectos que precisam ser considerados para uma análise e discussão das Políticas Educacionais da Educação Infantil.

A Educação Infantil, compreendida assim, como um avanço político e legal, colabora para a sua entrada como parte das estratégias e propostas visando à criação de ações que mantém uma estreita relação com as demandas da sociedade, constituindo-se como a primeira etapa da educação básica.

O campo das políticas educacionais, considerado também um espaço de conflito e disputas, também reúne conquistas significativas para a efetivação do direito à escolarização de todo cidadão e cidadã brasileiros. Assim, entre as conquistas mais significativas nos avanços na História da Educação Infantil no Brasil, destacam-se: a equiparação de direitos dos profissionais que atuavam e atuam na Educação Básica, com os mesmos salários, a exigência de uma formação mínima para atuar na Educação Infantil, e principalmente, o reconhecimento da relevância desta etapa da Educação Básica com a criação do FUNDEB, em 2008 (BRASIL,

2008), que viabilizou novos investimentos na Educação Infantil no país.

Legalmente, tem-se também o atendimento na Educação Infantil como direito que é o que nos traz a LDB de 20 de dezembro de 1996. O atendimento dessa faixa etária também é previsto nas metas do Plano Nacional da Educação aprovado pela Lei Federal nº 13.005/2014, na meta 1, a qual destaca que 50% das crianças, de zero a três anos, deve ocorrer até o final da vigência do plano, em junho de 2024.

No entanto, mesmo com essas conquistas, há uma demanda reprimida das famílias por vagas em instituições de Educação Infantil nos 32 Municípios que compõem a região da Associação dos Municípios do Alto Uruguai (AMAU). Isso indica que há necessidade de realização de estudos e pesquisas que tentem apresentar alternativas para atender a demanda, propiciar diálogo e reflexões entre o Poder Público e a sociedade, para que se possa construir Políticas Públicas e investimentos financeiros buscando um olhar mais atento a esta etapa da infância por ser uma competência legal dos próprios municípios.

Neste sentido, tem-se a atual situação desafiadora e com muitas limitações, a qual seja, como ampliar e qualificar o atendimento na Educação Infantil no município? Precisamos de infraestrutura física, espaços adequados, lembrando que no primeiro ano de matrícula dos estudantes os municípios suportam os gastos, pois a contabilização no Censo Escolar será no ano posterior. Ainda como desafio destaca-se a necessidade de esse atendimento ocorrer de acordo com as questões pedagógicas, com professores com formação específica para essa etapa da educação e com infraestrutura própria para esse atendimento.

Para os secretários dos municípios que responderam ao questionário, as dificuldades com os recursos humanos são múltiplas, sendo que em especial, está a falta de formação dos professores. Segundo os gestores, as prefeituras têm muita dificuldade em encontrar e manter profissionais capacitados para exercer a função, sejam de professores ou de monitores para atender as crianças. Além disso, em relação aos professores contratados, os gestores apontam dificuldades dos profissionais de se adaptarem às propostas de ensino elaboradas pelos documentos oficiais e de caráter oficial.

A segunda maior dificuldade apontada pelos secretários foi a falta de espaços físicos, principalmente de creches para atender alunos de 0 a 3 anos. Nesse contexto, observa-se que o avanço de mecanismos legais que garantem o acesso e o direito das crianças à Educação Infantil, permitindo a uma parcela significativa de a população ter uma primeira educação antes dos 5 anos não é acompanhada pela formação de meios fundamentais para se garantir esse acesso, ou seja, estruturas físicas permanentes para atender as crianças.

Ainda, conforme colocado na subseção anterior, os municípios da AMAU (Associação

dos Municípios do Alto Uruguai), se caracterizam por serem predominantemente rurais. Nesse sentido, refletindo sobre esta realidade, os secretários também relataram o fato de as crianças não acessarem as escolas de educação infantil em razão da falta de transporte.

Por fim, em um terceiro lugar, a falta de recursos financeiros também foi relatada como uma dificuldade para implementação das políticas de educação infantil, visto que, muitas vezes, o governo federal encaminha recursos para a construção de espaço físicos, mas não para a manutenção posterior desses espaços, como recursos humanos, por exemplo.

