



UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

**ESTUDIS DE POSTGRAU
DOCTORATS**

**Educación Infantil - Política pública e direito da infância na America
Latina: o **PUZZLE** da obrigatoriedade da pré-escola no cenário nacional e
no município de Santa Maria - RS/Brasil**

Valência, 2021



Jucemara Antunes

Educação Infantil - Política pública e direito da infância na América Latina: o **PUZZLE da obrigatoriedade da pré-escola no cenário nacional e no município de Santa Maria - RS**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação, Linha 1: Estudos históricos, políticos y comparados de la Educación, como requisito para obtenção do título de doutor.

Orientador (a): Dr. Luis Miguel Lázaro Lorente
Co-orientador (a): Dr^a. Rosane Carneiro Sarturi

Educação Infantil - Política pública e direito da infância na América Latina: o **PUZZLE da obrigatoriedade da pré-escola no cenário nacional e no município de Santa Maria - RS/Brasil**



Valência, 2021

elaborado por
Jucemara Antunes

COMISSÃO EXAMINADORA:

Luis Miguel Lázaro Lorente (UV)
(Orientador)

Rosane Carneiro Sarturi (UFSM)
(Co- Orientadora)

Paulí Dávila Balsera
(Presidente)

Ana Ancheta Arrabal
(Secretaria)

Juan Carlos González Faraco
(Vocal)

Guillermo Ramón Ruiz
(Presidente suplente)

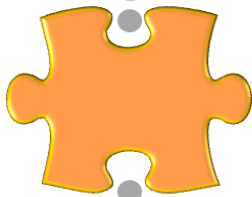
María José García Ruiz
(Secretaria suplente)

María Teresa Terrón Caro
(Vocal suplente)

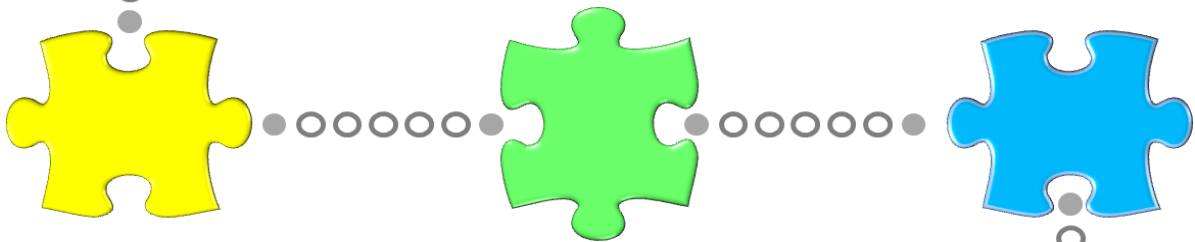




A tese é como um quebra-cabeças, peças que se encaixam!

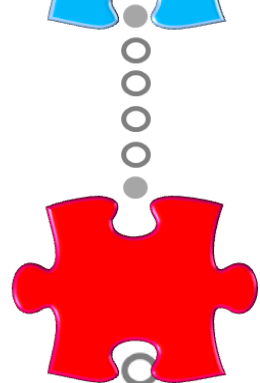


Um *puzzle*, pela tradução literal, é um quebra-cabeça simplesmente. Mas lhe dou aqui extensão um pouco maior, um sentido um tanto mais complexo como a tese de doutoramento pela busca da resolução do problema proposto, a definição dos objetivos para chegar à validação das hipóteses, a perspectiva metodológica adequada e os instrumentos apropriados para capturar a materialidade da pesquisa, o referencial teórico com aderência ao *corpus* da tese, o diálogo com os participantes, a essência da análise dos dados para que as peças se encaixem para a sua "conclusão".



A presente tese é construída como *puzzles*: uma grande quantidade de elementos espalhados que compõem a pesquisa, esperando serem organizados, de modo que cada peça se encaixe e faça sentido. Porém, conta-se com uma enormidade de variações, de maneiras, de possibilidades. Assim, a partir da minha história pessoal e profissional como pesquisadora, fiz algumas escolhas e defini algumas estratégias, na tentativa de encaixá-las.

[Jucemara Antunes]



RESUMO

EDUCAÇÃO INFANTIL - POLÍTICA PÚBLICA E DIREITO DA INFÂNCIA NA AMÉRICA LATINA: O *PUZZLE* DA OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA NO CENÁRIO NACIONAL E NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA - RS/BRASIL

AUTORA: Jucemara Antunes

ORIENTADOR: Dr. Luis Miguel Lázaro Lorente

CO-ORIENTADORA: Prof^ª. Dr^ª. Rosane Carneiro Sarturi

A tese intitulada Educação Infantil - Política pública e direito da infância na América Latina: o *PUZZLE* da obrigatoriedade da pré-escola no cenário nacional e no município de Santa Maria - RS/Brasil tem como objetivo analisar os processos de implementação e legitimação das políticas públicas, que instituíram a obrigatoriedade da pré-escola promovendo condições de acesso e garantia do direito à Educação Infantil para todas as crianças no município de Santa Maria-RS. A metodologia é qualitativa, do tipo Estudo de Caso, considerando a conjuntura da temática da tese inserida no campo das políticas públicas educacionais para a primeira infância nos macros e microcontextos, o ciclo de políticas ou *policy cycle approach* ou abordagem do ciclo de políticas, formulada por Stephen Ball e colaboradores (BOWE; BALL; GOLD; 1992; BALL, 1994) foi utilizado como referencial teórico para análise dos dados das políticas públicas educacionais. A pesquisa versa sobre as políticas públicas educacionais, em especial, sobre dois marcos regulatórios institucionais, a Emenda Constitucional nº 59, de 2009 (BRASIL, 2009a) e a Lei nº 12.796, (BRASIL, 2013), com foco na pré-escola. Como *locus*, foram consideradas a Secretaria Municipal de Educação (SMED) e cinco Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIS). Participaram da pesquisa um membro da equipe pedagógica da SMED e três professores de cada instituição que atuam como gestores (direção), coordenação pedagógica e docente na pré-escola. A coleta de dados utilizou pesquisa documental das legislações que orientaram a ampliação da escolarização e questionário semiestruturado. A análise dos dados baseou-se na Análise de Conteúdos proposta por Bardin (2011). Pode-se asseverar que as políticas de expansão da Educação Infantil, como a obrigatoriedade da pré-escola no Brasil, estão alinhadas com as orientações de organismos internacionais. Todavia, a implementação e legitimação da obrigatoriedade da pré-escola passa pelas condições materiais das redes públicas, como a cobertura do atendimento a crianças de zero a seis anos de idade, a formação dos profissionais, as características políticas e condições econômicas de cada município. Especificamente na Educação Infantil, observou-se a presença das indicações dos organismos internacionais nas propostas e planos para os países da América Latina, configurando-se como um processo de “empréstimos e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas” (BALL, 2001, p. 102). Como a última peça deste *Puzzle*, assevero como tese que a obrigatoriedade da pré-escola, como uma das políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil, tem correspondência com ampliação dos direitos das crianças e com o dever do Estado em garanti-los, sendo que a sua implementação nos municípios foi marcada por disparidades, e que desafios como a oferta de qualidade segue como reivindicação dos docentes que atuam nessa etapa da Educação Básica.

Palavras-chave:

Educação Infantil; Direito à Educação; obrigatoriedade; pré-escola.

RESUMEN

EDUCACIÓN INFANTIL - POLÍTICA PÚBLICA Y DERECHO INFANTIL EN AMÉRICA LATINA: EL *PUZZLE* DE LA OBLIGATORIA PREESCOLAR EN EL ESCENARIO NACIONAL Y EN EL MUNICIPIO DE SANTA MARIA - RS / BRASIL

AUTORA: Jucemara Antunes

ORIENTADOR: Dr. Luis Miguel Lázaro Lorente

CO-ORIENTADORA: Prof^{ra}. Dr^a. Rosane Carneiro Sarturi

La tesis titulada Educación Infantil- Políticas públicas y derecho de la niñez en América Latina: el pde la educación preescolar obligatoria en el escenario nacional y en el municipio de Santa María - RS / Brasil tiene como objetivo analizar los procesos de implementación y legitimación de políticas públicas, que instituyó el preescolar obligatorio promoviendo las condiciones de acceso y garantía del derecho a la Educación Infantil para todos los niños del municipio de Santa María-RS. La metodología es cualitativa, tipo estudio de caso, considerando la coyuntura del tema de tesis insertado en el campo de las políticas públicas de educación para la primera infancia en macros y microcontextos, el enfoque del ciclo de políticas, formulado por Stephen Ball y colaboradores (BOWE; BALL; GOLD; 1992; BALL, 1994) se utilizó como marco teórico para el análisis de los datos sobre políticas públicas educativas. La investigación aborda las políticas públicas educativas, en particular, con dos marcos normativos institucionales, la Enmienda Constitucional n° 59, de 2009 (BRASIL, 2009a) y la Ley n° 12.796, (BRASIL, 2013), con enfoque en la educación preescolar. Como locus, se consideraron la Secretaría Municipal de Educación (SMED) y cinco Escuelas Municipales de la Educación Infantil (EMEIS). En la investigación participaron un miembro del equipo pedagógico del SMED y tres docentes de cada institución, quienes actúan como gerentes (dirección), coordinación pedagógica y docentes en el preescolar. La recolección de datos utilizó una investigación documental de las leyes que guiaron la expansión de la escolaridad y un cuestionario semiestructurado. El análisis de los datos se basó en el análisis de contenido propuesto por Bardin (2011). Se puede afirmar que las políticas de expansión de la Educación Infantil, como el preescolar obligatorio en Brasil, están de acuerdo con los lineamientos de los organismos internacionales. Sin embargo, la implementación y legitimación del requisito preescolar involucra las condiciones materiales de las escuelas públicas, como la cobertura de atención a los niños de cero a seis años, la formación de profesionales, las características políticas y condiciones económicas de cada municipio. Específicamente en la Educación Infantil, se observó la presencia de las indicaciones de organismos internacionales en las propuestas y planes para los países de América Latina, configurándose como un proceso de “tomar prestados y copiar fragmentos y partes de ideas de otros contextos, de uso y mejoramiento local”. enfoques ya probados ”(BALL, 2001, p. 102). Como última pieza de este Rompecabezas, afirmo como tesis que el preescolar obligatorio, como una de las políticas públicas de Educación Infantil en Brasil, se corresponde con la ampliación de los derechos de la niñez y con el deber del Estado de garantizarlos, siendo que su implementación en los municipios estuvo marcada por disparidades, y que desafíos como la provisión de calidad continúan como el reclamo de los docentes que laboran en esta etapa de la Educación Básica.

Palabras-clave

Educación Infantil; Derecho a la educación; obligatoriedad; preescolar..

RESUMO EXPANDIDO

La tesis titulada Educación Infantil: políticas públicas y derechos del niño en América Latina: el rompecabezas del preescolar obligatorio en la escena nacional y en el municipio de Santa María - RS / Brasil se constituye con la metáfora *de puzzles* (rompecabezas), es decir, presentado con una gran cantidad de elementos que componen la investigación, dispersados esperando ser organizada para que cada pieza encaje y tenga sentido. Sin embargo, hay innumerables variaciones, en formas, en posibilidades. Entonces, desde la historia personal y profesional como investigador, se hicieron algunas elecciones y se definieron algunas estrategias en un intento de encajar en las piezas de este juego.

Inicialmente, el trabajo de investigación doctoral se presenta con una revisión de experiencias personales, académicas y profesionales que fueron piezas decisivas para comenzar el encajar e y la construcción del rompecabezas, en el cual, es posible observar que la trayectoria realizada por el investigador le permitió experimentar de nuevas prácticas como docente e investigador combinadas con reflexiones relacionadas con la infancia, Educación Infantil¹, la calidad de la atención a los niños en guarderías y preescolares².

Las primeras piezas de este rompecabezas definen las perspectivas y las experiencias personales y profesionales que instigaron al investigador a elegir la Educación Infantil, más específicamente sobre la naturaleza obligatoria del preescolar como objeto de estudio. En este sentido, hay algunos aspectos condicionantes que contribuyeron a la construcción de las preguntas que guiaron la investigación y el problema de la tesis.

A pesar de que la Educación Infantil ha ganado visibilidad en las políticas públicas en las últimas décadas y se ha medido en todo el mundo en convenciones, conferencias, foros

¹ Definido "[...] como la primera etapa de la educación básica, apunta al desarrollo integral del niño hasta los 5 (cinco) años, en sus aspectos físicos, psicológicos, intelectuales y sociales, complementando la acción de la familia y la comunidad". (BRASIL, 2013)

² La organización de la educación de la Educación Infantil en: "I - guarderías, o entidades equivalentes, para niños de hasta tres años de edad; II - preescolares, para niños de 4 (cuatro) a 5 (cinco) años de edad" (BRASIL, 2013)

que abordan los acuerdos sobre los derechos de los niños desde la Declaración de Ginebra (1924), la Declaración Universal de los Derechos del Niño (1959) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, adoptada en Jomtien en 1990, se comprometió a promover el cuidado y la educación de los niños desde el momento de su nacimiento en los países de América Latina (AL) como es el caso de Brasil, en que estos compromisos entraron en vigencia recientemente.

En Brasil, el reconocimiento de la Educación Infantil se fortaleció con la Constitución Federal de 1988 (BRASIL, 1988), ya que estableció la responsabilidad del Estado para la IE en guarderías y centros preescolares, según el Art. 280, punto IV, y el derecho de los trabajadores (hombres y mujeres) a recibir asistencia gratuita para sus hijos y dependientes, desde el nacimiento hasta los cinco años, en guarderías y centros preescolares (BRASIL, 1988).

La Educación Infantil como derecho también se afirmó en el Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA) mediante la Ley N ° 8.069 de 1990 (BRASIL, 1990) que ratifica la responsabilidad del Estado en el cuidado de niños de cero a seis años en guarderías y preescolares. Seis años después, la Ley Nacional de Directrices y Bases de Educación (LDBEN) aprobada por la Ley N ° 9394 de 1996 estableció la IE como la primera etapa de la Educación Básica (EB).

Al contextualizar estos temas que reflejan la trayectoria del logro del derecho a la Educación Infantil en el marco de las políticas públicas, vale la pena destacar los desafíos que aún existen para que todos los niños tengan acceso a este derecho, teniendo en cuenta que las políticas públicas , principalmente, para la educación de la primera infancia están relacionados con el contexto político y económico, especialmente desde la década de 1990, cuando se hicieron cambios profundos en estos contextos, con efectos directos en la definición de las agendas de políticas sociales públicas y, más sobre la educación. De este modo, la área de la educación es susceptible a las influencias de las políticas supranacionales administradas por organizaciones internacionales.

En la construcción del tema que guía las discusiones en esta investigación, es imperativo profundizar los estudios sobre la Educación Infantil como una política pública para los niños en los países latinoamericanos y analizar cómo esta construcción y legitimación se ha llevado a cabo en Brasil, considerando que la elaboración de políticas públicas constituye de acuerdo a cada contexto.

En vista de la presentación de estas demandas y de creer en la necesidad de un nuevo conocimiento sobre los temas relacionados con las políticas públicas para los niños en América Latina en el contexto actual de la globalización, las preguntas problemáticas que guiaron la investigación se centran en: ¿Cómo se mueven las políticas públicas educativas para la Educación Infantil en diferentes contextos? ¿Cuáles son las correlaciones de aproximación o distancia entre las políticas globales, en América Latina, en el escenario brasileño y la implementación de políticas públicas, especialmente en el contexto de la Educación Infantil? ¿Las intenciones derivadas de las políticas públicas que instituyeron la educación preescolar obligatoria a nivel macro y micro definen una nueva identidad para la asistencia educativa para niños de cuatro y cinco años? ¿Cómo se entienden las políticas públicas que han hecho obligatoria la educación preescolar, los desafíos enfrentados y las estrategias utilizadas para su consolidación en el municipio de Santa Maria-RS?

Por lo tanto, lo presento como un problema de investigación: ¿cómo los procesos de implementación y legitimación de las políticas públicas, que instituyeron el preescolar obligatorio, promovieron las condiciones de acceso y la garantía del derecho a la Educación Infantil para todos los niños en el municipio de Santa Maria-RS?

El objetivo general es analizar los procesos de implementación y legitimación de las políticas públicas que establecieron el preescolar obligatorio, y promoverán las condiciones de acceso y garantía del derecho a la Educación Infantil para todos los niños del municipio de Santa María-RS. Por lo tanto, la investigación tiene los siguientes objetivos:

Identificar, desde la perspectiva del ciclo de políticas, los trazos de las concepciones de los organismos multilaterales en la definición de políticas públicas para la Educación Infantil en América Latina y el caso de Brasil;

Discutir los procesos de definición del conjunto de derechos de la primera infancia por parte de organismos internacionales y sus influencias que llevaron a la promulgación de leyes de protección de la niñez en América Latina y en el escenario brasileño;

Analizar las correlaciones de aproximación y / o distanciamiento entre las políticas públicas que establecieron la educación infantil como derecho y como política pública en los países de América Latina y su trayectoria en la definición de la obligatoriedad del preescolar, especialmente en Brasil;

Comprender el caso del Sistema Educativo Municipal de Santa María-RS en cuanto al proceso de implementación del preescolar obligatorio en las instituciones de la Educación Infantil, frente a las concepciones de los docentes que trabajan en diferentes contextos.

En este sentido, se basa en la hipótesis de que las políticas públicas para la Educación Infantil, especialmente aquellas que imponen la frecuencia obligatoria de los niños, se convirtieron en una prioridad para las organizaciones internacionales, ya que el objetivo principal es reducir la pobreza y la desigualdad de acceso y permanencia a la educación, especialmente en los países de América Latina, incluido Brasil, y en el caso específico del proceso de implementación de requisitos obligatorios en el municipio de Santa María-RS, tiene como objetivo satisfacer la demanda que determina legalmente el plazo para 2016 que todos los niños de cuatro y cinco años estén matriculados en instituciones de Educación Infantil.

Continuando con el resumen ampliado, se observa que la tesis se presenta en ocho capítulos, cada uno de los cuales constituye una de las piezas para establecer el contexto de esta investigación. La primera es la introducción con miras a la aclaración basada en el tema que emerge de este estudio.

El siguiente es el capítulo dos, que trata de la metodología en la que presento las opciones metodológicas para llevar a cabo la investigación. De antemano, traigo el Caso de Estudio como una opción metodológica cualitativa. Para Triviños (1987, p. 133): “Entre os tipos de pesquisa qualitativa característicos, talvez o estudo de caso seja um dos mais relevantes”. Su objetivo es analizar intensamente el fenómeno, dentro de su contexto real, buscando discutirlo, describirlo, comprenderlo e interpretarlo. Además, el estudio de caso proporciona un estudio en profundidad de uno o más objetos, lo que permite un amplio conocimiento del fenómeno investigado.

Insisto en que, debido a la coyuntura del tema de tesis insertado en el campo de las políticas públicas educativas para la primera infancia en macros y micro contextos, que permite comprender la complejidad de la política en cuestión, recurrí al ciclo de políticas o *policy cycle approach* formulado por Stephen Ball y colaboradores (BOWE; BALL; GOLD; 1992; BALL, 1994) como marco teórico para el análisis de políticas públicas educativas.

Según Mainardes (2006, p. 48), el enfoque ciclo de las políticas "se ha utilizado en diferentes países como referencia para analizar la trayectoria de las políticas sociales y educativas" y nos permite visualizar la naturaleza compleja y controvertida de la política

educativa, considerando Conjunto de contextos en los que se formulan y desarrollan estas políticas y que se caracterizan por procesos y actores que las guían.

El enfoque del ciclo de políticas puede considerarse como un método de investigación de políticas. El proceso de formulación de políticas se ve como un ciclo continuo, en el cual las políticas se formulan y recrean. (PRINCIPALES; FERREIRA y TELLO, 2011, p. 157).

O ciclo de políticas na pesquisa em curso apresenta-se da seguinte maneira: O contexto da influência caracterizado pelos espaços em que os discursos políticos são construídos e os conceitos adquirem legitimidade, formando um discurso de base para a política; el contexto de la estrategia política incluye la identificación de un conjunto de actividades políticas y sociales que serían necesarias para abordar las desigualdades de la política investigada, ya sea creada o reproducida; el contexto del texto es el espacio, en el cual los textos políticos son la encarnación de una política y surgen como resultado de disputas y acuerdos, ya que los grupos que operan dentro de los diferentes lugares de producción de textos compiten para controlar las representaciones de la política; el contexto de la práctica es donde los significados atribuidos a los textos políticos tienen las consecuencias reales que conducen a interpretaciones y recreaciones, que pueden introducir cambios y transformaciones relevantes en la política original y el contexto de los efectos se analizan los impactos de las políticas y las interacciones con las desigualdades existentes. Dichos efectos pueden clasificarse en generales o, específicos y, para eso, el análisis de una política considera sus diversas dimensiones, sus implicaciones y la relación de la política con el conjunto de políticas, en una versión más amplia.

El contexto de la práctica se destaca como el espacio que requiere más atención ya que las interpretaciones y recreaciones pueden introducir cambios y transformaciones relevantes en la política original.

Con el uso del ciclo de políticas, fue posible analizar las políticas públicas educativas y sus consecuencias, a fin de comprender las relaciones macro-sociales que lo rodean y su relación con el movimiento histórico mundial: políticas supranacionales (macro) y políticas nacionales (micro) y sus consecuencias en el proceso de implementación en el contexto de la práctica, en el cual la política referida puede ser reinterpretada por profesionales que trabajan en este nivel de educación.

Al analizar las políticas públicas que instituyeron la naturaleza obligatoria del preescolar, se observa el contexto de influencia, las pautas y acuerdos internacionales

asumidos por los países de América Latina desde 1990 y sus influencias en la elaboración de políticas educativas para la primera infancia en Brasil, especialmente, para preescolar. Para el contexto del texto, se analizan las resoluciones y objetivos que instituyeron la educación obligatoria en preescolar, considerando los acuerdos, intereses y posibles contradicciones y conflictos que permearon este proceso de producción en el contexto latinoamericano y en el escenario brasileño. Para el contexto de la práctica, la política educativa que ordenaba la educación preescolar fue analizada por los profesionales que trabajan en el sistema educativo municipal de Santa María. Para el contexto de los efectos, se analizó el impacto de la política pública que instituyó la admisión obligatoria a partir de los cuatro años en las instituciones educativas investigadas. En el contexto de las estrategias políticas, buscamos identificar el conjunto de actividades políticas y sociales, con miras a resolver los desafíos enfrentados y las principales dificultades encontradas para que la política pública de educación preescolar obligatoria pueda ser legitimada en el contexto de la práctica, el para garantizar de manera efectiva el derecho público y subjetivo a los niños de Santa María - RS / Brasil.

En el contexto del análisis, buscamos comprender cómo las políticas públicas que instituyeron el preescolar obligatorio se mueven en cada contexto, la forma en que se transforman. Por lo tanto, es esencial la necesidad de un estudio que aborde el movimiento de las políticas públicas en el contexto (s) de la práctica como un proceso de acción para la implementación del preescolar obligatorio en las instituciones de Educación en el Sistema de Educación Municipal (SME) Santa María - RS / Brasil.

La investigación se llevó a cabo en la ciudad de Santa María - RS / Brasil, considerando específicamente como locus, la Secretaría Municipal de Educación de Santa Maria-RS, que abarca cinco instituciones de Educación Infantil que ofrecen el preescolar. El campo de investigación, así como los participantes, se justifica debido al impacto que tiene la Enmienda Constitucional 59 (BRASIL, 2009) y la Ley 12.796 (BRASIL, 2013), que establece la obligación, ya que el preescolar causa poder público municipal, al ofrecer vacantes y condiciones de acceso para todos los niños a partir de los cuatro años.

Por lo tanto, la SME, como mantenedora, guía a las instituciones educativas sobre acceso, vacantes, permanencia y aprendizaje, asegurando que estén organizadas de acuerdo con los requisitos legales y las instituciones educativas, sobre vacantes, acceso y condiciones de servicio para exigir que la ley cause. Para componer esta investigación, se utilizó la investigación documental, con el objetivo de obtener una encuesta más específicas de los

referentes expuestos en los acuerdos y directrices internacionales para la primera infancia y sus derechos derivados de las organizaciones multilaterales, en proyectos dirigidos a la educación en América Latina, las leyes que instituyeron el preescolar en los países de Los Ángeles de una manera más específicas, en Brasil.

Para Martins (2006), la investigación documental es muy similar a la investigación bibliográfica, sin embargo, la investigación documental utiliza materiales que no han recibido tratamiento analítico, que no han sido editados.

Para la recopilación de datos que compondrán el corpus de la investigación, se utilizó para consultar la base de datos en el Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina (SIPI), el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) y en Instituto Nacional de Estudios e Investigación Educativa Anísio Teixeira (INEP).

Para buscar una mayor comprensión del objeto de estudio, la entrevista semiestructurada que, según Triviños (1987, p. 145): “É um dos principais meios que tem o investigador para realizar a Coleta de Dados”. Así, se recopilaron datos, a través de las declaraciones del coordinador pedagógico general de la EI de la Secretaría Municipal de Educación de Santa María, maestros en el papel de directores / subdirectores, coordinación pedagógica y maestros que trabajan en el preescolar.

Para el análisis de datos y categorías de investigación, adoptamos el análisis de contenido, que, para Bardin, es:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens (BARDIN, 2011, p. 42).

En esta perspectiva, buscamos, en base al análisis de contenido de los documentos legales que guían las políticas para expandir la educación obligatoria para los preescolares, las declaraciones de los participantes de este estudio, una comprensión de las políticas educativas que guiaron la educación obligatoria del preescolar y su implementación en el contexto de la práctica.

El análisis de los datos producidos se basó en el Análisis de contenido propuesto por Bardin (2011). El análisis de los testimonios de los participantes requirió un preanálisis, que tuvo como objetivo organizar a partir de la lectura fluctuante, la categorización basada en los

mensajes de la entrevista semiestructurada, el significado y el tratamiento de los datos y la interpretación de estos, siendo que la inferencia de otros y nuevos descubrimientos pueden surgir.

Avanzando en el texto de la tesis, el tercer capítulo se presenta a continuación, una pieza importante del rompecabezas que presenta el “Estado del Arte” producido en Posgrado, a nivel de doctorado, de investigaciones sobre políticas públicas educativas para la Educación Infantil. Esa investigación se realizó en la Biblioteca Digital Brasileña de Tesis y Disertaciones (BDTD) de 2009 a 2016. Los datos de la investigación respaldaron la investigación doctoral ahora presentada, proporcionando elementos, basados en la producción ya acumulada en el área investigada.

La investigación del estado del arte consiste en construir una red de información y conceptos que se establece entre “[...] já construído, para buscar o que ainda não foi feito. [...] Rede de vários fios que se cruzam, que se rompem, que se unem, que se questionam dependendo do ponto que se estabelece como partida em cada texto” (FERREIRA, 2002, p. 270).

En el panorama general de las tesis seleccionadas para el estudio, se destaca que la Educación Infantil se ha constituido en Brasil como un área de su propio conocimiento, en diálogo con otras áreas relacionadas con la educación. El mapeo de la producción académica desde la perspectiva de las políticas educativas públicas para la primera infancia, el objeto de esta investigación, requiere un esfuerzo para reunir el conocimiento construido durante el período de 2009 a 2016.

Este ejercicio presentó desafíos y limitaciones teóricas y metodológicas al hacer la inclusión y exclusión de producciones basadas en los descriptores y criterios establecidos. Es por eso que esta investigación está justificada para contribuir a la investigación doctoral.

En este sentido, en el curso de la investigación, de acuerdo con los descriptores instituidos y la delimitación del período, se encontraron 137 tesis doctorales. Ciento siete tesis relacionadas con el descriptor de políticas educativas públicas para la Educación Infantil; diez, que se refieren al preescolar obligatorio y veinticinco catalogados en los derechos descriptores en la primera infancia.

Después de la búsqueda de las tesis, se realizó la selección de producciones que cumplieran con los criterios establecidos y el mapeo de los trabajos, separándolos por los descriptores que se detallan ampliamente en el cuerpo del texto de la tesis.

La encuesta realizada de producciones académicas a nivel de doctorado permite traer algunas consideraciones que se presentan a continuación.

Destacamos aquellos que se refieren a lo que los estudios han revelado sobre políticas públicas para la Educación Infantil, mientras que indican pautas para la construcción de nuevos conocimientos sobre el tema, así como los límites encontrados en la realización de la investigación. Las investigaciones que cubrieron el proceso de redacción de políticas públicas y su implementación mostraron la distancia entre las políticas para la Educación Infantil y la práctica que se ha propuesto e implementado, como una acción de los sistemas e instituciones municipales, reflexionando sobre el vaciado del significado y la desarticulación de un propuesta que lo consolida, como la primera etapa de Educación Básica.

Se observa como una posibilidad en la construcción de nuevas pautas de investigación, que los estudios señalan limitaciones que deben enfrentar los investigadores, entre ellos analizar la implementación en la práctica de políticas públicas para la Educación Infantil, porque en algunas investigaciones analizadas el objeto de investigación restringieron el análisis de las políticas nacionales para la Educación Infantil y su relación con la elaboración de políticas públicas regionales o locales, sin mirar el lugar en el que se implementarían.

En general, el descriptor sobre los derechos en la primera infancia sirvió como una definición amplia, oscureciendo el grupo de edad, así como otras especificidades para abordar el logro de sus derechos. Los trabajos analizados hacen explícita la búsqueda de la legitimidad de los derechos de los niños de cero a cinco años a la educación y al cuidado como ejes inseparables de la práctica pedagógica, para tener el derecho a estar en un entorno de acuerdo con los Parámetros Nacionales de Calidad. Además, complementa los programas y proyectos que trabajarán con las familias.

Con respecto al descriptor sobre la obligación de preescolar, todavía hay pocos estudios sobre este tema, ya que la obligación de preescolar ya se ha señalado en la Enmienda Constitucional 59 de 2009 (BRASIL, 2009) comenzó a ser más discutido en 2013 con la aprobación de la Ley N ° 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) que cambió el LDBEN y lo hizo obligatorio. La mayoría de las producciones encontradas se centraron en Escuela Primaria y en Educación Infantil.

Aún así, en relación con los análisis de las producciones que reflejan las condiciones de oferta del poder público, se legitimó la falta de vacantes para esta propuesta. Además,

revela que el concepto de preescolar como etapa preparatoria para la Escuela Primaria se intensifica con el requisito de admisión.

El estado del arte proporcionó una visión general de las producciones académicas a nivel de doctorado en el período de 2009 a 2016, que resultó ser un punto de partida sólido para realizar investigaciones de doctorado. Es esencial apropiarse del conocimiento acumulado para estructurar una investigación que demuestre ser una contribución realmente importante al área de la Educación Infantil.

El mapeo y la revisión de las tesis seleccionadas y analizadas mostraron que los estudios que abordan temas relacionados con el tema, demuestran implicaciones y dificultades para la legitimación de las políticas educativas públicas para la Educación Infantil que se instituyen. Además, revelaron un escenario ya conocido por los investigadores, es decir, la ruptura entre las políticas públicas y el contexto de las instituciones, entre las pautas que las políticas públicas proponen y su implementación a nivel de práctica.

Es de destacar que la importancia de la investigación que busca establecer relaciones macro y micro, pocos enfatizaron el contexto político, económico y social e incluso los contextualizaron con el movimiento mundial.

En la continuidad se presenta el cuarto capítulo de las políticas educativas públicas para niños y las influencias de las políticas supranacionales en América Latina y Brasil. Se presenta el contexto y la influencia en la elaboración de políticas públicas para la primera infancia y las relaciones con la globalización y el neoliberalismo.

Las inversiones en atención de la primera infancia se destacan como una prioridad para los países en desarrollo. En general, se mapean los contextos de la influencia de las políticas supranacionales en las políticas públicas para la primera infancia en América Latina y Brasil, destacando marcos internacionales, proyectos e iniciativas para los países latinoamericanos, con un período de tiempo comprendido entre 1990 y 2015, que interfieren en la elaboración de políticas públicas para la educación, con un enfoque en las orientaciones para las reformas en la Educación Infantil y en la secuencia, se contextualizan las influencias de las orientaciones globales y regionales en la elaboración de políticas públicas y programas educativos para la primera infancia en la escena nacional.

En el contexto globalizado, las políticas públicas en la esfera educativa desde la década de 1990 en Brasil y otros países latinoamericanos están marcadas por discursos sobre el cuidado de la primera infancia, como una prioridad para el desarrollo de los países y, este

lema, hizo que la educación y el cuidado infantil como foco, así como la defensa de los niños y sus derechos entre ellos, especialmente el derecho a la educación.

Campos, al analizar documentos de organizaciones internacionales en implementación, observó numerosas pautas para la educación de niños de cero a seis años en países latinoamericanos y señaló que:

[...] as orientações indicadas pelos organismos internacionais, segundo entendemos, vão sendo apropriadas pelos Estados e incorporadas nas políticas educativas locais, num processo que não ocorre de maneira linear, direta e sem a participação estatal. De igual modo, compreendemos que mesmo que seja possível observar uma mudança nos papéis do Estado nas últimas décadas como consequência das reformas estruturais implantadas, essa mudança não pode ser considerada como sinônimo de perda de força ou desaparecimento de sua ação. Pelo contrário, sob nossa perspectiva de análise, o Estado, continua presente em sua função reguladora em determinadas áreas, como a educação, e em seu papel fundamental na mediação exigida para a consolidação do processo de globalização. (CAMPOS, 2013, p. 206)

Como señaló el autor, esta relación coexiste entre las pautas de las organizaciones internacionales y su apropiación por parte de los gobiernos locales, especialmente en el área de la educación, prevaleciendo el mantenimiento del proceso de globalización. Se puede inferir que hay aspectos positivos en este movimiento, ya que el derecho a la Educación I para niños de cero a seis años se ha configurado como una discusión esencial en la elaboración de políticas públicas, sin embargo, especialmente desde 1990, diferentes conferencias y reuniones los países internacionales y regionales (países de América Latina y el Caribe) comenzaron a priorizar a los niños y sus derechos en sus agendas.

Al contextualizar las influencias de las orientaciones globales y regionales en la elaboración de políticas públicas educativas para la primera infancia en el escenario nacional, se destaca que la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, en Jomtien, Tailandia, en 1990, propuso un amplio espectro de educación básica, comenzando con el nacimiento y extendiéndose a lo largo de la vida, incluidos niños, jóvenes y adultos.

La Declaración de Dakar celebrada en Dakar, Senegal, en 2000, reafirma la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, enfatizando que: "Todo niño, joven o adulto tiene derecho a beneficiarse de una educación que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje, en el mejor y más completas sentido del término, y eso incluye aprender a aprender, hacer, vivir y ser". (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, 2000)

En mayo de 2015, se celebró el Foro Mundial de Educación 2015 en Corea del Sur, organizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en la ciudad de Incheon. En el foro, se llevó a cabo un balance de los objetivos de Educación para Todos para el período 2000-2015, así como el debate y la sistematización de los principios y directrices que se definirán para los próximos quince años, de 2016 a 2030.

Entre los principios, la educación se definió como:

[...] um direito humano fundamental e deve ser oferecida de forma equitativo, inclusiva, de qualidade, gratuita e obrigatória. A educação deve visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana e promover a compreensão mútua, tolerância, amizade e paz. Trata-se de um bem público, do qual o Estado é o provedor desse direito (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2015).

En noviembre del mismo año, tuvo lugar la 38ª Reunión de la UNESCO, que aprobó oficialmente el Marco de Acción Educativa 2030, que correspondía al desarrollo de las definiciones resultantes de los acuerdos firmados en el Foro Mundial de Educación de Incheon y presentaba las acciones y objetivos destinados a Guía de educación en el período de 2016 a 2030. El documento estableció prioridades globales para la educación hasta 2030. Es, por lo tanto, el hito internacional, más reciente en términos de garantía del derecho a la educación.

La Declaración de Incheon fue aprobada el 21 de mayo de 2015 en el Foro Mundial de Educación (FME 2015) celebrado en Incheon, Corea del Sur. La Declaración de Incheon constituye el compromiso de la comunidad educativa con la Educación 2030 y la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y, por lo tanto, reconoce el importante papel de la educación como principal impulsor del desarrollo.

Entre los objetivos establecidos para la primera infancia, destaco:

Garantir que todas as meninas e meninos complete, de forma equitativa e de qualidade, o ensino primário e secundário com resultados de aprendizagem relevantes e eficazes; garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso à qualidade educacional na primeira infância dentro do período pré-escolar; [...] (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2015).

El Marco de Acción Educativa 2030, que proporciona orientación para la implementación de Educación 2030, se discutió en FME 2015 y sus elementos básicos se

acordaron en la Declaración de Incheon. El Marco de Acción señala cómo traducir el compromiso adquirido en Incheon a la práctica y a nivel nacional, regional y global. Su objetivo es movilizar a todos los países y socios en torno al Desarrollo Sostenible (ODS) en materia de educación y sus objetivos, además de proponer formas de implementar, coordinar, financiar y monitorear la Educación 2030 para garantizar oportunidades educativas de calidad inclusiva y equitativa, así como el aprendizaje permanente para todos.

Con base en estos hitos internacionales en los que Brasil está comprometido con la visión de una educación ampliada, busco establecer vínculos entre las propuestas que surgen de las deliberaciones de las organizaciones internacionales en el contexto global, en América Latina y las leyes sancionadas en Brasil para tratar de cumplir con el demanda en la agenda global, con miras a la EI, das quais destaco a Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996); a Lei nº 10.172/01 (BRASIL, 2001) que institui o Plano Nacional de Educação (PNE); a EC nº 59 de 2009, que, entre outras providências, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica (BRASIL, 2009); la Ley N ° 12.796 (2013), que hace obligatoria la EB en Brasil de cuatro a diecisiete años; y, finalmente, la Ley N ° 13.005 (2014), que aprueba el Plano Nacional de Educación actual (2014/2024) y proporciona otras medidas. Es de destacar que en el cuerpo del texto se presentan imágenes que aclaran lo anterior y ofrecen una mejor comprensión de lo que se pretende explicar.

El siguiente es el quinto capítulo que trata sobre los derechos de la primera infancia y la Educación Infantil en el contexto global, en América Latina y a nivel nacional. En este capítulo, se destacan los conceptos de niño, infancia y primera infancia. Trae la perspectiva histórica de los derechos del niño en la que contextualizo los documentos internacionales en defensa de los derechos del niño. La Declaración de Ginebra en 1924 (LIGA DAS NAÇOES, 1924) se destaca, siendo la primera declaración que enfatizó la premisa del niño en primer lugar; la Declaración de Derechos Humanos de 1948 (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1948); la Declaración Universal de los Derechos del Niño en 1959 (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1959); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), preparado por la ONU en 1966, aboga por la protección de los niños (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1966); La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, fue adoptada por la Asamblea

General de las Naciones Unidas en 1989 (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1959), entre otros contribuyó a una nueva concepción del niño como sujeto de derechos y a la difusión de un discurso de protección que influye directamente en la elaboración de políticas públicas en defensa de los derechos en los países de América Latina.

La influencia que ejerce el movimiento mundial por los derechos del niño, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño, que se reconoce como un instrumento legal internacional con el objetivo de proteger, específicamente, los derechos de los niños, niñas y adolescentes, reforzando la responsabilidad del Estado y de la sociedad, mientras que en la elaboración e implementación de políticas públicas para garantizar las condiciones necesarias para reclamar el cumplimiento de sus derechos, ejerció en diferentes países del mundo, incluidos los latinoamericanos que, en su mayoría, constituyen un marco de leyes Medidas de protección de la infancia y la juventud.

Además, la Educación Infantil como derecho y política pública para el cuidado infantil en América Latina y Brasil con marcos internacionales que reafirman este derecho en el contexto latinoamericano, especialmente un análisis más detallado en el contexto brasileño, haciendo hincapié en las leyes que buscan garantizar el derecho a la educación de la primera infancia. En general, se presenta la denominación de la educación de la primera infancia en los países de América Latina y se promulga la legislación para garantizar y legitimar el derecho a la educación, incluidos los niños de entre cero y seis años o de cero a cinco años. También se describe un análisis más detallado en el contexto brasileño, enfatizando las leyes que buscan garantizar el derecho a la educación de la primera infancia.

Se considera importante presentar en este resumen ampliado, especialmente, lo que se refiere a la trayectoria de los documentos legales para garantizar el derecho a una educación de calidad para todos los niños en las instituciones de Educación Infantil.

En el año 1998, existe la preocupación de definir objetivos y contenidos orientativos para la Educación Infantil, por lo que se elaboró el Marco Curricular Nacional para la IE (BRASIL, 1998) con el propósito de “[...] apontar metas de qualidade que contribuam para que as crianças tenham um desenvolvimento integral de suas identidades, capazes de crescerem como cidadãos cujos direitos à infância são reconhecidos”. (BRASIL, 1998). Este documento presenta un texto muy coherente con lo que se propone, aunque en ese momento histórico no se consideró la participación de profesionales de la educación en su elaboración.

En 2006, se desarrolló la Política Nacional de Educación Infantil (BRASIL, 2006). El objetivo era definir las Directrices de política nacional de Educación Infantil, sus objetivos, metas, estrategias y recomendaciones. Este documento también establece la necesidad de definir los Parámetros de calidad para la Educación Infantil, que se presentan inmediatamente en dos volúmenes, que tienen "el objetivo [...] de establecer padrões de referência orientadores para o sistema educacional no que se refere à organização e funcionamento das instituições de Educação Infantil" (BRASIL, 2006, p. 08).

En este mismo sentido, se definieron los Parámetros de Infraestructura Básica para Instituciones de Educación Infantil (BRASIL, 2008), que traen propuestas para la construcción de espacios escolares acogedores, planificados de acuerdo a las necesidades de los niños, las familias y los educadores. Poco después, se crearon los Indicadores de calidad para la Educación Infantil (2009), que presentan sugerencias para la evaluación de la Educación Infantil, destacando el tema de la gestión democrática y participativa, destacando la participación y evaluación de los procesos educativos por parte de los municipios y las escuelas con comunidades.

Para contemplar esta nueva propuesta, las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil (DCNEI) se elaboraron mediante la Resolución nº 5, del 17 de diciembre de 2009 (BRASIL, 2009). Las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil, de carácter obligatorio, guían la formulación de políticas, incluida la capacitación de docentes y otros profesionales de la educación, así como la planificación, desarrollo y evaluación por parte de las unidades de su Proyecto Político-Pedagógico y sirven para informar Las familias de los niños inscritos en la Educación Infantil sobre las perspectivas del trabajo pedagógico que puede ocurrir.