Conforme a pesquisa realizada, destaca-se ainda que, de acordo com dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), há um previsão de decréscimo na população, em especial na faixa etária da Educação Infantil, bem como um aumento do número de matrículas de responsabilidade dos municípios, o que também precisa ser analisado pelas gestões municipais no seu planejamento para a Educação Infantil.

Neste sentido, de acordo com o exposto acima, destaca-se que há práticas exitosas que respondem ao desafio de garantir uma educação infantil com qualidade social. E a pergunta é exatamente esta: Por que esses conseguem e outros não? Quais são os motivos? Sorte? Acaso? Presente de políticos? Enfim, o que leva uma administração pública efetivar o direito à uma Educação Infantil com qualidade social, sem improviso e fila de espera e outras não conseguirem o mesmo?

Assim, no percurso da pesquisa, destacam-se as sugestões propositivas elaboradas neste estudo como possibilidade de garantir a ampliação do atendimento da Educação Infantil tratadas como as práticas exitosas das Secretarias de Educação atendendo vagas na Educação Infantil, presentes na tabela de número 3 na página 72 deste trabalho.

No processo de investigação através de questionário percebeu-se que em municípios de pequeno porte geralmente não há falta de vagas, fato este que pode estar ligado ao fato de que os familiares não buscam vagas nas escolas, principalmente os que residem na zona rural, visto que podem e preferem cuidar das suas crianças, enfatizando o conceito de que os pais trabalhadores das áreas urbanas e que não tem com quem deixar seus filhos é que buscam a escola. Entretanto, o fato de os pais não matricularem seus filhos, muitas vezes, acaba tornando-se um empecilho para que muitos municípios atinjam a meta de atendimento.

Destaca-se que no município pelo qual a pesquisadora responde, ou seja, Getúlio Vargas, foi constatado que o atendimento na Educação Infantil gira em torno de 80% do atendimento, superando a Meta 1 do Plano Nacional de Educação, que prevê o atendimento de 50%, podendo ser considerado um município que tem práticas exitosas de atendimento desta faixa etária.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Angela da Silva Aguiar. Relato da resistência à instituição da BNCC pelo Conselho Nacional de Educação mediante pedido de vista e declarações de votos. In: AGUIAR, Márcia Angela; DOURADO, Luiz Fernandes. (orgs.). A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas. Recife: ANPAE, 2018. ALMEIDA, Riezo Silva. **Política pública e educação infantil**: um estudo sobre a implantação do Programa PROINFÂNCIA em Brasília. 216. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

ARAÚJO, A. V. **Política pública, juventude e educação**: o Programa Nacional de Inclusão de Jovens na perspectiva dos atores envolvidos. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, Recife - PE, 2006.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 2. ed. ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

BATISTA, Neusa Chaves. **A formação do Estado nacional brasileiro**: implicações para a gestão das políticas públicas educacionais. Eccos Revista Científica, v. 9, n. 2, p. 387-408, 2007.

BORGES, Daniele Sant'Ana. **Políticas públicas de acesso à educação infantil no município de Campo Largo - PR (2003 – 2016)**. 2017.146 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2017.

BRANCO, Nicássia Alves Cezario. **A relação público-privado na educação infantil no município de Goiânia**: da trajetória legal da política pública de convênios à percepção dos atores-gestores envolvidos. 2019. 262 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, 20 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm) Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília, 13 jul. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm) Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 20/2009**. Brasília: MEC/CNE/CEB, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 01/1999**. Brasília: MEC/CNE/CEB, 1999.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm#:~:text=LEI%20N](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm#:~:text=LEI%20N)

%C2%BA%2013.005%2C%20DE%2025 Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394) Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Resolução nº 01/2012. Brasília, 30 de maio de 2012. <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superioreseres/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/17810-2012-sp1258713622> Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, 1990. Lei 8069/1990.

BRASIL. Ministério da Educação. Política Nacional de Educação Infantil. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação. Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Base Nacional Comum Curricular-3ª versão revista. Brasília, DF: MEC/SEB, 2017. Disponível em:

[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_20dez\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_20dez_site.pdf) Acesso em: 18 set.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2010.