La elaboración de documentos legales que definen los Parámetros y Directrices que contemplan la Educación Infantil como una etapa extremadamente importante para la educación del niño, que implica el cuidado y la educación, así como también buscan garantizar la condición del niño como sujeto de derechos.

Luego, en el sexto capítulo, trayendo una discusión importante como otra pieza del rompecabezas a considerar: esta es la obligación del preescolar en América Latina y en el escenario brasileño. La naturaleza obligatoria del preescolar se discute en este capítulo con el propósito de analizar las correlaciones de aproximación y / o distancia entre las políticas públicas que instituyeron la educación de la primera infancia como un derecho y como una

política pública en los países latinoamericanos y su trayectoria en definición de preescolar obligatorio, especialmente en Brasil. Por lo tanto, se presenta la definición de educación obligatoria en cada uno de los países y presenta una visión histórica del proceso de expansión de la naturaleza obligatoria de la educación en Brasil. Aún en este contexto, la expansión del derecho subjetivo para los niños de cuatro y cinco años y la implementación del preescolar obligatorio en Brasil están problematizados. Además, trae algunos datos de inscripción del censo escolar proporcionado por el Instituto Nacional de Estudios e Investigación Educativa (INEP) de 2009 a 2014. Al mismo tiempo, se hace referencia a políticas públicas desde 2007 que influyeron en la expansión de las vacantes para Educación Infantil en preescolar.

Comienza con el tema de AL obligatoria. La mayoría de los países de América Latina, obligan a la educación de la primera infancia a partir de los cinco años, que se implementa en siete de los países. Posteriormente, seis países aumentaron el requisito a tres años, con acceso a partir de los tres años. Finalmente, cinco países determinan la entrada obligatoria a la edad de cuatro años.

El establecimiento obligatorio fue regulado en casi todos los países latinoamericanos, por leyes que han sido revisadas, modificadas, alteradas con la aprobación de nuevas leyes complementarias y enmiendas constitucionales.

En la agenda de política educativa de los países de América Latina, la educación de la primera infancia comienza a ganar importancia vinculada a la determinación de la educación obligatoria que surgió con el objetivo de universalizar ciertos niveles de educación.

En Brasil, la legislación incorporó la educación obligatoria vinculada gradualmente a tres aspectos: el nivel de escolaridad, la delimitación del grupo de edad y el último período escolar. La educación obligatoria durante mucho tiempo mantuvo una concepción relacionada solo con la creación de reglas para las condiciones de acceso. Con los años, la educación se ha convertido en un derecho público subjetivo. Durante años, la Educación Infantil, nivel de la Educación Básica, en particular, el preescolar ha sido relegado y continuó durante un largo período hasta que fue considerado en el sistema legal como un derecho público subjetivo.

Además de la expansión de la ley subjetiva, que ahora incluye a niños de cuatro y cinco años de edad, es importante cambiar el tamaño de otros temas, además de garantizar un lugar en las instituciones, pero también una infraestructura adecuada y profesionales calificados.

El capítulo culmina con una síntesis de políticas públicas de 2009 a 2014 que influyeron en la expansión de lugares para la Educación Infantil en preescolar. Con la aprobación de la Ley N ° 12.796 (BRASIL, 2013), se representa la posibilidad de garantizar la igualdad de acceso a la educación para niños a partir de los cuatro años. Sin embargo, se enfatiza que el Estado debe garantizar no solo el derecho a vacantes, sino, proporcionar los medios necesarios para garantizar este derecho, a través del acceso a escuelas públicas gratuitas, garantizando también la permanencia y el avance de la escuela.

Del análisis de los índices de inscripción inicial en la Educación Infantil, se puede decir que ha habido avances en la estandarización y en la definición del derecho de acceso. Sin embargo, además de las políticas públicas para ampliar el acceso, también es necesario aumentar las medidas efectivas para garantizar espacios calificados para los niños en la Educación Infantil.

Luego, en el octavo capítulo, se menciona la voz de los entrevistados, en el diálogo con los participantes de la investigación: la pieza que falta en el juego para comprender cómo los maestros que trabajan en diferentes roles interpretan la Ley N ° 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) y ponerlos en acción o no.

En este espacio, buscamos traer las consideraciones sobre la interpretación de los datos producidos con las escuelas municipales de Educación Infantil de Santa María y, en un proceso reflexivo, desde el diálogo con los docentes para comprender las conexiones, relaciones, apropiaciones de la política pública que estableció la obligatoriedad en el preescolar en el contexto de la práctica. Presenta las siete preguntas y subpreguntas principales llevadas a cabo con los entrevistados en esta investigación que proporcionan el conocimiento de una implementación de una política pública educativa a los ojos de aquellos que realmente son parte de la práctica diaria y cotidiana de las escuelas de Educación Infantil que vale la pena revisitar en lo todo.

La última pieza del rompecabezas trae el capítulo de consideraciones finales. En esta etapa, se reanudan los objetivos de la investigación, en un esfuerzo por ilustrar una síntesis para este estudio y aportar algunas notas, basadas en los datos producidos, pero estos están sujetos a otras interpretaciones y evaluaciones futuras. La última pieza de este rompecabezas representa el final de este estudio, pero estoy seguro de que aún se podría explorar mucho.

La última pieza del rompecabezas trae el capítulo de consideraciones finales. En esta etapa, se reanudan los objetivos de la investigación, en un esfuerzo por ilustrar una síntesis

para este estudio y aportar algunas notas, basadas en los datos producidos, pero estos están sujetos a otras interpretaciones y evaluaciones futuras. La última pieza de este rompecabezas representa el final de este estudio, pero estoy segura de que aún se podría explorar mucho.

Al analizar los procesos de implementación y legitimación de políticas públicas que instituyeron la obligación del preescolar, contrastando con las concepciones de los docentes que trabajan en diferentes contextos en el municipio de Santa Maria-RS, considerando las influencias que surgen de las propuestas de educación en el contexto global. Para los países latinoamericanos, se puede decir que las políticas de expansión de la Educación Infantil, como el preescolar obligatorio en Brasil, están en línea con las directrices de las organizaciones internacionales. Sin embargo, para la implementación y legitimación de la obligación preescolar, pasa por las condiciones materiales de las escuelas públicas, como la cobertura de la atención a niños de cero a seis años de edad, de profesionales, de las características políticas y las condiciones económicas de cada municipio.

Específicamente en la Educación Infantil, se pudo observar la presencia de las indicaciones de organizaciones internacionales en las propuestas y planes para los países de América Latina, configurándose como un proceso de “[...] empréstimos e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas” (BALL, 2001, p. 102).

La Ley N ° 12.796 de 2013 planteó desafíos para toda la red municipal de Santa María y se hicieron diferentes arreglos para aumentar el número de vacantes, con la compra de vacantes en instituciones privadas, acuerdos y la creación de clases preescolares en las Escuelas Primarias dado que el número de vacantes se incrementó sin ampliar la infraestructura. Está en línea con la expansión de las inscripciones en Educación Infantil sin la calidad deseada con un alto número de niños en las clases, la reorganización de espacios físicos que restringe más áreas de circulación y juegos y la reducción en la oferta de atención a tiempo completo.

Además, con el aumento de la obligación, los derechos de los niños de cuatro y cinco años al preescolar se han ampliado, pero sin tener en cuenta las condiciones reales de la infraestructura física y los recursos pedagógicos para alojar a los niños pequeños en las instituciones de la Educación Infantil y las Escuelas Primarias. Todo esto implica el apoyo financiero de la Unión para el municipio.

Las políticas públicas que instituyeron el preescolar obligatorio se convirtieron en una prioridad para el municipio de Santa María en 2016, la fecha límite para su implementación. Por esta razón, estaba en la agenda de las reclamaciones de los docentes que participaron en la investigación, un llamamiento a la valorización de la categoría y solicitó que las políticas de Educación Infantil no se sancionen de forma discontinua y pulverizada, sin considerar las condiciones para su implementación.

Como última pieza de este rompecabezas, afirmo como tesis que el preescolar obligatorio como una de las políticas públicas para la Educación Infantil en Brasil corresponde con la expansión de los derechos del niño y con el deber del Estado de garantizarlos, y la implementación en los municipios estuvo marcado por las disparidades y los desafíos, como la oferta de calidad, como afirman los docentes que trabajan en esta etapa de Educación Básica.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Conjuntura da pesquisa.....	42
Figura 2 - Ciclo de políticas.....	46
Figura 3 - Contextos de análise das políticas públicas que instituíram a obrigatoriedade da pré-escola.....	48
Figura 4 - Desenho da Pesquisa.....	53
Figura 5- Mapa político do Brasil, mostrando a divisão por estados e regiões.....	54
Figura 6 - Mapa do Rio grande do Sul	55
Figura 7 - Localização do município de Santa Maria, Rio Grande do Sul - Brasil	56
Figura 8 - Mapa do município de Santa Maria, RS, Brasil, mostrando a divisão por distritos.....	57
Figura 9 - Bairros de Santa Maria por região administrativa.....	57
Figura 10 - Sistema Municipal de Educação conjuntura e funções.....	59
Figura 11 - Localização das EMEIS mapeadas na área urbana por região administrativa no município de Santa Maria- RS/Brasil	62
Figura 12 - Resumo das etapas da pesquisa Estado Arte.....	68
Figura 13 - Movimento do contexto da influência nas políticas públicas para a EI arenas e dispositivos.....	94
Figura 14 - Contextos de influência nas políticas públicas educacionais para a primeira infância.....	111
Figura 15 - Orientações internacionais de 1990 a 2015.....	119
Figura 16 - Contexto em que surge a preocupação com os Direitos da Criança.....	126
Figura 17 - Direitos da criança: Do contexto de influência ao contexto de produção de texto.....	133
Figura 18 - Trajetória de documentos legais para a garantia do direito à educação de qualidade para todas as crianças nas instituições de EI.....	145
Figura 19 - Início da obrigatoriedade do ingresso escolar por faixa etária na AL.....	151
Figura 20 - Síntese das legislações no Brasil que determinaram a educação	

obrigatória vinculada ao nível, tempo e faixa etária.....	157
Figura 21 - Síntese de políticas públicas de 2009 a 2014 que influenciaram na ampliação de vagas para a EI na pré-escola.....	163

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Relação dos trabalhos por critérios de seleção.....	71
Gráfico 2 - Despesas com educação pré-primária em percentagem do PIB (2005, 2010 e 2015).....	192
Gráfico 3 - Proporção das crianças de 4 e 5 anos de idade que frequentam instituição de ensino, segundo quintos do rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i> - Brasil - 2004 a 2014.....	240
Gráfico 4 - Crianças de quatro e cinco anos que frequentam escola, por renda – Brasil – 2017 (Em %).....	241
Gráfico 5 - Proporção de crianças de zero a cinco anos de idade que frequentavam escola ou creche, por situação do domicílio (urbano e rural), segundo grupos etários - Brasil - 2017.....	242
Gráfico 6 - Percentual da população de quatro a cinco anos de idade que frequentava a escola ou creche, por quintos de renda domiciliar per capita – Brasil – 2004 a 2016.....	269
Gráfico 7 - Número e percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche – Brasil – 2004-2016.....	273
Gráfico 8 - Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por grande região – 2004 a 2016.....	273
Gráfico 9 - Relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica com nível superior completo, e o rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais assalariados, com o mesmo nível de escolaridade – Brasil – 2012 a 2017.....	279

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação dos participantes.....	63
Quadro 2 - Mapeamento das teses selecionadas do descritor políticas públicas para a Educação Infantil, considerando os critérios estabelecidos.....	69
Quadro 3 - Mapeamento das teses selecionadas do descritor obrigatoriedade da pré-escola, considerando os critérios estabelecidos.....	70
Quadro 4 - Mapeamento das teses selecionadas do descritor direitos na primeira infância, considerando os critérios estabelecidos.....	71
Quadro 5 - Descrição das metas do ODS 4.....	105
Quadro 6 - Contextos de análise das políticas públicas educacionais para a primeira infância no Brasil.....	113
Quadro 7 - Legislação Educacional dos países da America Latina.....	141
Quadro 8 - Legislação vigente nos países da AL e Leis complementares e emendas constitucionais.....	153
Quadro 9 - Segue o quadro da ampliação da obrigatoriedade da educação no Brasil.....	156
Quadro 10 - Relação das escolas municipais que atendem Educação Infantil, por região.....	173
Quadro 11 - Relação das Escolas Municipais de Ensino Fundamental que ofertam turmas EI.....	253
Quadro - 12 Relação do número de vagas e de professores cedidos para cada instituição.....	256
Quadro 13 - Relação da compra de vagas para o ano letivo de 2018.....	258
Quadro 14 - Relação da compra de vagas para o ano letivo de 2019.....	259
Quadro 15 - Localização e situação das obras do ProInfância.....	264
Quadro 16 - Metas do PNE: ação, abrangência objetivos e prazo.....	283
Quadro 17 - Meta 17 e estratégias do PME de Santa Maria.....	283

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de matrículas na EI no município de Santa Maria por dependência administrativa Censo 2018	60
Tabela 2 - Descrição da relação dos participantes por órgãos e instituições.....	63
Tabela 3 - Distribuição das teses encontradas por descritores no período de 2009 a 2016.....	68
Tabela 4 - Comentários gerais do Comitê dos Direitos da Criança.....	129
Tabela 5 - Legislação específica de proteção aos direitos da criança e do adolescente nos países da América Latina.....	135
Tabela 6 - Denominação da educação na primeira infância nos países da América Latina.....	137
Tabela 7 - Obrigatoriedade da Educação na Primeira Infância nos países da América Latina, por faixas etárias.....	152
Tabela 8 - Dados de matrículas na pré-escola de 2009 a 2014.....	160
Tabela 9 – Municípios que mais precisam criar vagas para população de 0 a 3 anos, RS, 2014 a 2017.....	176
Tabela 10 - Municípios que mais precisam criar vagas para população de 4 a 5 anos, RS, 2014 a 2017.....	177
Tabela 11 - Organização de grupos de criança por Etapa idade e relação criança/adulto, relação criança/professor.....	194
Tabela 12 - População de 4 e 5 anos de idade fora da escola, renda domiciliar per capita (números absolutos e percentuais) no Brasil - 2015.....	224
Tabela 13 - Porcentagem de matrículas em tempo integral na EI.....	277
Tabela 14- Rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica e dos demais profissionais com nível superior completo e Indicador 17A – Brasil – 2012-2017.....	279
Tabela 15 - Rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica e dos demais profissionais com nível de instrução superior completo e indicadores – Rio Grande do Sul – 2012 a 2017.....	280

LISTA DE SIGLAS

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

BM - Banco Mundial

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CONAE - Conferencia Nacional de Educação

CMESM- Conselho Municipal de Educação de Santa Maria

EB - Educação Básica

EF - Ensino Fundamental

EC - Emenda Constitucional

EEEB - Escola Estadual de Educação Básica

EI - Educação Infantil

EMEI - Escola Municipal de Educação Infantil

EPT - Educação para Todos

FICAI- Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação e Cultura

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OEI - Organização dos Estados Ibero-americanos

ONU - Organização das Nações Unidas

OREALC - Oficina Regional de Educación para la América Latina y el Caribe

PAR - Plano de Ações Articuladas

PBF - Programa Bolsa Família

PDE - Plano Decenal de Educação para Todos

PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PNE - Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRELAC - Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe

PROMEDLAC - Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe

PSE - Programa Saúde na Escola

SIPI - Sistema de Informação sobre os Direitos das Crianças na Primeira Infância na América Latina

SITEAL - Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina

SM - Santa Maria

SME - Secretaria Municipal de Educação

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

RESUMO EXPANDIDO	8
INTRODUÇÃO	37
2 METODOLOGIA	44
2.1 CICLO DE POLÍTICAS COMO UM REFERENCIAL TEÓRICO PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS	45
2.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS OU PRODUÇÃO DE DADOS	49
2.3 SITUANDO O <i>LOCUS</i> DA PESQUISA E OS PARTICIPANTES	53
3 PESQUISAS SOBRE EI - POLÍTICA PÚBLICA E DIREITO DA INFÂNCIA: ESTADO DA ARTE.....	66
3.1 PANORAMA GERAL DAS TESES SELECIONADAS.....	68
3.2 TESES SELECIONADAS.....	72
4 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA A INFÂNCIA E AS INFLUÊNCIAS DAS POLÍTICAS SUPRANACIONAIS NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL.....	87
4.1 CONTEXTO DA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA A INFÂNCIA	88
4.2 OS INVESTIMENTOS NO ATENDIMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA COMO PRIORIDADE PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	94
4.3 MAPEANDO O CONTEXTO DA INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS SUPRANACIONAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL.....	97
4.3.1 Educação para Todos: conferência e fóruns (1990-2000-2015).....	98
4.3.2 Projetos regionais [América Latina]	100
4.3.3 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODS): Um plano para o progresso e Agenda pós 2015 para a educação (2015-2030)	104
4.3.3.1 Reuniões regionais da América Latina e Caribe.....	106

4.3.4 Contextualizando as influências das orientações globais e regionais na elaboração de políticas públicas educacionais para a primeira infância no cenário nacional	109
5 DIREITOS DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO CONTEXTO MUNDIAL, NA AMÉRICA LATINA E NO CENÁRIO NACIONAL	123
5.1 CRIANÇA - INFÂNCIA - PRIMEIRA INFÂNCIA: IDADES E LIMITES ETÁRIOS AS DEFINEM?	123
5.2 PERSPECTIVA HISTÓRICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA	126
5.3 EDUCAÇÃO INFANTIL: POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL	136
5.4 A EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL	142
6 OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA NA AMÉRICA LATINA E NO CENÁRIO BRASILEIRO	149
6.1 A OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM PANORAMA HISTÓRICO	154
6.2 AMPLIAÇÃO DO DIREITO SUBJETIVO PARA CRIANÇAS DE QUATRO E CINCO ANOS DE IDADE	158
6.2.1 A implementação da obrigatoriedade da pré-escola	159
7 DIÁLOGO COM OS PARTICIPANTES DA PESQUISA: A PEÇA QUE FALTAVA PARA COMPREENDER COMO OS PROFESSORES QUE ATUAM EM DIFERENTES FUNÇÕES INTERPRETAM A LEI Nº 12.796 DE 2013 (BRASIL, 2013) E AS COLOCAM EM AÇÃO OU NÃO	165
7.1 INFLUÊNCIAS MACRO E MICRO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA: UM CONSENSO?	165
7.2 DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL	170
7.2.1 O direito à EI para além do acesso: da atuação da SMED a ações desenvolvidas nas EMEIS	170
7.2.2 Como equacionar o acesso à EI em Santa Maria RS- Brasil diante das dificuldades de falta de vagas e estrutura física?	186
7.3 A EDUCAÇÃO É UM DIREITO QUE É, AO MESMO TEMPO, OBRIGATÓRIA? AS PEÇAS SE ENCAIXAM?	201

7.3.1 A obrigatoriedade da pré-escola e possíveis impactos iniciais para as famílias e para o município <i>versus</i> intervenção do Ministério Público para a garantia dos direitos da criança	211
7.4 AMPLIAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO: PROBLEMATIZAÇÕES EM RELAÇÃO AOS IMPACTOS NA SOCIEDADE, NA GESTÃO MUNICIPAL E NA ORGANIZAÇÃO DAS EMEIS.....	222
7.4.1 Universalização da pré-escola: os limites entre a legislação e a sua efetivação ...	227
7.4.2 Estratégia para atender a demanda de vagas, sem ampliar a rede pública municipal	233
7.4.3 Dados que se tornam invisíveis às políticas públicas para a EI.....	238
7.4.4 EI para crianças de quatro e cinco anos: entre a obrigatoriedade, o direito e a imposição	245
7.4.5 Compra de vagas e oferta da pré-escola nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF) como alternativa para ampliação de vagas na EI	251
7.4.6 Ampliação da oferta de vagas para a pré-escola: conjunturas e desafios	262
7.5 ESPAÇO PREENCHIDO PELO CLAMOR À VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES E DA EDUCAÇÃO INFANTIL	278
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A ÚLTIMA PEÇA DO PUZZLE?	288
REFERENCIAIS BIBLIOGRÁFICOS.....	304
ANEXOS	319
ANEXO A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	320
ANEXO B - TERMO DE CONFIDENCIALIDADE	322
TERMO DE CONFIDENCIALIDADE.....	322
APÊNDICES	324
INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	325
APÊNDICE A - ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO COORDENAÇÃO GERAL DA EDUCAÇÃO INFANTIL - SMED DE SANTA MARIA - RS.....	325
APÊNDICE B - ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO PROFESSORES/GESTORES ESCOLARES - COORDENAÇÃO PEDAGÓGICA- PROFESSORES QUE ATUAM EM TURMAS DE PRÉ-ESCOLA.....	328



INTRODUÇÃO

O conhecimento é uma escolha tanto de um modo de vida quanto de uma carreira; quer saiba ou não, o trabalhador intelectual forma-se a si próprio à medida que trabalha para o aperfeiçoamento de seu ofício. [Fragmentos da obra "O artesanato intelectual e outros ensaios" MILLS-2009]

Ver o trabalho de pesquisa como um ofício ressalta a importância da dimensão existencial na formação do pesquisador. Essa dimensão perpassa a presente tese de doutoramento que foi se constituindo aos poucos, como se fosse um *puzzle*, em que experiências acadêmicas e profissionais foram as peças determinantes para iniciar a montagem e a construção do *puzzle*. As experiências acadêmicas como integrante do Grupo ELOS e Mestranda do programa de Pós Graduação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) levaram-me a conhecer o professor Luis Miguel Lázaro Lorente, em eventos realizados pelo grupo na UFSM, em viagens de estudos na Universidade de Valência (UV) e eventos sobre Educação Comparada, na qual participei com meus colegas, em especial, junto com minha amiga Sonia Righi Aita que já o conhecia. A oportunidade de aproximar-me mais do ilustre professor e pesquisador surgiu quando Sonia, ao ser convidada para participar do processo de ingresso na UV no ano de 2014, foi generosa, estendeu e compartilhou comigo a experiência de ingressar como discente em uma universidade mundialmente reconhecida e ser aceita pelo professor Luis Miguel como sua orientanda de doutorado no Departamento de Educação Comparada e História da Educação.

Mesmo com a distância e os poucos encontros partilhados para orientação, o professor Luis Miguel sempre esteve presente incentivando, encaminhando materiais de estudos que viessem a contribuir e a ampliar meus conhecimentos acerca das políticas públicas educacionais para a primeira infância, historicizada pela busca dos direitos para as crianças no mundo. Também, instigou-me a expandir as leituras relativas à educação no cenário

internacional e na América Latina, e a me aproximar das leituras referentes à Educação Comparada.

A partir de diálogos, instigou-me a compreender, aprofundar algumas concepções voltadas à educação no panorama mundial, levando à compreensão mais clara relativa à ideologia presente nos sistemas de ensino, que Freire, no livro “Pedagogia da Autonomia”, em um dos saberes necessários à prática educativa, alerta-nos:

Saber igualmente fundamental à prática educativa do professor ou da professora é o que diz respeito à força maior do que pensamos, da ideologia. É o que nos adverte de suas manhas, das armadilhas em que nos faz cair. É que a ideologia tem a ver diretamente com a ocultação da verdade dos fatos, com o uso da linguagem para penumbrar ou opacizar a realidade ao mesmo tempo em que nos torna “míopes” (FREIRE, 1996, p.125).

Muitas vezes, a ideologia passa despercebida aos nossos olhos, como Freire adverte, nos torna “míopes” sobre determinantes inculcados no simples decorrer de nossa profissão. Assim nos obscurece o olhar para observar os papéis assumidos pelos organismos internacionais, por construir um discurso hegemônico para a educação em especial destinada aos países em desenvolvimento.

Não posso deixar de trazer outras peças que compõem o quebra-cabeça desta tese, tão importante quanto as demais, vida pessoal, acadêmica e profissional. Paralelo ao ingresso na UV também tive a oportunidade de ingressar no Doutorado em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da UFSM³, com a orientação da Professora Rosane Carneiro Sarturi⁴, coorientadora deste estudo. Inicialmente, o desejo em conjunto de fazer a cocutela, mas a vida me trouxe para compor o quebra-cabeça a benção divina de ser mãe⁵, foi preciso pensar outras estratégias: concluir a tese de um programa e depois a de outro. A compreensão da conjuntura pessoal, profissional e acadêmica que eu estava vivendo por parte do querido professor Luis me tranquilizava para tomar decisões com suas mensagens serenas de incentivos e apoio.

³ Tese defendida em 2 de março de 2018.

⁴ Professora de graduação que abriu caminhos para meu aperfeiçoamento acadêmico nas pesquisas de especialização em gestão educacional, mestrado em educação e doutorado.

⁵ Em 12 de fevereiro de 2017 nasceu o Gabriel Antunes Biacchi Emanuelli e em 02 de agosto de 2019 Lorenzo Antunes Biacchi Emanuelli. A mãe que nasceu junto tinha convicção dos desafios de aliar a vida acadêmica, profissional com a maternidade.

Retomando as experiências profissionais vividas na Educação Infantil (EI) e pesquisas realizadas sobre as políticas públicas voltadas para essa etapa da Educação Básica (EB), fez emergir a inquietação pela opção da temática à realização da pesquisa. Ter atuado cinco anos em uma instituição pública municipal que atende crianças de zero a cinco anos de idade como professora e como coordenadora pedagógica, atualmente estando em uma instituição pública federal que articula o ensino, a pesquisa e a extensão tem possibilitado a vivência de novas práticas como professora e pesquisadora aliada a reflexões relacionadas à infância, à EI e à qualidade do atendimento das crianças em creches e pré-escola.

Mais especificamente, ter atuado cinco anos como professora do curso de Pedagogia a distância ofertada na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), na disciplina de Estágio Supervisionado, entendi ser necessário refletir acerca da EI, como uma das etapas da EB que vem buscando ser compreendida como um espaço educativo e como um direito das crianças de zero a cinco anos de idade.

Nesta perspectiva, novas discussões foram surgindo quanto à preocupação com as políticas públicas e sociais e a legitimação da garantia dos direitos da criança, aliada as novas definições legais para a infância nos países da América Latina (AL).

Essas questões foram delineando a primeira peça para a elaboração do projeto de tese de doutoramento intitulado Educação Infantil - Política pública e direito da infância na América Latina: o **PUZZLE** da obrigatoriedade da pré-escola no cenário nacional e no município de Santa Maria - RS.

Diante disso, situando as primeiras peças deste *puzzle*, as perspectivas e vivências pessoais e profissionais que me instigaram a optar pela EI, mais específico sobre a obrigatoriedade da pré-escola como objeto de estudo, trago alguns aspectos condicionantes que contribuíram com a construção das perguntas que orientaram a pesquisa e a problemática da tese.

Mesmo a educação na primeira infância tendo ganhado visibilidade às políticas públicas nas últimas décadas e aferida mundialmente em convenções, conferências, fóruns que tratam de acordos sobre os direitos das crianças, desde a declaração de Genebra (1924), a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) e a Convenção dos Direitos da Criança (1989) e na Declaração Mundial sobre Educação para Todos, aprovada em Jomtien, em 1990 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1990), estabeleceu o compromisso de promover cuidados e educação das

crianças, desde o momento do seu nascimento, nos países da América Latina. Como é o caso do Brasil, esses compromissos passaram a vigorar recentemente.

No Brasil, o reconhecimento da educação na primeira infância ⁶ganhou força a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), pois estabeleceu a responsabilidade do Estado pela EI em creches e pré-escolas, conforme o Art. 280, inciso IV, e também o direito dos trabalhadores (homens e mulheres) em ter assegurada a assistência gratuita aos seus filhos e dependentes, desde o nascimento até cinco anos de idade, em creches e pré-escolas (BRASIL, 1988).

A educação na primeira infância como direito também foi afirmada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), através da Lei nº 8.069 de 1990 (BRASIL, 1990), que ratifica a responsabilidade do Estado no atendimento às crianças de zero a seis anos, em creches e pré-escolas. Seis anos mais tarde, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) aprovada pela Lei nº 9394 de 1996 estabeleceu a EI como primeira etapa da EB.

Ao contextualizar as questões que refletem a trajetória da conquista do direito à educação na primeira infância no quadro das políticas públicas, cabe salientar os desafios que, ainda, se fazem presentes para que todas as crianças tenham acesso a esse direito, considerando que as políticas públicas prioritariamente para a educação na primeira infância estão relacionadas ao contexto político e econômico. Em especial, a partir da década de 1990, em que foram realizadas profundas transformações nesses contextos, trazendo efeitos diretos na definição de agendas das políticas públicas sociais e, de forma mais direta, sobre a educação. Desse modo, tornando a área da educação suscetível às influências das políticas supranacionais gerenciadas pelos organismos internacionais.

Na construção da temática que orienta as discussões, nesta investigação, é imperativo aprofundar estudos acerca da EI como uma política pública para a infância nos países da América Latina e fazer uma análise de como vem ocorrendo essa construção e legitimação no Brasil, por considerar que a elaboração de políticas públicas se constitui de acordo com cada contexto.

Diante do desvelamento das referidas demandas, acreditando na necessidade de novos conhecimentos acerca das questões que envolvem as políticas públicas à infância na América

⁶ Trago a definição/conceito no Capítulo 5 da tese quando abordo CRIANÇA - INFÂNCIA - PRIMEIRA INFÂNCIA: IDADES E LIMITES ETÁRIOS AS DEFINEM?

Latina, no atual contexto da globalização, as questões problematizadoras que orientaram a pesquisa centram-se: Como as políticas públicas educacionais para a primeira infância transitam e se movimentam nos diferentes contextos? Quais as correlações de aproximação ou distanciamento entre as políticas globais, na América Latina, no cenário brasileiro e a execução das políticas públicas, em especial, no âmbito da EI? As intenções oriundas das políticas públicas que instituíram a obrigatoriedade da pré-escola em nível macro e micro definem uma nova identidade para o atendimento educacional para crianças de quatro e cinco anos de idade? Como são compreendidas as políticas públicas que instituíram a obrigatoriedade da pré-escola e os desafios enfrentados e estratégias utilizadas para a sua consolidação no município de Santa Maria-RS?

Por conseguinte, apresento como problemática central da pesquisa **Como os processos de implementação e legitimação das políticas públicas, que instituíram a obrigatoriedade da pré-escola, promoveram condições de acesso e garantia do direito à EI para todas as crianças no município de Santa Maria-RS?**

Têm-se como **objetivo geral analisar os processos de implementação e legitimação das políticas públicas, que instituíram a obrigatoriedade da pré-escola e promoveram condições de acesso e garantia do direito à EI para todas as crianças no município de Santa Maria-RS**. Logo, a pesquisa apresenta os seguintes objetivos:

Identificar, a partir da perspectiva do ciclo de políticas, os delineamentos das concepções dos organismos multilaterais na definição das políticas públicas para a educação na primeira infância na América Latina e o caso do Brasil;

Problematizar os processos de definição do conjunto de direitos para a primeira infância pelos organismos internacionais e as suas influências que propiciaram a promulgação das leis de proteção à infância na América Latina e no cenário brasileiro;

Analisar as correlações de aproximação e ou distanciamento entre as políticas públicas que instituíram a educação na primeira infância como direito e como uma política pública nos países da América Latina e a sua trajetória na definição da obrigatoriedade da pré-escola, em especial, no Brasil;

Compreender o caso do Sistema Municipal de Educação de Santa Maria- RS quanto ao processo de implementação da obrigatoriedade da pré-escola nas instituições de EI, em contraponto às concepções dos professores que atuam nos diferentes contextos.

Nesse sentido, parto da hipótese de que as políticas públicas para a educação na

primeira infância, em especial as que instituem a obrigatoriedade da frequência das crianças, passou a ser prioridade para os organismos internacionais, na medida em que o objetivo principal é diminuir a pobreza e a desigualdade do acesso à educação, sobretudo, nos países da América Latina, incluindo o Brasil, e que, no caso específico do processo de implementação da obrigatoriedade no município de Santa Maria-RS, visa atender a demanda que determina legalmente o prazo até 2016 para que todas as crianças de quatro e cinco anos estejam matriculadas nas instituições de EI e buscar universalizar o seu acesso.

Considero, para tanto, a perspectiva teórico-metodológica, o ciclo de políticas, formulada por Stephen Ball e colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994). Esta abordagem compreende o estudo das políticas públicas nos diferentes contextos de influência, de produção de texto, da prática, dos resultados e das estratégias.

A composição dos capítulos é apresentada neste espaço introdutório com vistas à elucidação arrimada em volta do tema que emerge deste estudo. Cada um dos capítulos constitui uma das peças para montar a conjuntura desta pesquisa, conforme a ilustro na figura abaixo.

Figura 1 - Conjuntura da pesquisa



Fonte: Elaborada pela autora.

A conjuntura da pesquisa como peças que se encaixam não se dá de modo linear, ocorre de forma dinâmica em que cada peça em movimento de encaixe traz elementos da investigação para formar o *puzzle*. Esse pode ser feito de várias formas!



METODOLOGIA

Neste capítulo, são expostas as opções metodológicas para a realização da pesquisa. De antemão, apresento como opção metodológica qualitativa o Estudo de Caso. Sublinho que, pela conjuntura da temática da tese inserida no campo das políticas públicas educacionais para a primeira infância nos macros e microcontextos, o que permite a compreensão da complexidade da política em questão, recorri ao ciclo de políticas ou *policy cycle approach* ou abordagem do ciclo de políticas, formulada por Stephen Ball e colaboradores (BOWE; BALL; GOLD; 1992; BALL, 1994), como um referencial teórico para análise das políticas públicas educacionais. Também descrevo o *locus* da pesquisa, os participantes e os instrumentos para a captura da materialidade da pesquisa e, por fim, o método de análise utilizado para analisar os dados produzidos.

2 METODOLOGIA

Conforme diz Minayo (1999), a pesquisa é atividade básica da Ciência em sua indagação e construção da realidade, é ela que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo. Embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação. Nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática.

Sampaio fala que:

O espaço da pesquisa é o momento do confronto de diferentes conhecimentos, da exposição de ideias, certezas/incertezas, medos e ansiedade; confrontos/conflitos, por meio dos quais vamos articulando as leituras teóricas com a nossa prática cotidiana, ao mesmo tempo em que experienciamos o movimento de apropriação/construção de outras/novas leituras e práticas. (SAMPAIO, 2003, p. 24).

Nesse sentido, busca-se, a partir deste estudo, repostas a indagações e inquietações que perpassam os discursos e as práticas cotidianas dos profissionais da educação, suscitando diferentes interpretações sobre as políticas que orientaram a obrigatoriedade da pré-escola no município de Santa Maria - RS, desencadeando distintas formas de interpretação e implementação das mesmas nas instituições de EI.

Como primeiro passo para construir o objeto de estudo proposto, foi realizado o mapeamento das produções acadêmicas em nível de doutorado sobre as políticas públicas para a EI, incluindo a obrigatoriedade da pré-escola e direitos na primeira infância, no período de 2009 a 2016, na perspectiva de identificar as pesquisas sobre a temática e conhecer as tendências teóricas e metodológicas das pesquisas dos programas de pós-graduação. Esperava-se, também, que o levantamento das produções subsidiasse esta tese, fornecendo elementos, com base na produção já acumulada na área.

No segundo passo, partiu-se da importância dos referenciais teóricos selecionados e/ou relacionados à temática em questão, enquanto estudo bibliográfico que fundamentará a análise da trajetória das ações, promovendo a inter-relação necessária entre ambos, por meio de um processo constantemente reflexivo.

O terceiro foi delimitar o *locus* de pesquisa e os participantes, a determinação dos critérios de inclusão e exclusão dos mesmos.

Diante do objeto deste estudo como opção metodológica qualitativa, foi escolhido o Estudo de Caso, pois, para Triviños, “Entre os tipos de pesquisa qualitativa característicos, talvez o estudo de caso seja um dos mais relevantes” (1987, p. 133). Seu objetivo é analisar intensamente o fenômeno, dentro do seu contexto real, buscando discutir, descrever, compreender e interpretá-lo. Além disso, o Estudo de Caso oportuniza um estudo profundo de um ou mais objetos, possibilitando um amplo conhecimento do fenômeno pesquisado.

Triviños define o estudo de caso como: “Uma categoria de pesquisa cujo objetivo é uma unidade que se analisa aprofundamente” (1987, p. 133).

Nessa mesma perspectiva, acrescenta partir do estudo de caso:

Busca-se, criativamente, apreender a totalidade de uma situação – identificar e analisar a multiplicidade de dimensões que envolvem o caso – e, de maneira engenhosa, descrever, discutir e analisar a complexidade de um caso concreto, construindo uma teoria que possa explicá-lo e prevê-lo. (MARTINS, 2006, p. 9)

O estudo de caso proporciona analisar profundamente o objeto a ser estudado, por:

[...] apreender a totalidade de uma situação e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto. Mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado-problema da pesquisa-, o estudo de caso possibilita a penetração na realidade social [...] (MARTINS, 2006, p.xi).

Assim, tendo a "EI - Política pública e direito da infância na América Latina: o **PUZZLE** da obrigatoriedade da pré-escola no cenário nacional e no município de Santa Maria - RS" como temática suscitou, ainda mais, a necessidade de fazer uso do Estudo de Caso, onde será procurado, de forma geral, abranger o cenário da América Latina e brasileiro, tencionando aprofundar e analisar o universo do município de Santa Maria-RS, em sua complexidade e singularidade, com a finalidade de contribuir com as pesquisas na área de EI.

2.1 CICLO DE POLÍTICAS COMO UM REFERENCIAL TEÓRICO PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Considerando a conjuntura da temática da tese inserida no campo das políticas públicas educacionais para a primeira infância nos macros e microcontextos, o que permite a

compreensão da complexidade da política em questão, será utilizado como apoio o referencial teórico a *policy cycle approach* ou abordagem do ciclo de políticas, formulado por Stephen Ball e colaboradores (BOWE; BALL; GOLD; 1992; BALL, 1994).

Segundo Mainardes (2006, p. 48), essa abordagem de ciclo de políticas “[...] vem sendo utilizada em diferentes países como um referencial para analisar a trajetória de políticas sociais e educacionais”, e permite visualizar a natureza complexa e controversa da política educacional, considerando o conjunto de contextos em que são formuladas e desenvolvidas essas políticas e que são caracterizadas por processos e atores que os conduzem.

A abordagem do ciclo de políticas fundamenta-se em um ciclo contínuo amparado por cinco contextos principais: *context of influence* - o contexto de influência, *context of policy text production* - contexto de produção de texto, *context of practice* - contexto da prática, *context of outcomes* - contexto de efeitos e o *context of political strategy* - contexto da estratégia política, conforme ilustrado na figura abaixo.

Figura 2 - Ciclo de políticas



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Bowe e Ball (1992, p. 21).

A partir da conceituação de cada contexto na figura acima, destaca-se o contexto da prática, no qual os sentidos atribuídos aos textos políticos têm consequências reais, que levam a interpretações e recriações, podendo introduzir mudanças e transformações relevantes na política original, por considerar que:

Políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades. As respostas a esses textos têm consequências reais. Estas consequências são vivenciadas dentro do terceiro contexto principal, o contexto da prática, a arena da prática a qual a política se encaminha, que é endereçada. (BOWE; BALL, 1992, p. 21, tradução minha)

Assim, o contexto da prática merece especial atenção, pois é para ele que as políticas são endereçadas, sendo reinterpretadas e recriadas. Ressalto que os contextos não apresentam uma linearidade, podendo ser amplamente considerados para a realização da análise das políticas públicas.

A abordagem do Ciclo de Políticas pode ser considerada como um método de pesquisa de políticas. O processo de formulação de políticas é considerado como um ciclo contínuo, no qual as mesmas são formuladas e recriadas. (MAINARDES; FERREIRA e TELLO, 2011, p. 157)

Entre as contribuições da abordagem do Ciclo de Políticas está à dinâmica que a mesma oferece para subsidiar a compreensão e análise da trajetória das políticas, uma vez que essa perspectiva “[...] traz várias contribuições para análise de políticas, uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articularem as perspectivas macro e micro”. (MAINARDES, 2007, p. 32)

Com a utilização do Ciclo de Políticas será possível fazer a análise das políticas públicas educacionais e seus desdobramentos, para compreender as relações macrossociais que a envolvem e a relação destas com o movimento histórico mundial - as políticas supranacionais (macro) e as políticas nacionais (micro) e seus desdobramentos no processo de implementação no contexto da prática, na qual a referida política pode ser reinterpretada pelos profissionais que atuam nesse nível da educação.

Figura 3 - Contextos de análise das políticas públicas que instituíram a obrigatoriedade da pré-escola



Fonte: Elaborado pela autora.

Os contextos de análise permearam todos os capítulos da referida tese e se constiuíram num movimento continuo no encaixe das peças **para analisar os processos de implementação e legitimação das políticas públicas, que instituíram a obrigatoriedade da pré-escola, promoveram condições de acesso e garantia do direito à EI para todas as crianças no município de Santa Maria-RS.**

No contexto da prática, a pesquisa será realizada na cidade de SM (RS), considerando especificamente como *locus* a Secretária Municipal de Educação de Santa Maria-RS abrangendo cinco instituições de EI que ofertam a pré-escola e o Conselho Municipal de Educação (CME). Justifica-se o campo de pesquisa, bem como os participantes, devido ao impacto que a Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009) e a Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013), que estabelece a obrigatoriedade desde a pré-escola ocasionando para o poder público municipal oferecer vagas e condições de acesso a todas as crianças a partir dos quatro anos de idade. Por conseguinte o Conselho Municipal de Educação (CME), por ser um órgão deliberativo e consultivo para definir políticas públicas, orientar as instituições de ensino quanto ao acesso, vaga, permanência e aprendizagem, e garantir que sejam organizadas em

consonância com as determinações legais e as instituições de ensino, quanto à vaga, acesso e condições de atendimento à demanda que a lei ocasiona.

2.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS OU PRODUÇÃO DE DADOS

Para compor esta investigação utiliza-se a pesquisa documental, com o objetivo de obter o levantamento de referenciais expostos nos acordos e diretrizes internacionais para primeira infância e seus direitos, advindas de organizações multilaterais, nos projetos voltados para educação na América Latina, de forma mais especial, as legislações que instituíram da pré-escola nos países da AL, de modo mais específico, no Brasil.

Para Martins (2006), a pesquisa documental se assemelha muito à pesquisa bibliográfica, porém, a pesquisa documental utiliza-se de materiais que não receberam tratamento analítico, que não foram editados.