BRUNO, Marilda Moraes Garcia. A construção da escola inclusiva: um a análise das políticas públicas e da prática pedagógica no contexto da educação infantil. **Revista**

@**mbienteeducação**, [S.l.], v. 1, n. 2, abr. 2018. ISSN 1982-8632. Disponível em:

<<https://publicacoes.unicid.edu.br/index.php/ambienteeducacao/article/view/589>>. Acesso em: 10 set. 2021.

CRAVEIRO, C.B.A.; MEDEIROS, S. (Org.). **Diretrizes curriculares nacionais para a educação básica: diversidade e inclusão**. Brasília: CNE/MEC/SECADI, 2013

CERVO, Amado Luiz. **Metodologia científica**. São Paulo: Makron Books, 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil; REIS, Magali; ZANARDI, Teodoro Adriano Costa. **Base Nacional Comum Curricular: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Cortez, 2018.

DA SILVA, Claudionor Renato. BNCC da educação infantil: necessidades formativas críticas e de transgressão aos estagiários (as) em cursos de pedagogia. **Revista Internacional de Formação de Professores**, v. 4, n. 3, p. 70-89, 2019.

DEMO, Pedro. **Política social do conhecimento**. SP: Vozes, 2000.

DIEHL, Astor Antonio; TATIM, Denise Carvalho. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2001.

DROUET, Ruth Caribé da Rocha. **Fundamentos da educação pré-escolar**. São Paulo: Ática, 1990.

FARENZENA, Nalú. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. In: **FINEDUCA - revista de financiamento da educação**. Volume 10 – 2020, n. 21. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre/RS – Brasil.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. *Cadernos CEDES* [online]. 2009, v. 29, n. 78. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200002> Acesso em: 18 set. 2021.

FREITAS, Andreza Cristina Morais de. **O brincar nas políticas públicas para a educação infantil brasileira**: dos documentos oficiais à proposta pedagógica para a educação infantil do Sistema Municipal de Ensino de Bauru/SP. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/14424> Acesso em: 26 / 2021.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias.. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, SP: Atlas, 2002.

GONSALVES, E. P. **Iniciação à pesquisa científica**. Campinas, SP: Alinea, 2001.

GROSSER, Viviane Pereira. **O Controle De Políticas Públicas Pelos Tribunais De Contas**: uma análise a partir do impacto da atuação do TCE-RS no monitoramento da implementação da política de educação infantil nos municípios gaúchos. Dissertação (Mestrado) - Porto Alegre, 2019.

GUIMARÃES, Célia Maria. A história da atenção à criança e da infância no Brasil e o surgimento da creche e da pré-escola. **Revista Linhas. Florianópolis**, v. 18, p. 80-142, set./dez. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Site institucional**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

LUNA, S. V. O falso conflito entre tendências metodológicas. In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2000, p. 21-33.

MARQUES, C. M.; PEGORARO, L.; SILVA, E. T. da. Do assistencialismo à Base Nacional Comum Curricular (BNCC): movimentos legais e políticos na educação infantil. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 20, n. 42, p. 255 - 280, 2019. Disponível em:

<https://www.revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1984723820422019255> Acesso em: 19 set. 2021.

MARTINS, Clarissa de Andrade Fernandes. **A inclusão de crianças com deficiência na educação infantil: políticas públicas na visão dos professores**. 151f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2018.

MAUDONNET, Janaina Vargas de Moraes. **Movimentos sociais em defesa da infância: os fóruns de educação infantil e suas incidências nas políticas públicas no Brasil**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. doi:10.11606/T.48.2019.tde-02052019-150720. Acesso em: 28 / 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MONÇÃO, Maria Aparecida Guedes; GODOY, Priscila Lopes de. **Desafios para a efetivação da oferta de Educação Infantil com qualidade: avanços e retrocessos nas políticas e na legislação educacional**. In: Políticas Públicas de Educação Infantil: diálogos com o legado de Fúlvia Rosemberg. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. 524p.