A pesquisa documental, segundo Martins:

É necessária para um melhor entendimento do caso e também para corroborar evidências coletadas por outros instrumentos e outras lentes, possibilitando a confiabilidades de achados através de triangulações de dados e resultados. Buscas sistemáticas por documentos relevantes são importante em qualquer planejamento para a coleta de dados e evidências (MARTINS, 2006, p. 46).

As fontes de pesquisa documental são mais diversificadas. Conforme Gil (1991), na pesquisa documental existem os documentos de primeira mão, ou seja, aqueles que não receberam nenhum tratamento analítico, tais como os documentos conservados em órgãos públicos e instituições privadas; e os documentos de segunda mão que, de alguma forma, já foram analisados, tais como relatórios de pesquisa; relatórios de empresas; tabelas estatísticas, e outros.

Segundo o autor supracitado, há vantagens e limitações neste tipo de pesquisa, pois os documentos constituem uma fonte rica e estável de dados; baixo custo, pois requer, praticamente, apenas a disponibilidade de tempo do pesquisador e não exige contato com os sujeitos da pesquisa.

Para a coleta de dados que irá compor o *corpus* da pesquisa será utilizada a consulta à base de dados no Sistema de Informação sobre a Primeira Infância na América Latina (SIPI), Sistema de Informação de Tendências Educativas na América

Latina (SITEAL) e no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Com a finalidade de buscar maior compreensão do objeto de estudo, utilizei o questionário semiestruturado⁷.

Segundo Gil o questionário semiestruturado é definido como uma:

[...] técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc. (1999, p.128)

Para Marconi & Lakatos (1999, p. 100): "[...] é um instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador".

Para a análise dos dados e das categorias de investigação, foi adotada a análise de conteúdo que, para Bardin, é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens (BARDIN, 2011, p. 42).

Nessa perspectiva, buscou-se, a partir da análise de conteúdo dos documentos legais que orientam as políticas de ampliação do EB, nas falas dos participantes deste estudo, uma compreensão acerca das políticas educacionais que orientaram a obrigatoriedade da pré-escola e a sua implementação no contexto da prática.

A análise dos dados produzidos acontecerá com base na Análise de Conteúdo proposta por Bardin (2011). A análise dos depoimentos dos participantes exigirá a pré-análise, que tem por objetivo a organização a partir da leitura flutuante, a categorização com base nas

⁷ Devido às dificuldades encontradas para a efetivação das entrevistas junto às instituições, sendo que houve diversas tentativas na busca de entrevistas com os participantes, diante de algumas respostas quanto a tempo e horário disponível para a realização foi necessário repensar qual instrumento poderia ser mais adequado e que pudesse atender também as demandas suscitadas. Assim com a aquiescência dos participantes, mantive o mesmo instrumento pré-elaborado e modifiquei a técnica ou invés de ser entrevista semiestruturada foi realizado o questionário semiestruturado.

mensagens provenientes da entrevista semiestruturada, a significação e tratamento dos dados e a interpretação destes, sendo que a inferência poderá emergir outras e novas descobertas.

Utiliza-se a análise de conteúdo para as falas dos sujeitos, por buscar:

[...] a essência da substância de um contexto nos detalhes dos dados e informações disponíveis. Não trabalha somente com o texto de *per se*, mas também com detalhes do contexto o interesse não se restringe a descrição do conteúdo. Deseja-se inferir sobre o todo da comunicação. Entre a descrição e a interpretação interpõe-se a inferência. Buscam-se entendimentos sobre as causas e antecedentes da mensagem, bem como seus efeitos e conseqüências (MARTINS, 2006, p. 35).

Ressalta-se que a busca pelo significado das mensagens e os enunciados nos discurso dos sujeitos participante desta investigação têm a análise de conteúdo como metodologia de tratamento das informações, por ser um conjunto de técnicas que busca compreender o sentido manifesto nas falas.

A organização da análise dos dados proposta por Bardin (2011) segue, basicamente, três etapas: a pré-análise; a exploração do material; o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

De acordo com a autora supracitada, a primeira fase é a pré-análise, da organização propriamente dita, pois corresponde à organização do material, à seleção dos documentos a serem analisadas, à formulação de hipóteses e dos objetivos e à elaboração dos indicadores.

A segunda é a fase de exploração do material: “Esta fase, longa e fastidiosa, consiste essencialmente de operações de codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 2011, p. 101). Nesta fase, busca-se realizar a leitura das repostas transcritas dos sujeitos, sistematizando-as em quadros a partir das categorias *a priori* políticas públicas educacional, direito à Educação Infantil, Direito à Educação Infantil versus imposição e à Lei nº 12.796 de 2013, que tornou obrigatória a pré-escola no Brasil, das quais também serviram como basilar para a organização do questionário semiestruturado.

Por último é o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, quando os resultados brutos são tratados a ponto de serem significativos e válidos. A autora ressalta: “O analista, tendo a sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas” (BARDIN, 2011, p. 101).

Como a maioria dos procedimentos de análise organiza-se ao redor de um processo de categorização, a autora conceitua categoria como sendo: “[...] rubricas ou classes, as quais

reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão de características comuns desses elementos" (2011, p. 117).

Para complementar, a autora supra citada esclarece que:

Classificar elementos em categorias impõe a investigação do que cada um deles tem em comum com outros. O que vai permitir o seu agrupamento é a parte comum existente entre eles. É possível, contudo, que outros critérios insistam noutros aspectos de analogia, talvez modificando consideravelmente a repartição anterior (BARDIN, 2011, p. 118).

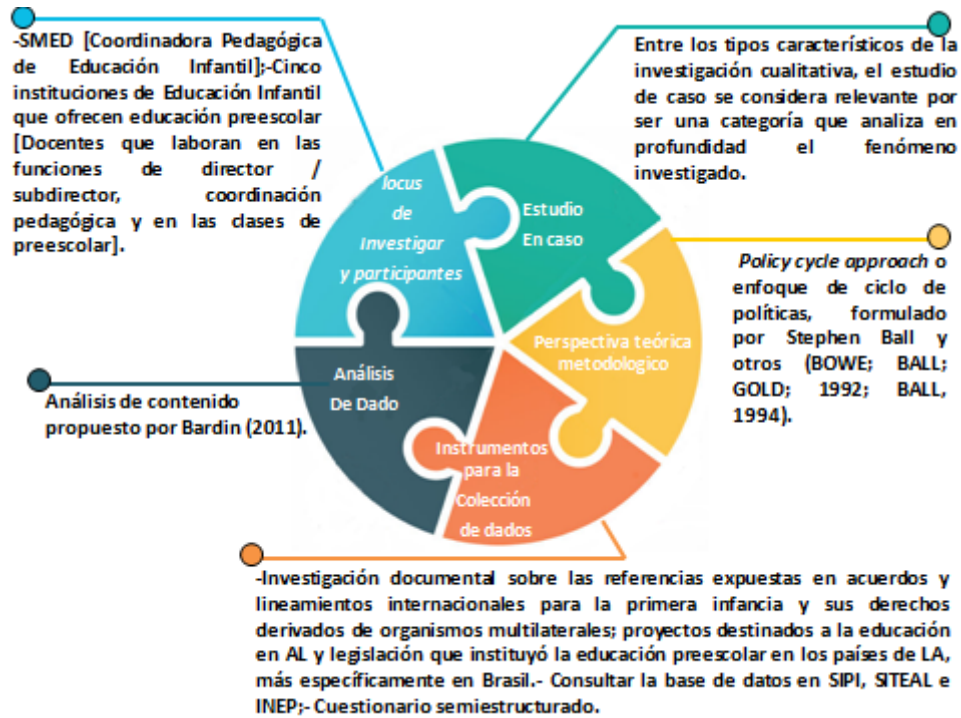
As categorias podem ser estabelecidas *a priori* e *a posteriori*, nesse sentido, para a realização da pesquisa, inicialmente por sua natureza, foram estabelecidas algumas categorias *a priori*.

Serão considerados os aspectos éticos à realização da pesquisa semiestruturada, em que os procedimentos de abordagem dos participantes ocorreram por meio de convite e agendamento de horário na instituição em que atuam, antecedidos pela entrega do Termo de Confidencialidade e do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

A autonomia para a participação na pesquisa foi livre e os participantes poderão desistir a qualquer momento, sem sofrer qualquer dano ou prejuízo. A identidade dos participantes será mantida em sigilo, e os dados coletados durante a realização da entrevista semiestruturada estarão sob os cuidados dos pesquisadores responsáveis. Da mesma forma, ratifica-se que os dados produzidos foram utilizados exclusivamente para execução da presente investigação e foram utilizados de forma anônima.

Com o propósito de expor o caminho metodológico da presente tese, apresenta-se o desenho da pesquisa com os instrumentos de captura da materialidade e as formas de análise.

Figura 4 - Desenho da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora.

A partir do desenho da pesquisa, o ciclo de políticas como perspectiva teórica apresenta-se como uma possibilidade para explicitar o movimento presente nas políticas públicas. Paralela a essa justificativa, a pesquisa como um processo em construção suscita alguns desafios ao buscar compreender o movimento contínuo das políticas públicas, em específico, da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013).

2.3 SITUANDO O *LOCUS* DA PESQUISA E OS PARTICIPANTES

Este espaço destina-se à apresentação do município de Santa Maria, Rio Grande do Sul/ Brasil, em especial, o Sistema Municipal de Ensino com o diagnóstico da EI na Secretaria de Município da Educação (SMED) e o Conselho Municipal de Educação (CME), assim como as instituições que foram delimitadas e mapeadas para a realização da pesquisa e a relação dos participantes deste estudo.

Todavia, antes de contextualizar o município, creio ser necessário trazer de forma breve a descrição macro do país e do estado em que o município está inserido.

O Brasil é oficialmente República Federativa do Brasil e está localizado na América do Sul, com mais de 210 milhões de habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (2019), sendo o quinto maior país do mundo em área, com a maior diversidade de ecossistemas, tendo como língua oficial o português. É ainda reconhecida e protegida oficialmente a língua brasileira de sinais (Lei nº 10.436 de 24 de abril de 2002). O Brasil é uma República Federativa com sistema presidencial e regime democrático, havendo eleições diretas para os cargos de prefeito, governador e presidente, sendo este o chefe do Estado e do Governo. Atualmente, o Brasil é dividido política e administrativamente em 27 unidades federativas, sendo 26 estados e um Distrito Federal, Brasília, que é a Capital do país e um total de 5.570 municípios em todo o território nacional (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019).

Figura 5- Mapa político do Brasil, mostrando a divisão por estados e regiões.



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.

O Estado do Rio Grande do Sul é uma das 27 unidades federativas do Brasil, está localizado na Região Sul do país, e tem por limites o estado de Santa Catarina ao norte, Argentina ao oeste e Uruguai ao sul, além do Oceano Atlântico ao leste, conforme a imagem a seguir.

Figura 6 - Mapa do Rio grande do Sul

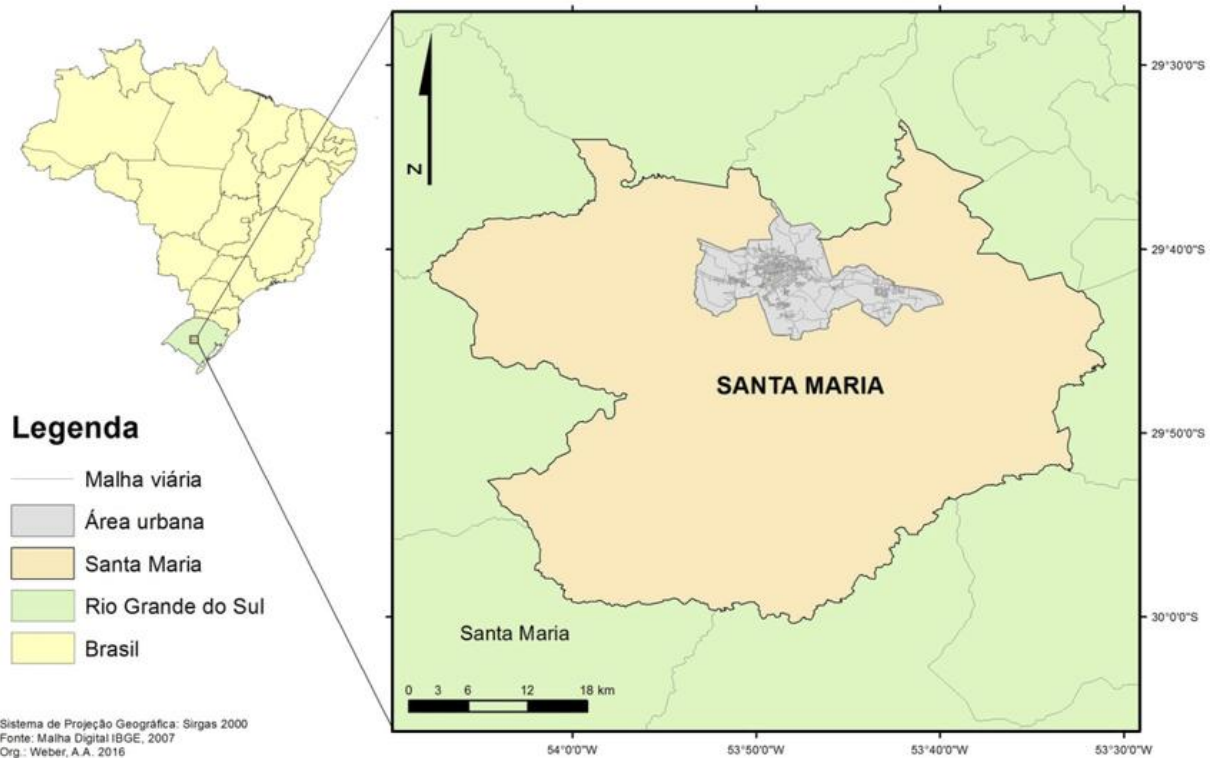


Fonte: <https://br.pinterest.com/pin/541135711446267827/>.

É dividido em 497 municípios e sua área total é de 281 730,223 km², o que equivale a 3,3% da superfície do Brasil. Sua capital é o município de Porto Alegre. Com mais de onze milhões de habitantes, ou cerca de 5,4% da população brasileira, é o estado mais populoso da Região Sul e o 5º do Brasil.

O município de Santa Maria está situado no centro geográfico do Rio Grande do Sul/Brasil, edificado entre os contrafortes da Serra Geral, remanescente da Mata Atlântica, e a planície que forma a chamada Depressão Central.

Figura 7 - Localização de município de Santa Maria, Rio Grande do Sul - Brasil



Fonte: <https://www.researchgate.net/figure/Localizacao-de-Santa-Maria-Santa-Maria>.

Santa Maria é considerada a quinta cidade mais populosa do Rio Grande do Sul e a maior de sua região. É também denominada como o Coração do Rio Grande (devido a sua localização Geográfica), conforme situa a figura acima.

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Santa Maria conta com uma área de 1.788,129 Km² (mil setecentos e oitenta e oito vírgula cento e vinte nove quilômetros quadrados), sendo que o seu território é dividido em dez distritos. Santa Maria é um município dividido em 10 distritos que, com exceção do 1º Distrito (Sede) — dividido em 41 bairros, não têm subdivisões, possuem um único bairro, homônimo ao distrito a que pertence.

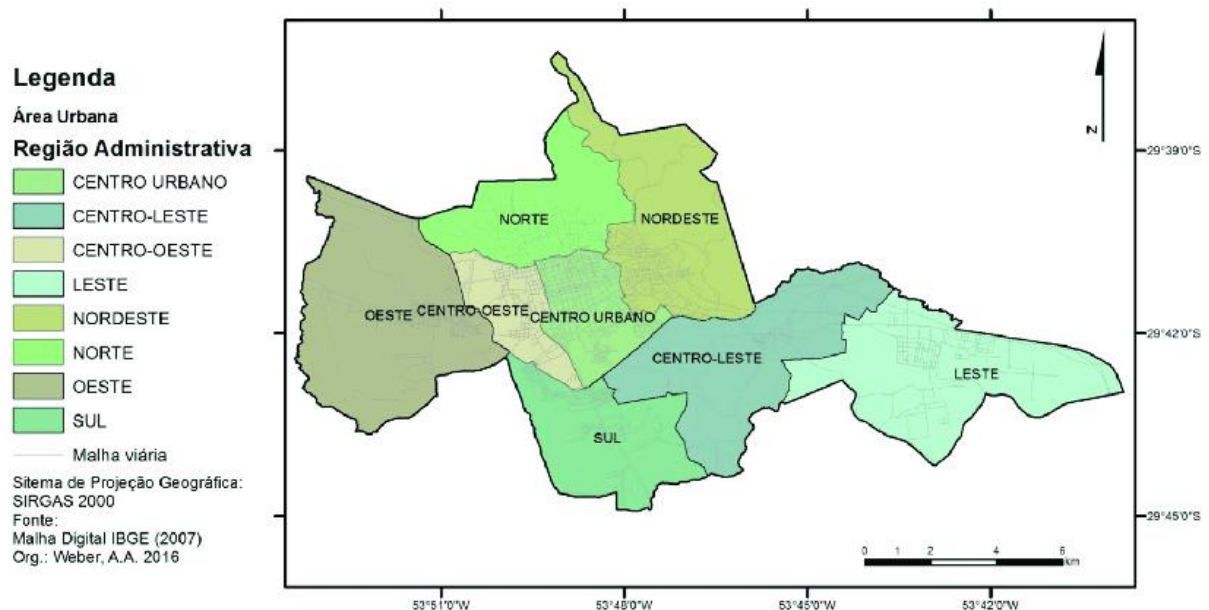
Figura 8 - Mapa do município de Santa Maria, RS, Brasil mostrando a divisão por distritos.



Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Santa_Maria_\(Rio_Grande_do_Sul\)#/media/File:Distritos_de_Santa_Maria_v2006.png](https://pt.wikipedia.org/wiki/Santa_Maria_(Rio_Grande_do_Sul)#/media/File:Distritos_de_Santa_Maria_v2006.png).

Para fins administrativos, o distrito da Sede é distribuído em Regiões Administrativas, um conjunto de bairros unidos de acordo com a localização e características, e, os demais distritos, cada um, possui uma subprefeitura.

Figura 9 - Bairros de Santa Maria por região administrativa



Fonte: <https://www.researchgate.net/figure/Localizao-das-regies-administrativas-urbanas-de-Santa-Maria-RS>.

Saliento ainda que o município é um polo geo-educacional, de atração comercial e entroncamento rodoviário. Possui uma população estimada em 2018 de 280.505 habitantes, de acordo com os dados do IBGE.

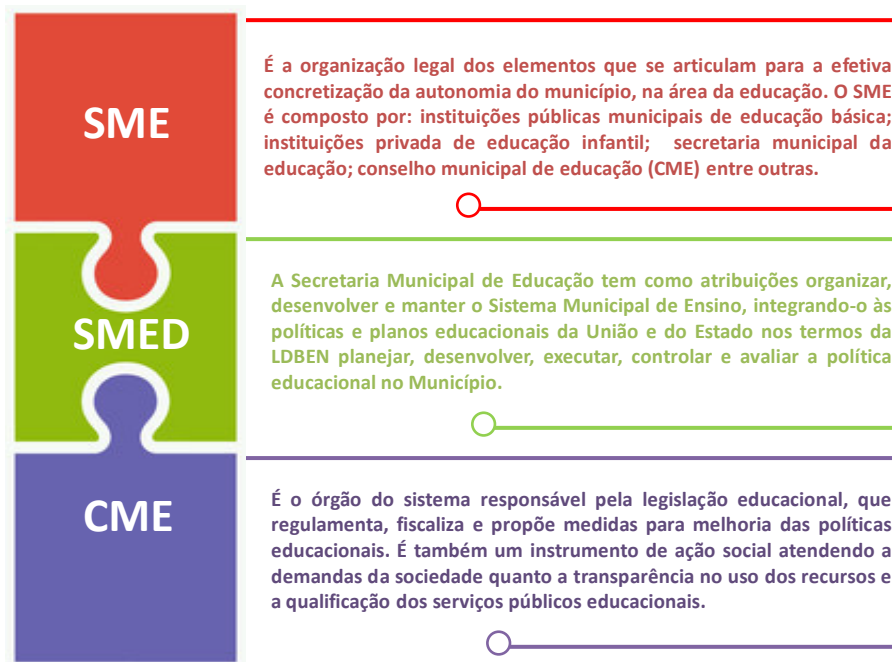
O município de Santa Maria possui sistema de ensino criado pela Lei nº 4123/1997 (SANTA MARIA, 1997), que se articula às ações do Conselho Municipal de Educação (CME) e da Secretaria de Município da Educação (SMED), com as ações das instituições escolares de modo compartilhado e participativo, conforme determina o Artigo 2º da referida Lei:

I - Secretaria de Município da Educação; II - Conselho Municipal de Educação; III - Escolas Municipais do Ensino Fundamental; IV - Instituições de EI mantidas pelo Poder Público Municipal e pela iniciativa privada; V - Escolas de Ensino Profissionalizante da Rede Municipal.

Considerando a organização de um Sistema Municipal de Ensino (SME), este compreende o estabelecimento do Conselho Municipal de Educação (CME) caracterizado como espaço de participação da sociedade civil na formulação e no acompanhamento das políticas públicas para a educação. O referido Conselho tem funções consultiva, deliberativa, fiscalizadora, mobilizadora e de controle social da execução das políticas educacionais do município.

O SME também abriga a Secretaria Municipal de Educação (SMED), cujas principais atribuições são coordenar e executar as políticas de educação do município e supervisionar a execução nas instituições que compõem sua área de competência. Além disso, faz parte de suas atribuições garantir igualdade de condições para o acesso e a permanência do educando na escola, valorizando os profissionais da educação, garantindo-lhes planos de carreira específicos dentro do serviço público municipal. Para a realização da pesquisa, serão considerados como *locus* para a coleta de dados a SMED e o CME, por estarem articulados.

Figura 10 - Sistema Municipal de Educação conjuntura e funções



Fonte: Elaborada pela autora.

O SME possui setenta e sete escolas, das quais vinte são Escolas Municipais de EI (EMEI), três Escolas de EI conveniadas e cinquenta e quatro Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF), dentre essas, há a Escola Municipal de Aprendizagem Industrial (EMAI), voltada à Educação Profissional e Escola Municipal de Artes Eduardo Trevisan (EMAET).

No âmbito municipal, a EI passou a integrar o sistema de ensino a partir do ano 2000, quando o CME, através da Resolução CME nº 02/1999, fixou normas para a EI no município. Anteriormente, a EI no município estava vinculada a duas secretarias, sendo a etapa da creche de zero a três anos atendida pela Assistência Social; e a pré-escola de quatro a seis anos atendida junto às escolas municipais de EF; portanto, vinculada à educação. Ainda, no âmbito da legislação municipal, salienta-se a relevância da Resolução nº 30/2011 que define as Diretrizes Curriculares Municipais para a EI no sistema municipal de ensino. De acordo com as diretrizes nesta etapa.

A EI em Santa Maria é mista, ofertada pelos órgãos federal, estadual, municipal e privada, conforme demonstra a tabela abaixo.

Tabela 1 - Número de matrículas na EI no município de Santa Maria por dependência administrativa Censo 2018

Dependência administrativa	Ensino Regular		Educação Especial [alunos de escolas especiais, classes especiais e incluídos]	
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola
Federal	36	55	1	4
Estadual	-	36	-	16
Municipal	1.997	3.461	36	83
Privada	2.062	2.271	13	35

Fonte: Organizada pela autora, a partir dos Dados do Censo Escolar de 2018, disponíveis no INEP.

A tabela evidencia que a EI é ofertada no município na rede pública por todos os entes federados, e que na rede privada também há um número expressivo de escolas que ofertam esta etapa da EB. Em 2018, foram registradas 5.577 crianças atendidas pela rede municipal, nesses dados não estão incluídas as matriculadas nas instituições e/ou filantrópicas conveniadas.

Na esfera federal, o município possui a Unidade de EI Ipê Amarelo, atende crianças de zero a cinco anos de idade, sendo caracterizada como uma Unidade de Ensino, Pesquisa e Extensão mantida pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

O atendimento à EI nas escolas estaduais de Santa Maria ficou delimitado a três instituições, devido à sua especificidade, pois, a partir do ano de 2010, as crianças que estavam matriculadas nas escolas estaduais passaram a serem atendidas pelas escolas municipais que, conforme foi definido na Lei nº 9394 de 1996 que estabelece a LDBEN, os municípios estarão incumbidos de:

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

Das três instituições atendem em seus espaços crianças na EI uma delas é Escola Estadual Olavo Bilac que oferta Curso Normal Magistério de Nível Médio e esse atendimento se justifica por ser um campo de estágio para os discentes do referido curso.

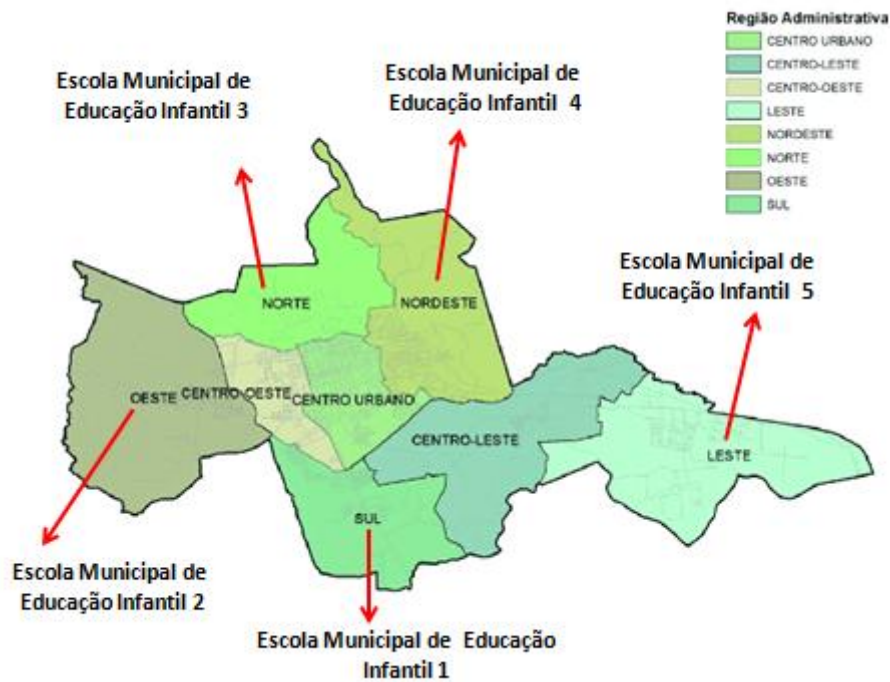
A segunda Escola Estadual de Ensino Fundamental Indígena Augusto Ope da Silva atende a população indígena, e a terceira Escola Estadual de Educação Especial Dr. Reinaldo Fernando Cóser atende estudantes surdos e possui demanda para o atendimento na EI.

O atendimento da EI na rede municipal acontece em dezenove Escolas Municipais de EI (EMEI) localizadas na zona urbana, uma Escola Municipal de EI (EMEI) do campo e em três Escolas de EI conveniadas, localizadas na periferia da cidade. Ainda, a EI é ofertada em trinta e uma Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF), com turmas de creche e pré-escola. Dessas, seis são escolas do campo e vinte e cinco escolas localizadas na zona urbana. Além disso, existem atualmente mais quatro instituições, nas quais foi realizada a compra de vagas para atender a demanda devido à falta de vagas nas instituições e de falta de espaços físico.

Na rede privada, o atendimento à EI ocorre em Escolas de EI (EEI) e em Escolas de EF (EEF); conforme dados do Censo Escolar de 2015, as EEI cadastradas totalizam dezesseis e dezesseis EEF credenciadas.

Para a realização da presente pesquisa, considerou-se como *locus* somente as instituições de EI que fazem parte do SME de Santa Maria-RS. As instituições foram mapeadas por região administrativa e atendiam aos critérios estabelecidos como ser uma EMEI, ofertar a pré-escola, estar localizada na sede ou região urbana do município e, por último, atender a distribuição realizada pela mantenedora SMED, conforme ilustrado nas respectivas localizações, na figura abaixo.

Figura 11 - Localização das EMEIS mapeadas na área urbana por região administrativa no município de Santa Maria- RS/Brasil



Fonte: Organizada pela autora a partir do Mapa de localização das regiões administrativas do município de Santa Maria. Disponível em: <http://santamariaemdados.com.br/>.

A partir do mapeamento das instituições de EI por região, foram delimitados os participantes de cada uma delas, considerando inicialmente professores que atuam na função de direção/vice-direção, na coordenação pedagógica e em professores que exercem a docência em turma de pré-escola.

Segue abaixo a tabela com a síntese detalhada dos participantes por órgãos e instituições.

Tabela 2 - Descrição da relação dos participantes por órgãos e instituições

Contexto da prática		
Órgãos e Instituições	Participantes	Relação
Secretaria Município da Educação (SME)	Coordenadora Pedagógica da EI	1
	Professores na função de	5

5 Escolas Municipais de EI (EMEI)	Direção e/ou vice-direção	
	Professores na função Coordenadora pedagógica	5
	Professores que atuam na pré-escola	5

Fonte: Elaborado pela autora.

Ressalta-se que o critério para a escolha dos participantes da pesquisa empírica foi delimitado *a priori*, conforme a responsabilidade de cada um no processo de implementação da obrigatoriedade da pré-escola.

Para preservar a identidade dos participantes da pesquisa, os mesmos foram alcunhados com nomes fictícios, conforme a descrição no quadro a seguir. Também as instituições foram preservadas com nomes de referência, como por exemplo: SMED, EMEI 1, EMEI 2, EMEI 3, EMEI 4 e EMEI 5.

Quadro 1 - Relação dos participantes

Instituição/Escola	Nome fictício	Cargo/turma
Secretaria de Município da Educação (SMED)	Daniela	Professora que atua como coordenadora pedagógica da EI no município
EMEI 1	Maria	Professora que atua como Diretora
	Camila	Professora que atua como coordenadora pedagógica
	Simone	Professora que atua com a turma de pré-escola
EMEI 2	Rosa	Professora que atua como Diretora
	Sara	Professora que atua como coordenadora pedagógica
	Mônica	Professora que atua com a turma de pré-escola
EMEI 3	Lara	Professora que atua como Diretora
	Vera	Professora que atua como coordenadora Pedagógica
	Lílian	Professora que atua com a turma de pré-escola
EMEI 4	Betina	Professora que atua como Diretora
	Letícia	Professora que atua como coordenadora Pedagógica
	Mara	Professora que atua com a turma de pré-

		escola
EMEI 5	Luciana	Professora que atua como Diretora
	Elizabeth	Professora que atua como coordenadora Pedagógica
	Milena	Professora que atua com a turma de pré-escola

Fonte: Elaborado pela autora.

Ademais, a fim de reinteirar, apresenta-se a descrição de professora, uma vez que todos os participantes da pesquisa são do sexo feminino.

ESTADO DA ARTE



Este capítulo apresenta o Estado Arte produzido na Pós-Graduação na área da Educação no Brasil, em nível de doutorado, que produziram pesquisas sobre as políticas públicas educacionais para a Educação Infantil.

O levantamento de dados foi realizado na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), no período de 2009 a 2016. O levantamento das pesquisas tem a intenção de subsidiar a pesquisa de doutoramento, fornecendo elementos, com base na produção já acumulada na área.

3 PESQUISAS SOBRE EI - POLÍTICA PÚBLICA E DIREITO DA INFÂNCIA: ESTADO DA ARTE

Neste capítulo, apresenta-se o levantamento da produção de pós-graduação, na área da educação, em nível de doutorado, que com a produção de pesquisas sobre as políticas públicas educacionais para a EI. O objetivo foi realizar o mapeamento da produção acadêmica brasileira sobre as políticas públicas educacionais para a EI, na perspectiva de identificar as pesquisas sobre a temática e conhecer as tendências teóricas e metodológicas das pesquisas dos programas de pós-graduação. Espera-se, também, que o levantamento das produções possa subsidiar a pesquisa de doutoramento, fornecendo elementos, com base na produção já acumulada na área.

A pesquisa do estado da arte consiste na construção de uma rede de informações e conceitos que se estabelece entre o “[...] já construído, para buscar o que ainda não foi feito. [...] Rede de vários fios que se cruzam, que se rompem, que se unem, que se questionam dependendo do ponto que se estabelece como partida em cada texto” (FERREIRA, 2002, p. 270).

Para Alves-Mazzotti (2002), o estudo do estado da arte da pesquisa proporciona uma visão abrangente da área e ajuda a identificar e descrever questões relevantes, o que permite ao pesquisador desenvolver a capacidade de problematizar o tema e de indicar possíveis “[...] contribuições do estudo à expansão desse conhecimento, quer procurando esclarecer questões controvertidas ou inconsistências, quer preenchendo lacunas” (ALVES-MAZZOTTI, 2002, p. 30).

Entre as contribuições que o estado da arte traz se dá na medida em que ele baliza as tendências no campo da pesquisa em EI e possibilita a construção de um desenho da pesquisa de doutorado, “[...] o desenho da pesquisa é menos conhecido na pesquisa qualitativa que na quantitativa, na qual este é o principal instrumento para planejar a pesquisa e garantir a qualidade de seus dados” (FLICK, 2009, p. 57).

A partir dessa compreensão, o estado da arte possibilita um panorama geral das temáticas e problemáticas que vêm sendo investigadas, relativas à temática de doutoramento pretendida.

O *corpus* sobre o qual incidiu a pesquisa é composto de teses da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Optou-se somente pela BDTD, pois o Banco de

Teses da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (CAPES) tinha em seu banco produções a partir de 2013 até ano vigente.

Outro elemento de delimitação da pesquisa foi o período investigado, com a busca das publicações estabelecida considerando como marcos inicial e final o ano de aprovação da EC nº 59, que, entre outras providências, dá nova redação aos incisos I e VII do Artigo 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica e que estabelece o prazo para ser implementada progressivamente até 2016 (BRASIL, 2009).

O período de 2009 a 2016 é bastante fértil em relação às mudanças nas políticas públicas educacionais e com relação à EI, e, em 2009, foi testemunhada a aprovação das DCNEIs, pela Resolução CNE/CEB nº 05/2009.

Em 2010, houve a realização da Conferencia Nacional de Educação (CONAE), em Brasília, sendo precedida de Conferências Municipais. O tema central da CONAE foi “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. A partir deste momento, ela se torna objeto de estudo e de deliberação, incluindo, portanto, o debate de todos os níveis, etapas e modalidades de ensino em um fórum de mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação, com a participação de amplos segmentos educacionais e sociais. A CONAE envolveu ampla mobilização de segmentos organizados do campo educacional, resultando em extenso documento final, com o propósito de oferecer subsídios à elaboração do Plano Nacional de Educação (2014/2024).

Na sequência, o ano de 2013 foi marcado pela aprovação da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013), que torna obrigatória a EB no Brasil dos quatro aos dezessete anos de idade.

Por último, em 2014, foi sancionada a Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014), que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências (PNE-2014/2024).

Além disso, o estudo foi organizado em seis etapas:

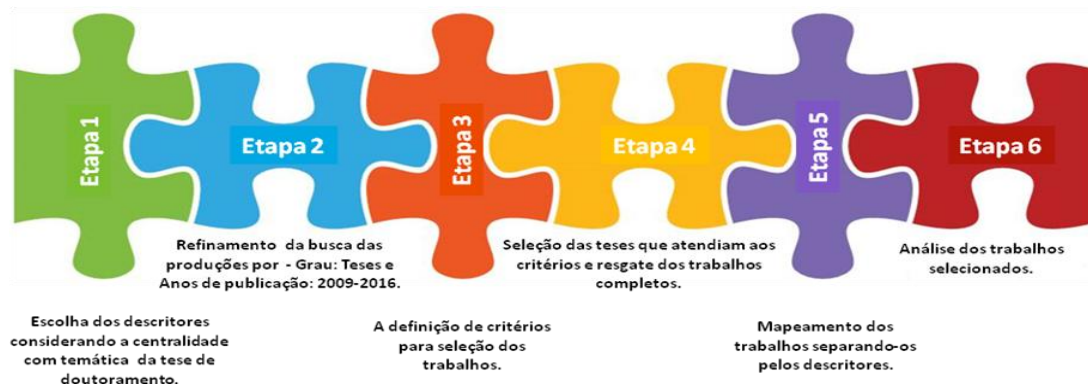
- 1) A escolha dos descritores considerando a centralidade com temática da tese de doutoramento: políticas públicas para a EI, obrigatoriedade da pré-escola e direitos na primeira infância;
- 2) Refinamento da busca das produções por - Grau: Teses e Anos de publicação: 2009-2016.
- 3) A definição de critérios para seleção dos trabalhos foi realizada de forma independente, por meio da leitura dos títulos e dos resumos. Foram incluídos os trabalhos que contemplam

políticas para a primeira infância, que contemplem a EI, ou seja, para as crianças de zero a cinco anos de idade. Foram incluídos trabalhos teóricos e empíricos e excluídos os trabalhos oriundos de áreas como direito, psicologia, além de trabalhos voltados para outras etapas da EB ao EF, com propostas que fossem direcionados para crianças acima de seis anos de idade.

Para serem incluídos, os trabalhos deveriam conter informações, dados de pesquisa ou discussão relativos às políticas públicas educacionais destinadas a atender crianças de zero a cinco anos de idade, ao atendimento educacional na pré-escola e políticas que buscam legitimar os direitos na primeira infância, entre eles, o direito à educação.

- 1) Escolha dos descritores;
- 2) Refinamento da busca das produções por - Grau: Tese e Ano de publicação: 2009 a 2016.
- 3) Definição de critérios para seleção das teses;
- 4) Seleção das teses que atendiam aos critérios e resgate dos trabalhos completos;
- 5) Mapeamento dos trabalhos, separando-os pelos descritores;
- 6) Análise dos trabalhos selecionados.

Figura 12 - Resumo das etapas da pesquisa Estado Arte



Fonte: Elaborado pela autora.

3.1 PANORAMA GERAL DAS TESES SELECIONADAS

A EI vem se constituindo no Brasil como uma área de saberes próprios, em diálogo com outras áreas correlacionadas à educação. Mapear a produção acadêmica pelo viés das políticas públicas educacionais para a primeira infância, objeto dessa pesquisa, exige um esforço de aproximação de conhecimentos construídos durante o período de 2009 a 2016.

Esse exercício contém desafios e limitações teórico-metodológicas ao fazer a inclusão e a exclusão de produções a partir dos descritores e critérios estabelecidos. Por isso justifica-

se esta pesquisa, com a finalidade de contribuir com a pesquisa de doutoramento.

Nesse sentido, no decorrer do estudo, de acordo com os descritores instituídos e delimitação do período, foram encontrados 137 teses de doutorado.

Sendo 107 teses relacionadas ao descritor de políticas públicas educacionais para a EI, dez referente à obrigatoriedade da pré-escola e vinte e cinco catalogadas no descritor direitos na primeira infância, conforme a tabela a seguir.

Tabela 3 – Distribuição das teses encontradas por descritores no período de 2009 a 2016.

Descritores	Registros
Políticas públicas para a EI	107
Obrigatoriedade da pré-escola	10
Direitos na primeira infância	20
TOTAL	137

Fonte: Elaborado pela autora, com base no banco da BDTD.

Após a busca das teses foi realizada a seleção das produções que atendiam aos critérios estabelecidos e o mapeamento dos trabalhos, separando-os pelos descritores.

Com relação ao primeiro descritor das cento e sete teses, foram considerados nove, conforme segue a tabela abaixo.

Quadro 2 - Mapeamento das teses selecionadas do descritor políticas públicas para a EI considerando os critérios estabelecidos.

DESCRITOR: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EI			
Título	Autor	Instituição	Ano
EI na rede municipal de ensino de São Luiz Gonzaga no período de 1980-2008	Sonia Teresinha Vieira de Medeiros	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	2009
Políticas públicas para a EI em Porto Velho/RO (1999/2008)	Juracy Machado Pacífico	Universidade Estadual Paulista	2011

		(UNESP)	
EI: a interseção entre as políticas públicas, a gestão educacional e a prática pedagógica: um estudo de caso no município de Itabuna - Bahia	Cláudia Celeste Lima Costa Menezes	Universidade Federal da Bahia	2012
A política de EI no município de Campinas-SP: um diálogo com as fontes documentais	Elaine Regina Cassan	Universidade Estadual de Campinas	2013
A implementação da política pública de EI: entre o proposto e o existente	Candida Maria Santos Daltro Alves	Universidade Estadual de Campinas	2013
Política Nacional De EI: a participação de atores não estatais na elaboração da política pública	Isabel Cristina de Andrade Lima e Silva	Universidade Estadual de Campinas	2013
Regulação e ação pública na política de EI em Belo Horizonte	Mercia de Figueiredo Noronha Pinto	Universidade Federal de Minas Gerais	2014
Judicialização da EI: desafios à política municipal e a exigibilidade de seu direito Em Juiz De Fora-MG	Rafaela Reis Azevedo de Oliveira	Universidade Federal de Juiz de Fora	2015
Tensões e contradições do processo de construção das diretrizes para a política pública de EI do campo	Ana Corina Machado Spada	Universidade de Brasília	2016

Fonte: Organizado pela autora a partir da BDTD.

Quadro 3 - Mapeamento das teses selecionadas do descritor obrigatoriedade da pré-escola considerando os critérios estabelecidos.

DESCRITOR: OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA			
Título	Autor	Instituição	Ano
Direito social à educação escolar obrigatória os limites da (não?) efetividade	Edson José de Souza Júnior	Pontifícia Universidade Católica de Goiás	2011
A identidade da pré-escola: entre a transição para o EFe a obrigatoriedade de frequência	Cinthia Votto Fernandes	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	2014

Fonte: Organizado pela autora a partir da BDTD.

No que diz respeito ao descritor a obrigatoriedade da pré-escola, foram selecionados duas teses das dez, por atenderem aos critérios estabelecidos, conforme o quadro abaixo.

Quadro 4 - Mapeamento das teses selecionadas do descritor direitos na primeira infância, considerando os critérios estabelecidos.