MONTANDON, M. I. Políticas públicas para a formação de professores no Brasil: os programas Pibid e Prodocência. **Revista da ABEM**, v. 20, n. 28, p. 47-60, 2012 Disponível em: <http://www.abemeducaacaomusical.com.br/revistas/revistaabem/index.php/revistaabem/article/viewFile/103/86>. Acesso em: 9 set. 2021.

MORAIS, Ludmylla da Silva. **As políticas públicas de formação continuada das professoras da educação infantil em Goiânia**. 2018. 115 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Catalão, 2018.

MOROSINI, Marília Costa; FERNANDES, Cleoni Maris Barboza Fernandes. Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação por escrito**. Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/porescrito/article/view/18875/12399> Acesso em: 20 set. 2021.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do. **Financiamento, profissionais da Educação Infantil e carreira docente: um diálogo através dos planos de carreira e estatutos do magistério das capitais brasileiras**. In: Políticas Públicas de Educação Infantil: diálogos com o legado de Fúlvia Rosemberg. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. 524p.

NEZ, E. **Um balanço do programa nacional bolsa escola (2001-2003):** programa assistencial ou política educacional? Dissertação de Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG, Ponta Grossa, 2005.

NÓVOA, Antonio. Antonio Nóvoa: "professor se forma na escola". [Entrevista concedida a Paola Gentile]. **Nova Escola**, 5 de janeiro de 2001. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/179/entrevista-formacao-antonio-novoa>. Acessado em 20 de junho de 2022.

OLIVEIRA, Adão F. de. PIZZIO, Alex e FRANÇA, George. (orgs.) **POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: conceito e contextualização numa perspectiva didática.** Texto publicado no livro **“Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas”**, Editora da PUC Goiás, 2010. p. 93-99.

OLIVEIRA, Cleiton de. A pesquisa sobre a municipalização do ensino: algumas tendências. In: OLIVEIRA, Dalina Andrade; FELIX, Maria de Fátima. **Política e Gestão da Educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

OLIVEIRA, Zilma Ramos de. Creches no sistema de ensino. In: MACHADO, Maria Lucia de A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil.** São Paulo: Cortez, 2002. p.79-82.

OLIVEIRA, Zilma Ramos de. **Campos de experiência: efetivando direitos e aprendizagens na educação infantil.** São Paulo: Fundação Santillana, 2018.

OSTETTO, Luciana Esmeralda. Sobre a organização curricular da Educação Infantil: conversas com professoras a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais. **Zero-a-Seis**, v. 19, n. 35, p. 46-68, 2017.

PEREIRA, J. M. **Manual de metodologia da pesquisa científica.** São Paulo: Atlas, 2007.

REGO, Thabyta Lopes. **Relações étnico-raciais na educação infantil na RME/Goiânia: das políticas públicas educacionais às concepções e relatos docentes.** 2019. 231 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

RUDIO, Franz Vitor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica.** Petrópolis: Vozes, 1985.

SANTOS, Kátia Silva. **Políticas públicas educacionais no Brasil: tecendo fios.** In: Simpósio Brasileiro e Congresso Ibero Americano de Política Administração da Educação. 2011.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico.** São Paulo, SP: Cortez, 2007.

SILVA, Mariana Pereira da. **Defensoria Pública na judicialização da educação infantil no município de São Paulo: efeitos institucionais e sobre as políticas públicas – São Bernardo do Campo, SP: Universidade Federal do ABC, 2018.**

SOUZA, Celina. Sociologias, **Porto Alegre**, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45 A Introdução Políticas Públicas: uma revisão da literatura.

SOUZA, Ana Maria Costa de. **Educação infantil** – uma proposta de gestão municipal. Campinas, SP: Papyrus, 1996. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm) Acesso em 19 maio 2021.

TEIXEIRA, Anísio Spinola. **Educação é um direito**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

VIEIRA, Lindinara. Formação Continuada De Professores De Educação Infantil E Políticas Públicas: Características De Uma Realidade. Franca – SP, 2018. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/154193/Vieira\\_L\\_me\\_fran.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/154193/Vieira_L_me_fran.pdf?sequence=3&isAllowed=y) Acesso em: 26 set. 2021.