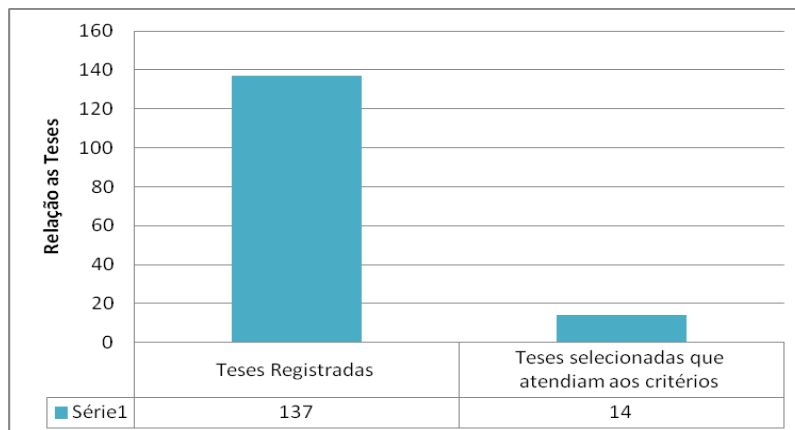
DESCRITOR: DIREITOS NA PRIMEIRA INFÂNCIA			
Título	Autor	Instituição	Ano
A educação e o cuidado da criança: o que advogam os documentos políticos do ministério da educação para a EI?	Aline Sommerhalder	Universidade Estadual Paulista	2010
Análise sócio-histórica do Programa Educuarança, uma política pública de ação afirmativa de EI na interação entre as culturas da criança, da família e da escola na primeira infância	Lindabel Delgado Cardoso	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	2014
Percurso para a construção de indicadores da qualidade da EI	Andrea Patapoff Dal Coletto	Universidade Estadual de Campinas.	2014

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados da BDTD.

Considerando a dimensão de trabalhos, foram mapeados pelos descritores no seu *corpus* somente as teses que atenderam aos critérios estabelecidos, ainda que se aproximassem das intenções desta tese de doutoramento.

De maneira geral, foram encontradas cento e trinta e sete teses, considerando-se os descritores, com a delimitação do recorte temporal de 2009 a 2016. Dessas, quatorze atendiam aos critérios estabelecidos.

Gráfico 1 – Relação dos trabalhos por critérios de seleção.



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados da BDTD no período 2009-2016.

As produções não analisadas compreendem temas como: formação de professores e prática docente; políticas de avaliação; gestão educacional; inclusão e diversidade; educação especial; educação musical; diversidade étnico-racial e cultural; currículo; política de financiamento; alfabetização; EF; Ensino Médio; avaliação da educação, etc.

Ressalta-se que essas temáticas, apesar de algumas se inter-relacionarem com as políticas públicas para a EB, não atenderam aos critérios estabelecidos, assim como não se aproximavam do objeto da tese. Sendo assim, da totalidade de cento e trinta e sete teses, somente quatorze foram consideradas para a presente análise.

3.2 TESES SELECIONADAS

A partir do levantamento das produções selecionadas segundo os descritores e delimitação pelos critérios estabelecidos, quatorze teses foram analisadas de forma geral, elencadas segundo o objeto de pesquisa e perspectiva teórica metodológica e pelos resultados alcançados.

Desse modo, com relação ao descritor de busca "Políticas públicas para a EI" Medeiros (2009) tem como problema central de sua pesquisa investigar se a concepção de criança cidadã, presente nas políticas públicas em vigor, se efetiva ou não na EI da rede municipal de ensino de São Luiz Gonzaga? Para tanto, busca analisar a trajetória das políticas públicas educacionais, com ênfase na EI na cidade de São Luiz Gonzaga, detectando características circunstâncias determinantes e/ou limitantes de uma ação educativa a serviço da cidadania. A pesquisadora elegeu a história oral para a realização da pesquisa e a análise documental para o tratamento dos dados coletados. Como subsidio teórico, o estudo fundamentou-se em autores que discutem a educação como direito social de cidadania, em especial, Boaventura de Souza Santos, Antonio Gramsci e Paulo Freire. A pesquisa reforça a necessidade de se constituir uma perspectiva de Políticas Públicas educacionais cuja centralidade seja a criança e a infância, e que suas lógicas, seus modos de ser e suas referências de mundo sejam o ponto de partida e de chegada para essa construção.

Observa-se que o referido estudo sinaliza pontos importantes para a reflexão, uma vez que os dados apontam para a necessidade de que a criança seja vista como cidadã criadora da cultura, para que a EI promova a cidadania e a emancipação, o que tem implicações profundas para o trabalho em creches e pré-escola e, principalmente, para as políticas públicas locais.

A pesquisa também dá ênfase ao respeito aos direitos da criança, o que exige outras ações por parte do poder público, entre elas, o provimento de vagas em creches e pré-escola em número suficiente para atender a demanda; a formação continuada dos profissionais da EI; e assegurar recursos financeiros para proporcionar um atendimento convergente com os direitos da criança nas instituições de EI. As considerações da pesquisadora corroboram para provocar uma discussão e reflexão acerca das políticas públicas para a EI, da dificuldade de se efetivar as concepções que são balizadoras das políticas para essa etapa da EB nos municípios, nas instituições e, por fim, nas práticas cotidianas.

Na mesma linha de investigação, Menezes (2012) tem como problema investigar se existe uma relação efetiva e congruente entre as políticas públicas, a gestão das instituições e a prática pedagógica de EI no município de Itabuna – Bahia, que assegure a qualidade do processo educativo deste segmento de ensino? Para responder ao problema proposto, a pesquisadora elegeu como objetivo compreender a interseção entre as políticas públicas, a gestão das instituições e a prática pedagógica de EI. Para a realização, utilizou a perspectiva qualitativa, fundamentada na abordagem fenomenológica e no método etnográfico e optou pelo estudo de caso. Para a coleta de dados fez uso da observação sistemática direta, entrevista semiestruturada e grupo focal ou nominal e análise de conteúdo para o tratamento dos dados. A base teórica fundamenta-se na EI em três dimensões: o marco legal, a partir de 1988, fazendo um recorte da legislação brasileira para que a pesquisa possa atingir os seus objetivos com qualidade; a gestão democrática da EI, o seu processo histórico e as exigências do mundo contemporâneo; os marcos das concepções pedagógicas e suas contribuições para a EI (Comenius, Rousseau, Pestalozzi, Froebel, Decroly, John Dewey, Piaget, Vygotsky, Wallon etc.).

A pesquisadora assegura em sua tese que existe uma conexão entre a forma de gestão da EI prevista nas políticas públicas em vigor e a qualidade do educacional e pedagógico das crianças pequenas. Entretanto, ressalta que, teoricamente, as instituições infantis, cuja gestão é condizente com a legislação e com as políticas públicas atuais apresentam a equalização e a melhoria da qualidade do processo educativo, favorecendo uma prática docente efetiva, o desenvolvimento global da criança e a materialização da autonomia financeira, administrativa e pedagógica da EI. Já a partir dos dados que foram coletados *in loco* e analisados, há indícios que, na prática, esta conexão/interseção está comprometida pelos entraves políticos, pelo desconhecimento da legislação brasileira e das políticas públicas para a EI, por parte dos

profissionais envolvidos no processo educacional das crianças, pela falta de respaldo teórico na prática pedagógica, pela necessidade de formação específica na EI e pela construção e implementação de um projeto político pedagógico com uma abordagem teórica definida, articulado com as políticas públicas, com os objetivos da gestão democrática e com a prática docente.

Como na tese anterior, pode-se mensurar a partir dos dados o distanciamento das políticas públicas para a EI e sua efetivação nas práticas no contexto das intuições que atendem crianças de zero a cinco anos de idade. Como evidenciado teoricamente sim nas propostas municipais, nos documentos normativos das instituições, entretanto, ao se aproximar da prática existe uma grande lacuna.

Alves (2013) buscou compreender como se deu a implementação da política pública para a EI, com centralidade nas ações desenvolvidas pelo município de Ilhéus, no período de 2006 a 2012 e, possivelmente, extensivas a outros municípios brasileiros. Como referencial teórico, utilizou os estudos no campo da sociologia da infância, em especial, os desenvolvidos a partir do referencial de Faria (1999), Rocha (1999), Quinteiro (2000), Faria, Dermatini e Prado (2009), Corsaro (2009, 2011), Prado (1998, 2006, 2011), Faria e Finco (2011), Siller (2011), entre outros.

A abordagem metodológica utilizada pela pesquisadora para a investigação foi quantitativa, privilegiando na pesquisa qualitativa os procedimentos metodológicos de dois tipos de levantamentos: pesquisa de caráter bibliográfico e documental e pesquisa empírica. Empregou instrumentos metodológicos: levantamento bibliográfico e documental relacionados ao tema; e coleta dos dados junto às Secretarias de Educação, a partir de um roteiro com perguntas abertas e fechadas sobre o perfil do município em relação à EI e visitas às unidades de EI, coordenadoras/assessoras da EI da Secretaria de Educação e diretoras. Como parte do estudo foram adotados parte dos documentos oficiais, como a Constituição Federal/1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente/1990, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação/1996, em especial, dos artigos que propiciam avanços ou retrocessos para a EI (BRASIL, 1988; 1990; 1996). Também foram analisadas as diretrizes, programas, projetos, textos e ações governamentais pertinentes à Política Nacional de EI que impulsionaram o movimento das reformas educativas da América Latina, a partir da década de 1990, bem como documentos e registros da SEDUC/Ilhéus (Estudo da Demanda, Plano de Trabalho do PAR, Decretos, Dados Estatísticos, Projeto Político Pedagógico, Regimentos).

A pesquisa de Alves (2013) revela, a partir dos dados obtidos através do roteiro com perguntas abertas e fechadas, que a implementação da política pública para a EI, que tem sido proposta em nível federal, não condiz com a existente na esfera municipal, nem em Ilhéus. Fato que pode estar atrelado à falta de clareza do significado do regime de colaboração, via leis que o regulamentam, pautando-se, muitas vezes, pelo discurso e boa vontade dos governantes. A pesquisadora ressalta ao concluir o valor das conquistas no plano legal; no entanto, que essas não têm sido suficientes para resolver a situação da primeira etapa da EB e enfatiza que ainda existem muitos desafios a serem enfrentados, sendo necessário um maior comprometimento do Poder Público com a qualidade da formação da professora da EI, aliada à sua valorização, considerando-se sua participação, e evitando-se o aligeiramento do seu trabalho e da sua formação. Infelizmente, os dados conclusivos da referida tese revelam a violação da conquista do direito à educação das crianças que vem acontecendo de forma mais incisiva, principalmente, para as crianças com idade inferior aos três anos, as quais não têm espaço em estabelecimentos educativos. Ainda menciona que forte influência de políticas de bases neoliberais caminham em direção à cisão na educação, o retorno do assistencialismo para as creches e da aproximação da pré-escola ao ensino fundamental, com propostas que antecipam a escolarização a partir dos 4 anos de idade podem configurar como os principais responsáveis pela precariedade em que se encontram unidades de EI.

Semelhante às pesquisas de Medeiros (2009) e Menezes (2012), os resultados da pesquisa de Alves (2013) revelaram a distância entre as políticas para EI e a prática que vem sendo proposta e efetivada, enquanto ação dos sistemas municipais e das instituições, repercutindo no esvaziamento de sentido e desarticulação de uma proposta que a consolide, enquanto primeira etapa da EB

Pacifico (2011) analisou as políticas públicas de EI desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação Porto Velho, Rondônia, no período de 1999 a 2008. Para a realização da pesquisa, utilizou a abordagem qualitativa e, como Instrumentos à pesquisa documental, entrevista, grupo focal e Análise de conteúdo, para analisar os dados coletados.

Pacifico (2011), a partir dos dados analisados, ressalta que o atendimento à EI na rede municipal de Porto Velho ocupou diferentes lugares no período de 1999 a 2008, tanto no discurso quanto na efetivação de ações, dependendo da gestão e do contexto. Sendo que, de 1999 a 2004, a EI foi colocada em um lugar de menor valor dentro das políticas educacionais municipais. Nesse período constou que foram poucas as ações na área de formação, ampliação

da rede e melhoria da infraestrutura das escolas. De 2005 a 2008, a EI ocupou lugar de destaque nas ações da Secretaria Municipal de Educação e foi considerada prioridade, com investimento financeiro superior ao do período anterior. Houve maior expansão da rede física e matrículas, investimento em formação docente e participação social na definição das políticas. Entretanto, Pacifico (2011) chama a atenção que, para a consolidação da EI de qualidade, serão necessárias: a priorização dessa etapa no rol das ações da SMED, a definição de metas e a ampliação dos recursos financeiros, tanto para a expansão e aparelhagem de escolas, como para a manutenção e desenvolvimento da educação.

Similar à pesquisa de Pacifico (2011), Cassan (2013) buscou compreender o processo de construção da Política de EI no município de Campinas/SP, no período de 1993 a 2008. A autora optou por uma perspectiva crítica, dialética e interdisciplinar que transita entre os campos da Educação, História e da Sociologia. Também fez uso das contribuições do historiador March Bloch (2001). Metodologicamente, a pesquisa está ancorada no paradigma de investigação qualitativa, utilizando como procedimentos para coleta dados aqueles assentados nos referenciais de March Bloch (2001) e Le Goff (2003), especialmente no que subsidiam a construção do conceito de documento e monumento, processos de seleção, organização, crítica e análise documental. Para a análise dos dados a pesquisadora escolheu a análise de conteúdo dos documentos encontrados.

Diferente das teses anteriores, as conclusões que a pesquisa realizada por Cassan (2013) revelou são que os documentos encontrados e analisados constituirão um potente suporte para a compreensão das políticas de EI implementadas, dos sujeitos, e dos processos vivenciados. Além disso, os dados revelaram que as políticas implementadas pelas gestões municipais operaram em consonância com as mudanças legais ocorridas no âmbito nacional, com os embates teóricos e metodológicos do campo político e científico, e com as conferências internacionais que reclamaram à EI, o direito alienado, a formação inicial, continuada e em serviço e o atendimento à criança pequena, pautado na indissociabilidade entre o educar e o cuidar.

A pesquisa de Silva (2013) teve como problemática investigar qual o papel e a influência que os atores não estatais tiveram na elaboração da Política Nacional de EI, e como objetivo se propôs a analisar a participação de atores não estatais no processo de elaboração da Política Nacional de EI. Utilizou como referencial teórico-metodológico a análise de redes de políticas públicas (*policy network*) (SCHNEIDER, 2005; BÖRZEL, 1998; KLIJN, 1998;

SANTOS, 2002, 2005, 2006). Fez uso da abordagem qualitativa, consulta à literatura e documentação mencionadas, utilizando como ferramenta metodológica a realização de entrevistas com representantes das instituições que fizeram parte do Comitê Nacional de Políticas de Educação Básica (CONPEB), e para análise dos dados optou pela análise documental. A pesquisadora confirma sua hipótese "[...] que no processo de elaboração de políticas públicas por meio de redes os atores não estatais cooperam entre si e estabelecem interdependências, influenciando, assim, o processo e o conteúdo da política".

Segundo a autora, as análises dos dados possibilita-nos inferir que houve a confirmação da hipótese, visto que a participação dos atores não estatais influenciou de forma significativa o processo de elaboração, bem como o conteúdo da PNEI. Consta-se a existência de um espaço institucional, aberto à participação de diversos atores da sociedade civil no processo de decisão e elaboração da política pública. Nesse contexto, atores estatais e não estatais constituíram uma rede de políticas públicas de EI que se caracterizou pela existência de relações estáveis, contínuas no tempo, por possuir uma estrutura não hierárquica, com relações que são assimétricas e interdependência de recursos, influenciando a natureza da rede, o processo de elaboração e o conteúdo da política.

Silva (2013) ressalta, ainda, que, do ponto de vista prático, significa que a rede de políticas públicas revela um potencial enorme para os processos de políticas, porém não pode ser vista como uma “panaceia” à solução de todos os tipos de problemas públicos. É necessário reconhecer que determinadas condições são necessárias para a constituição da rede, ainda que, do ponto de vista teórico, seja possível inferir que o estudo realizado apresenta como desafio a necessidade de análises que verifiquem não apenas o processo de elaboração, mas se, uma vez constituída e observada a contribuição da rede nessa elaboração, influenciando no processo e no conteúdo da política, se há implicações para os processos de implementação.

Os aspectos que Silva (2013) ressalta são determinantes quando se pesquisa sobre as políticas públicas, ou seja, a limitação de alguns estudos também investigarem o processo de implementação na prática.

Diferente de Silva (2013), Pinto (2014), em sua pesquisa, busca identificar, descrever e analisar os processos e efeitos da regulação em duas escolas de EI, na ação coletiva das docentes. Para tanto, tem como objeto de estudo a política pública de EI do município de Belo Horizonte (BH), tomando como referência o conjunto de diplomas legais produzido sobre

essa matéria, em especial, a Lei nº 8.679/2003 que implantou o Programa Primeira Escola na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte (RME/BH) e o Programa BH Metas e Resultados, em vigor desde 2009. Utilizou o referencial constituído de pressupostos teóricos diretamente ligados à ação pública, à regulação e à descentralização das políticas educacionais (BARROSO, 2003, 2005a, 2005b, 2006a, 2006b; BARROSO *et al.*, 2006; COMMAILLE, 2004; DELVAUX, 2007, 2009; DURAN, 1996; LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, 2007; MAROY, 2008, 2010, 2011; MULLER, 2000; OLIVEIRA, 2011, entre outros).

Como opção teórica metodológica optou pela metodologia qualitativa, com a pesquisa de campo constituída pelos estudos de caso em duas escolas de EI e com a utilização de outros instrumentos de coleta e análise dos dados, tendo em vista compreender os processos de regulação nessas instituições, resultantes da ação coletiva das docentes. Também fez uso do cruzamento de informações recolhidas a partir da observação, das entrevistas e da pesquisa documental, o que permitiu realizar a triangulação. Abrangeu o conjunto de estratégias metodológicas qualitativas para a coleta de dados (observação, pesquisa documental e entrevista) e a análise de conteúdo para a análise dos dados.

Segundo a pesquisadora, os resultados do trabalho empírico evidenciaram a intercessão entre o controle e a autonomia, no que concerne à regulação institucional exercida pelo Estado e à regulação situacional definida pela ação concreta das docentes nas escolas. Por um lado, o governo municipal procurou assegurar o papel que lhe é inerente de regulador da política de EI, com a produção de normativos legais, acompanhada da adoção de diversos instrumentos de gestão. Por outro lado, as professoras perceberam a possibilidade de fazerem escolhas e decidirem quanto à realização do trabalho pedagógico, em função dos seus saberes, experiência, interesses e estratégias.

Oliveira (2015), em sua tese, analisou as ações do Ministério Público, em especial, da Promotoria da Infância e Juventude, e dos Conselhos Tutelares para a garantia do acesso à EI no município de Juiz de Fora – MG, que tramitaram entre os anos de 2009 a 2014. Fez a revisão da literatura sobre judicialização da educação, tendo como referência autores que discutem o processo no campo da Política e da Educação e ainda os resultados obtidos em sua dissertação de mestrado; revisão da literatura sobre federalismo, tomando autores como Fernando Abrúcio, Gilda Cardoso, Jamil Cury, entre outros, na expectativa de compreender a organização do Estado Brasileiro e as implicações na implementação de políticas públicas

educacionais; e o estudos sobre a legislação e as políticas públicas para a EI, tomando como referências centrais Sônia Kramer, Maria Malta Campos, Kuhlmann Júnior, entre outros.

Para a realização da investigação, fez uso pesquisa de campo no Ministério Público, Secretaria de Educação e Conselhos Tutelares de Juiz de Fora. Analisou também os livros de sentenças da Vara da Infância e Juventude, os relatórios de atendimento dos Conselhos Tutelares do município, os dados de atendimento em EI da Secretaria de Educação e, por fim, realizou entrevistas semiestruturadas com: dois promotores de justiça, dois secretários de educação, duas chefes de departamento de EI e de suas duas supervisoras, com sete conselheiros tutelares e com um vereador da Câmara Municipal de Juiz de Fora. Para análise dos dados fez uso da análise de conteúdo.

As análises dos dados revelaram um considerável déficit por vagas na etapa de creches; que há em Juiz de Fora uma desarticulação da Rede de Proteção Social da infância e Juventude; o processo de Judicialização da Educação encontrou seu limite, tendo em vista as dificuldades de atuação dos Conselhos Tutelares e o entendimento do Poder Judiciário e do Ministério Público de que os esforços para ampliação do acesso à EI estão sendo realizados pela Prefeitura/ Secretaria Municipal de Educação; e que, em vistas disso, outro ator tem insurgido para garantir o direito de acesso à EI, o poder legislativo.

Diferente dos demais pesquisadores, Spada (2016) delimita sua pesquisa à política pública de EI do campo. Em sua investigação buscou compreender os elementos que permeiam a expansão da política de EI para as populações do campo, buscando identificar a perspectiva assumida pelo Estado ao voltar-se para o atendimento educacional de crianças camponesas no território em que vivem, com a conjuntura econômica e social, de intenso avanço do modo de produção capitalista sobre o campo, por meio da consolidação do agronegócio. O referencial teórico utilizado foi da Sociologia da Infância, da Educação do Campo e pautado na interpretação da realidade apoiada no materialismo histórico dialético, escolhido como método de compreensão da totalidade histórica dos fatos. A perspectiva teórica metodológica baseou-se na abordagem crítica e dialética do fenômeno e análise documental e análise pautada em enfoque de natureza social.