VIEIRA, L. M. F. Obrigatoriedade escolar na educação infantil. **Revista Retratos da Escola**, 5(9), 245-262. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.22420/rde.v5i9.9> Acesso em: 12 out. 2021.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



#### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

**Maiores de 18 anos**

#### **TÍTULO DA PESQUISA: POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO: O DIREITO À EDUCAÇÃO E A DEMOCRATIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO URUGUAI – AMAU**

Prezado participante, você está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa: Políticas de Educação: O Direito À Educação e a Democratização Dos Municípios Do Alto Uruguai – AMAU desenvolvida por Sandra Betiatto, pesquisadora responsável, mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, Campus de Erechim.

Esta pesquisa tem, como objetivo geral: analisar as principais implicações e desafios na garantia de oferta de vagas na Educação Infantil dos municípios, os que compõem a região do Alto Uruguai da associação da AMAU,

#### **PARTICIPAÇÃO NO ESTUDO**

Considerando que você atua como Secretário da Educação ou dirigente municipal de educação na Região do Alto Uruguai, região da AMAU, que abrange 32 municípios, o convite a sua participação neste estudo justifica-se por esse fato. Além disso, sua participação nesta pesquisa contribuirá na ampliação de estudos voltados à educação, bem como sua

experiência pode contribuir para os demais atender as demandas existentes e contribuir para uma política educacional que atenda o direito de mais pessoas.

Sua participação não é obrigatória e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como desistir da colaboração neste estudo no momento que desejar, sem necessidade de qualquer explicação e sem nenhuma forma de penalização. Você não será penalizado de nenhuma maneira, caso decida não consentir sua participação, ou desista dela. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa.

Você não receberá remuneração e nenhum tipo de recompensa nesta pesquisa, sendo sua participação voluntária. A sua cooperação no referido estudo consistirá em responder a um questionário via googleforms, o qual será enviado de forma eletrônica pela pesquisadora por meio de perguntas condutoras.

O questionário servirá para a transcrição das informações e somente com a sua autorização, para serem utilizadas como objeto de análise na elaboração da Dissertação de Mestrado do pesquisador.

Assinale a seguir conforme sua autorização:

Autorizo  Não autorizo

Os questionários serão transcritos e armazenados em arquivos digitais, mas somente terão acesso a pesquisadora e sua orientadora. Ao final da pesquisa, todo material será mantido em arquivo, físico ou digital, por um período de cinco anos, após esse período, o pesquisador compromete-se a eliminá-los.

## **RISCOS E BENEFÍCIOS**

Fui informado (a) sobre como a pesquisa ocorrerá e recebi os esclarecimentos necessários sobre os possíveis desconfortos e riscos decorrentes do estudo.

A fim de minimizar a ocorrência desses possíveis riscos, o(a) participante terá sua autonomia garantida e só responderá as perguntas, caso estas não causem nenhum tipo de constrangimento ou desconforto.

Caso algum dos riscos explicitados concretize-se, o participante terá garantido, de acordo com a Resolução CNS nº 510/16 (2016), o direito de abandonar a pesquisa, sem qualquer ônus e a qualquer momento. Como benefício, o participante poderá participar da apresentação dos resultados desta pesquisa, bem como usufruir do material que será elaborado a partir da pesquisa aqui proposta.

## **SIGILO E PRIVACIDADE**

Estou ciente de que minha privacidade será respeitada, ou seja, meu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, identificar-me será mantido em sigilo. O pesquisador responsabilizar-se-á pela guarda e pela confidencialidade dos dados.

Sendo assim, concordo que o material e as informações obtidas relacionadas a minha pessoa possam ser publicados em aulas, congressos, eventos científicos, palestras ou periódicos científicos. Porém, minha pessoa não deve ser identificada, tanto quanto possível, por nome.

## **AUTONOMIA**

É assegurada a assistência durante toda a pesquisa, bem como é garantido a mim o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que eu queira saber antes, durante e depois da minha participação. Também fui informado (a) de que posso me recusar a participar do estudo ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar o desejo de sair da pesquisa.

## **CONTATOS**

**Pesquisadora responsável pela referida pesquisa:** Sandra Betiatto, Mestrando do Programa de Pós Graduação Profissional em Educação (PPGPE) da Universidade Federal da Fronteira Sul/Campus Erechim.

**Contato telefônico:** (54) 9 96647702

**E-mail:** sandrabetiatto@hotmail.com

**Professora orientadora da referida pesquisa:** Prof<sup>ª</sup>. Dra. Adriana Salete Loss, Professora da Universidade Federal da Fronteira Sul/Campus Erechim.

**E-mail:** adriloss@uffs.edu.br

Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFFS

**Contato telefônico:** (49) 2049-3745

**E-mail:** cep.uffs@uffs.edu.br

**Endereço para correspondência:**

Universidade Federal da Fronteira Sul/UFFS - Comitê de Ética em Pesquisa da UFFS.  
Rua General Osório, 413 D - CEP: 89802-210 - Caixa Postal 181 - Centro - Chapecó  
- Santa Catarina - Brasil.

## **DECLARAÇÃO**

Declaro que li e entendi todas as informações presentes neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e tive a oportunidade de discutir as informações deste termo. Todas as minhas perguntas foram respondidas e eu estou satisfeito (a) com as respostas. Entendo que receberei uma via assinada e datada deste documento e que outra via assinada e datada será arquivada pelo pesquisador responsável pelo estudo.

Enfim, tendo sido orientado (a) quanto ao teor de tudo que foi aqui mencionado e tendo compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, tanto a receber quanto a pagar, por minha participação.

<b>DADOS DO PARTICIPANTE DA PESQUISA</b>
Nome completo:
Telefone:
E-mail:

Erechim, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

---

Assinatura do participante do questionário

---

Assinatura do pesquisador responsável

## APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO



UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS CAMPUS ERECHIM/RS

Este questionário faz parte de uma pesquisa de campo, cujo objetivo é investigar

As Políticas Públicas da e para a Educação infantil: do direito à educação a problemática da oferta e da demanda na região da AMAU do Estado do Rio Grande do Sul.

Para tanto, solicito a sua colaboração e me coloco à disposição para qualquer dúvida pelo e-mail: sandrabetiatto@hotmail.com e pelo telefone (54) 9 9664 7702

Desde já, agradeço sua participação.

Responda as seguintes questões:

1- Secretário(a) de Educação do Município: \_\_\_\_\_

2- Idade

( ) Até 35 anos

( ) De 36 a 59 anos

( ) Mais de 60 anos

3 - Sexo

( ) Masculino ( ) Feminino

4 - Sua maior titulação:

( ) Graduação

( ) Pós Graduação Lato Sensu (Especialização)

( ) Pós Graduação Stricto Sensu Mestrado)

( ) Pós Graduação Stricto Sensu (Doutorado)

1 - Área de formação:

- ( ) Engenharias de Ciência da Computação
- ( ) Ciências Agrárias
- ( ) Ciências Biológicas
- ( ) Ciências Exatas e da Terra
- ( ) Ciências da Saúde
- ( ) Ciências Humanas
- ( ) Ciências Sociais Aplicadas
- ( ) Linguística, Letras e Artes

2 - Tempo do exercício na função de Secretário (a) de Educação

- ( ) menos de 4 anos     ( ) 4 anos     ( ) mais de 4 anos     ( ) de 8 a 12 anos

3 - Número de crianças atendidas de 0 a 3 anos no município: \_\_\_\_\_

4 - Número de crianças atendidas na pré-escola no município: \_\_\_\_\_

5 - Sinalize as demandas educacionais vigentes na lei para a Educação Infantil e que são cumpridas pelo município:

( ) Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

( ) 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.

6 - Descreva quais as maiores dificuldades encontradas na secretaria frente às demandas da Educação Infantil.

11- Como a Secretaria de Educação tem planejado para o alcance da meta 1 do PME.

12- Descreva as ações exitosas da Secretaria de Educação frente às demandas na Educação Infantil.

13- O que lhe impulsionou a selecionar estas ações?

14- Quais critérios foram utilizados na opção das escolhas das políticas citadas na questão