Os resultados a que Spada (2016) chegou sinalizaram, de forma geral, o modo pelo qual o Brasil se insere no mercado globalizado, e, caracterizado pela dependência econômica, materializa-se em uma reforma de estado e um reordenamento da educação em novas bases. Enfatiza em sua análise que a escola da classe trabalhadora, atendendo às orientações de

organismos internacionais e em virtude da ação do capital privado sobre a educação, torna-se um espaço para a gestão da pobreza e da formação da mão de obra para suprir as demandas de mercado. O discurso da universalização da EB confere novas dimensões à EI, que passa a ser percebida como espaço de promoção o desenvolvimento infantil e de promoção da adaptação do estudante ao EF. Nesse processo, a construção das diretrizes para a política de EI do campo alinha-se a esses princípios, afastando-se dos princípios estruturantes do Movimento da Educação do Campo, que vão além da equidade do atendimento educacional, englobando questões de ordem política, problematizando a estrutura social, a exploração do trabalho humano e a propriedade privada. As conclusões da pesquisadora demonstram a carência de políticas públicas para a EI, direcionadas à especificidade da educação no/do campo.

Dando continuidade com relação ao descritor obrigatoriedade da pré-escola, inicialmente, a presente pesquisadora havia selecionado duas produções em nível de doutorado para a análise; entretanto, ao fazer uma leitura mais aprofundada, por atender aos critérios estabelecidos, somente uma foi considerada. A pouca produção deve-se ao fato de que a obrigatoriedade da pré-escola é atual nas políticas públicas educacionais.

Assim, a única produção analisada foi a da pesquisadora Fernandes (2014), que investigou quais os significados, sobre a pré-escola, presentes nas narrativas dos atores dos processos educativos (supervisores da Secretaria Municipal de Educação, equipe diretiva de escolas, professores, crianças e famílias), incluindo a concepção de transição para o Ensino Fundamental, bem como estes definem a identidade da pré-escola, diante do novo ordenamento legal da obrigatoriedade de frequência. Na parte teórica, a pesquisadora Eloísa Rocha (1999) utilizou referenciais internacionais, sociologia da infância e bases ancoradas na afirmação da infância e do conhecimento como construções sociais e em diferentes saberes sobre a criança, a infância, a criança como ator social competente. Além disso, traz relações teóricas sustentadas no construtivismo social de autores como Dahlberg, Moss e Pence (2003).

Fernandes (2014) empregou a pesquisa qualitativa e, como estratégias metodológicas, foram utilizadas de forma dominante as entrevistas, mas também foram gerados dados a partir de fotografias de espaços e documentos administrativos. Para a análise dos dados utilizou as categorias de codificação e categorias de análise. Segundo a pesquisadora, a análise de dados evidenciaram os significados produzidos pelos participantes da pesquisa: o primeiro trata das concepções e ações presentes nas narrativas dos atores do processo educativo acerca da pré-

escola; e o segundo traz, sob a perspectiva das crianças, suas relações com a escola, suas concepções de infância e criança, de transição entre a EI e o EF e de obrigatoriedade de frequência de crianças, a partir dos 4 quatro anos de idade, na escola.

Os dados ainda revelaram que a pré-escola pode ter múltiplas identidades - composições identitárias que levam a distintos modos de cumprir suas funções. A identidade afirmada pelos participantes da pesquisa, como preparatória, o que significa ser preparatória para a alfabetização e as etapas posteriores da vida, o que, diante da obrigatoriedade de frequência, tende a ser aprofundada. Porém, dentre esta, as famílias, apesar de também reconhecerem a identidade relativa à preparação, ainda ressaltaram outra possibilidade: a pré escola como um lugar de encontro, sendo o principal ponto de divergência com os outros participantes da pesquisa. A pesquisadora revela a percepção de que há discursos diferentes a partir das narrativas, mesmo que de forma menos aparente, revelando uma possibilidade de existência de outras identidades.

As teses de Sommerhalder (2010), Cardoso (2014) e Coletto (2014) são relacionadas ao descritor direitos na primeira infância.

A primeira produção de Sommerhalder (2010) elegeu como problema central de sua pesquisa: "De que modo a educação e o cuidado são abordados e concebidos nos atuais documentos do Ministério da Educação para a área EI?" Investigar o modo com a educação e o cuidado são abordados e concebidos nos principais e atuais documentos publicados pelo Ministério da Educação para a área EI. Tomou como fundamentação teórica as contribuições de Freud e Winnicott. Como metodologia, optou pela abordagem qualitativa e análise documental do Referencial Curricular Nacional para a EI, Política Nacional de EI e Parâmetros Nacionais de Qualidade para a EI e Análise documental como tratamento dos dados.

A análise dos documentos mostraram que a educação e o cuidado são concebidos como práticas integradas, sob responsabilidade docente, visando o desenvolvimento de capacidades das crianças. O cuidado é compreendido como uma atividade educativa, tomando-os conceitualmente de modo fragmentado sob duas esferas, higiênica e relacional. Descortina-se uma concepção de educação e cuidado sustentada em uma proposta sociointeracionista, preocupada com a formação do cidadão e que está distante das contribuições teóricas produzidas pela psicanálise para o pensar o processo formativo da criança. Nesse sentido, os conhecimentos produzidos por Freud e Winnicott mostram que o

processo de educação/cuidado são intersubjetivos, implicando o outro no atendimento das necessidades da criança e no redirecionamento libidinal, com vistas ao favorecimento do desenvolvimento psíquico do sujeito.

A segunda tese de Cardoso (2014) analisou os processos educativos desenvolvidos no Programa Educriança, uma política pública de ação afirmativa de EI, na interação entre as culturas da criança, da família e da escola, a partir da vivência de mulheres/mães. Como referencial teórico, baseou-se na concepção sócio-histórica, em que o homem é considerado um sujeito ativo, protagonista de sua história e de sua sociedade, determinado pelo processo histórico da sociedade em que vive e, ao mesmo tempo, capaz de transformar a história do meio em que vive.

A pesquisadora fez uso da pesquisa de natureza qualitativa e como instrumentos para a coleta de dados utilizou a entrevista semiestruturada, com três mulheres que participaram do Educriança com suas crianças. Os procedimentos de análise das entrevistas partiram da apreensão dos sentidos, da subjetividade do conteúdo dos discursos dos sujeitos da pesquisa, por meio da organização dos núcleos de significação de Aguiar e Ozella (2006). Do ponto de vista metodológico, a doutoranda procurou interpretar e desvelar os sentidos constituídos pelos sujeitos de pesquisas, atribuídos aos processos educativos do programa Educriança, em que se torna necessário apreender a singularidade do indivíduo, o processo e a historicidade. Assim, os procedimentos de análise das entrevistas partiram da apreensão dos sentidos, da subjetividade do conteúdo dos discursos dos sujeitos da pesquisa, por meio da organização dos núcleos de significação de Aguiar e Ozella (2006).

A partir da análise dos dados, Cardoso (2014) conclui que as três mulheres ganharam consciência na unidade entre o sentir, saber/entender e o agir com as crianças. Esta pesquisa atingiu plenamente seus objetivos ao revelar a contribuição do programa Educriança na importante interação entre as culturas da criança, da família e da escola, como uma política pública de EI de ação afirmativa, ressaltando o papel da educação popular na humanização, autonomia e emancipação do ser humano. Ressalta em sua tese a importância dos municípios de grande porte no Brasil projetarem uma nova modalidade de EI, por meio de processos educativos semelhantes aos desenvolvidos no programa Educriança, que considerem a tríade família-escola-criança.

Por fim, Coletto (2014) investiga a importância do processo participativo na construção de indicadores da qualidade das instituições pesquisadas, assim como as concepções e o grau

de satisfação dos dirigentes, professores, educadores e pais de alunos sobre a qualidade do atendimento da EI de zero a três anos, por meio de um instrumento de avaliação construído especialmente para esse fim. Utilizou a pesquisa qualitativa de natureza exploratória-descritiva para a realização da pesquisa. Organizou a investigação em duas partes, sendo que a primeira se constituiu em um levantamento amostral (*survey*), com escala Likert que teve como objetivo conhecer as concepções e o grau de satisfação dos dirigentes, professores, educadores e pais de alunos, no que se refere à qualidade da educação nessa modalidade de ensino, por meio de um instrumento construído para este fim. A segunda parte constituiu-se na organização e realização de grupos focais à construção participativa de indicadores para avaliação da qualidade nesse segmento de ensino. Também a pesquisadora utilizou o questionário, composto por duas questões abertas, referentes ao conceito de qualidade do atendimento. A análise dos resultados foi de natureza quantitativa-qualitativa.

Entre os resultados, Coletto (2014) ressalta que as concepções da qualidade da EI no atendimento às crianças de zero a três anos apresentadas, de maneira geral, pressupõem a necessidade de levar em consideração a realidade na qual a instituição está inserida, e revelaram o desejo e a conscientização dos participantes pela melhoria na qualidade dos recursos materiais e humanos, indicando possibilidades de mudanças que favoreçam a efetivação de ambientes educativos que promovam o bem-estar das crianças e a satisfação de suas necessidades básicas. Também sinaliza que a prática refletida é ferramenta primordial para a construção de um ambiente de qualidade, e que a participação de todos deve estar presente nas instituições de EI em geral.

O levantamento realizado das produções acadêmicas em nível de doutorado permite trazer algumas considerações.

Destaco as que dizem respeito ao que os estudos revelaram acerca das políticas públicas para a EI, ao passo que elas indicam pautas para a construção de novos conhecimentos sobre a temática, assim como os limites encontrados na realização das pesquisas. As pesquisas que abrangeram o processo de elaboração das políticas públicas e sua implementação mostraram a distância entre as políticas para EI e a prática que vem sendo proposta e efetivada, enquanto ação dos sistemas municipais e as instituições, repercutindo no esvaziamento de sentido e desarticulação de uma proposta que a consolide, enquanto primeira etapa da EB.

Observa-se como possibilidade na construção de novas pautas de investigação, considerando que os estudos apontam limitações que precisam ser enfrentadas pelos pesquisadores, entre elas, analisar a implementação na prática das políticas públicas para a EI, pois, em algumas pesquisas analisadas, o objeto de investigação restringia-se à análise das políticas nacionais para a EI e a sua relação com a elaboração de políticas públicas regionais ou locais, sem olhar para os *locus* em que as mesmas seriam efetivadas.

No geral, o descritor sobre os direitos na primeira infância serviu como uma definição ampla, obscurecendo a faixa etária, assim como as demais especificidades de abordar a conquista de seus direitos. Os trabalhos analisados explicitam a busca pela legitimidade de direitos para crianças de zero a cinco anos, a educação e cuidados como eixos indissociáveis da prática pedagógica, ao direito de estarem em um ambiente de acordo com os Parâmetros Nacionais de Qualidade. Além disso, a complementação de programas e projetos que venham a ser trabalhados com as famílias.

Com relação ao descritor sobre a obrigatoriedade da pré-escola, ainda são poucos estudos sobre esse tema, e, apesar de já ter sido sinalizada para a pré-escola na Emenda Constitucional nº 59 de 2009 (BRASIL, 2009), começou a ser mais discutida em 2013, com a aprovação da Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013), que alterou a LDBEN e tornou-a obrigatória. A maioria das produções encontradas tinham como foco o EF e não a EI.

Ainda, com relação às análises sobre as produções, as mesmas traduzem as condições de oferta pelo poder público, contatando a falta de oferecimento de vagas para que essa proposta se legitime. Além disso, revela que a concepção da pré-escola como etapa preparatória para o EF torna-se mais intensa com a obrigatoriedade do ingresso.

O estado da arte proporcionou um panorama geral das produções acadêmicas em nível de doutorado, no período de 2009 a 2016; revelou-se como um sólido ponto de partida para a realização da pesquisa de doutorado. Sendo basilar apropriar-se do conhecimento acumulado para estruturar uma investigação que se revele como uma contribuição realmente importante para área da EI.

O mapeamento e a revisão das teses selecionadas e analisadas mostraram que os estudos tratam de questões envolvendo a temática, relatam as implicações e dificuldades para a legitimação das políticas públicas educacionais para a primeira infância que são instituídas. Além disso, revelaram um cenário já conhecido pelos pesquisadores, ou seja, a ruptura entre as políticas públicas e o contexto das instituições, entre as diretrizes que as políticas públicas

propõem e a sua implementação no nível da prática.

Ressalta-se a importância das pesquisas buscarem estabelecer relações macro e micro, uma vez que poucas enfatizaram o contexto político, econômico e social, havendo ainda a necessidade de contextualizá-las com o movimento mundial.

É importante destacar o entendimento de que mapear a produção acadêmica em nível de doutorado sobre as políticas públicas para a infância cumpre, portanto, o objetivo proposto no presente estudo. A busca pelos conhecimentos já produzidos, por conseguinte, a compreensão dos resultados das pesquisas, contribuem à elaboração desta tese doutorado agregando saberes que já foram elaborados por outros pesquisadores.

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA A INFÂNCIA E AS INFLUÊNCIAS DAS POLÍTICAS SUPRANACIONAIS NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

Discorre-se sobre o contexto e influência na elaboração das políticas públicas para a primeira infância e as relações com a globalização e o neoliberalismo. Ressaltam-se os investimentos no atendimento da primeira infância como prioridade para os países em desenvolvimento. De maneira geral, é efetuado o mapeamento do (s) contexto (s) da influência das políticas supranacionais nas políticas públicas para a primeira infância na América Latina e no Brasil, dos quais são destacados os marcos internacionais, os projetos e iniciativas internacionais para os países da América Latina, com recorte temporal de 1990 a 2015, que interferem na elaboração nas políticas públicas para a educação, com foco nas orientações para as reformas na EI e, na sequência, são contextualizadas as influências das orientações globais e regionais na elaboração de políticas públicas educacionais para a primeira infância no cenário nacional.



4 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA A INFÂNCIA E AS INFLUÊNCIAS DAS POLÍTICAS SUPRANACIONAIS NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

Ao iniciar o capítulo sobre as políticas públicas para a infância e as influências das políticas supranacionais na América Latina e no Brasil, torna-se importante trazer os conceitos de Estado e Governo, política, políticas públicas, políticas sociais, políticas públicas educacionais, pois os mesmos prenunciam uma multiplicidade de significados presentes no contexto histórico.

Estado é definido como um “[...] conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo”. (HÖFLING, 2001, p. 31).

O Governo é conceituado como o:

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

As políticas públicas representam o Estado em ação, ou seja, o Estado executando um projeto de governo, através de ações e programas voltados para alguns setores da sociedade e a autora supracitada complementa que:

As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. (HÖFLING, 2001, p. 31).

As políticas sociais se referem a:

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

Vieira define que políticas públicas educacionais dizem respeito:

[...] a áreas específicas de intervenção, daí porque se fala em políticas de EI, educação básica, educação superior, etc. Cada uma delas, por sua vez, pode se desdobrar em outras. Isto significa dizer que, a depender do ponto de vista de onde se examina uma determinada esfera de intervenção, a relação entre o todo e as partes se modifica, na proporção direta do que é maior ou menor nos diferentes campos [...]. Assim é que falamos da política de um governo, como também de suas políticas, da política relativa a um *nível* de ensino – a educação básica ou a educação superior – e de suas políticas (VIEIRA, 2007, p. 56).

Situadas as definições, as políticas para a primeira infância são compreendidas como uma política pública social de responsabilidade do Estado. Entretanto, na relação entre Estado e sociedade, definir as políticas públicas tende a ser orientada por arenas de disputa de diferentes grupos, que certamente influencia na elaboração das mesmas, conforme Ball e Mainardes complementam:

As políticas envolvem confusão, necessidades (legais e institucionais), crenças e valores discordantes, incoerentes e contraditórios, pragmatismo, empréstimos, criatividade e experimentações, relações de poder assimétricas (de vários tipos), sedimentação, lacunas e espaços, dissenso e constrangimentos materiais e contextuais. Na prática as políticas são frequentemente obscuras, algumas vezes inexecutáveis, mas podem ser, mesmo assim, poderosos instrumentos de retórica, ou seja, formas de falar sobre o mundo, caminhos de mudança do que pensamos sobre o que fazemos (2011, p. 13).

Nessa perspectiva, é possível analisar as políticas públicas como uma intersecção de disputa entre as ideologias do Estado e das influências das organizações internacionais. Esse aspecto será abordado na presente tese, quando será analisado o sentido que as políticas públicas educacionais para a infância assumem na relação entre Estado e sociedade, considerando as influências que as políticas supranacionais oriundas da lógica neoliberal exercem sobre as mesmas na América Latina e no cenário nacional.

4.1 CONTEXTO DA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA A INFÂNCIA

As políticas públicas educacionais para a infância constituem, indiscutivelmente, um campo de extrema complexidade na arena nacional e global, em que os interesses políticos e econômicos, acordos internacionais entre governos, mercados e sociedade civil se manifestam inter-relacionados como dispositivos. Como consequência, as políticas públicas para a infância assumem novas demandas e são pensadas e gestadas a partir de tais dispositivos.

Ao discorrer sobre o contexto e influência na elaboração das políticas públicas para a infância, apresenta-se a globalização e o neoliberalismo como dispositivos que estão inter-relacionados, e ainda, as deliberações das instituições supranacionais como resultantes desse processo em que Libâneo e Oliveira complementam, ao afirmar que:

As transformações gerais da sociedade atual apontam a inevitabilidade de compreender o país no contexto da globalização, da revolução tecnológica e da ideologia do livre mercado (neoliberalismo). A globalização é uma tendência internacional do capitalismo que, juntamente com o projeto neoliberal, impõe aos países periféricos a economia de mercado global sem restrições, a competição ilimitada e a minimização do Estado na área econômica e social. (1998, p. 606)

A globalização se caracteriza como fenômeno consolidado por um sistema econômico mundial que provoca impactos em muitos países, em especial, nos países em desenvolvimento, com a adoção de políticas supranacionais. Dentro deste contexto, a educação é associada ao desenvolvimento econômico, uma vez que se torna preponderante.

Alguns autores, entre eles, Dale define globalização como:

[...] um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores. A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão econômica e da percepção do interesse nacional próprio (2004, p. 436).

Para o autor, a manutenção do sistema capitalista é o principal artifício da globalização, considerando que por meio do capitalismo a economia global cresce acentuadamente. Nessa lógica, pode-se entender que a globalização transcorre de interesses que visam o crescimento socioeconômico do país.

Já para Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 27):

A globalização, longe de ser consensual, é um vasto e intenso campo de conflitos entre grupos sociais, Estados e interesses hegemônicos, por um lado, e grupos sociais, Estados e interesses subalternos, por outro; e mesmo no interior do campo hegemônico há divisões mais ou menos significativas.

Na concepção do autor, a globalização é um fenômeno complexo, instituído por conflitos e por interesses de diversos grupos hegemônicos e subalternos da sociedade, configurando-se em um campo de lutas, de tensões, de entraves e de dilemas, em que cada grupo tem seus interesses e seus objetivos na estruturação de uma política governamental.

Para Giddens (1991, p. 64), a globalização é entendida como a “intensificação das relações sociais mundiais que unem localidades distantes de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice-versa”. Santos (1997, p. 90) a considera como o “conjunto de relações sociais e culturais transacionais”. Para Burbules e Torres a globalização significa basicamente o:

[...] surgimiento de instituciones supranacionales, cuyas decisiones determinan y restringen las opciones políticas de cualquier estado-nación en particular; [...] Para otros, significan ante todo el auge del neoliberalismo como un discurso de política hegemónica; para otros la globalización significa más que nada el surgimiento de nuevas formas culturales globales, medios de comunicación y tecnologías de la comunicación, que modelan las relaciones de afiliación, identidad e interacción dentro y fuera de los marcos culturales locales (2001, p. 13)

Assim, com o surgimento de instituições supranacionais⁸, a partir do processo da globalização, estabelecem-se acordos multilaterais entre Estados. Cabe ressaltar que tais instituições exercem influências na soberania dos Estados Nação, em especial, na educação. Conforme exemplificam os autores supracitados:

Los procesos de la globalización, como quiera que estos se definan, parecen tener serias consecuencias en la transformación de la enseñanza y el aprendizaje, ya que estos dos procesos han sido comprendidos hasta ahora dentro del contexto de las prácticas educativas y las políticas públicas que son de un carácter enteramente nacional. (BURBULES; TORRES, 2001, p. 15).

É importante ressaltar que o movimento de governança global não surgiu agora, mas nas duas últimas décadas nas políticas educacionais na América Latina, demonstrando as raízes fundamentadas na hegemonia do neoliberalismo, como reflexo do forte avanço do capital na década de 90, onde surgem os princípios neoliberais.

Para alguns autores, o neoliberalismo é definido como uma ideologia do capitalismo e adquire diferentes significados, entre eles:

1) Uma corrente de pensamento e uma ideologia, isto é, uma forma de ver e julgar o mundo social; 2) Um movimento intelectual organizado, que realiza reuniões, conferências e congressos, edita publicações, cria think-tanks, isto é, centros de geração de ideias e programas, de difusão e promoção de eventos; 3) Um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da

⁸ De maneira geral são consideradas instituições supranacionais aquelas instituições que estão acima do que é nacional, ou seja, que pertence a um organismo, a um poder superior dos governos de cada nação.

segunda metade dos anos 70 do século XX, e propagados pelo mundo a partir das organizações multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods (1944), isto é, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). (MORAES, 2001, p.10)

Nesse cenário, observa-se que:

Os sistemas educativos deixaram de ser estritamente nacionais, e sua lógica (tanto de reprodução como de transformação) não pode ser compreendida se não penetrarmos no âmbito internacional e no papel das agências de financiamento (TORRES, 2001, p. 74).

Resultante desse fenômeno, as responsabilidades do Estado com a educação em todos os níveis são minimizadas, dando protagonismo aos organismos internacionais. Os governos de países em desenvolvimento se submetem às políticas internacionais, visto que no discurso neoliberal a educação não é de responsabilidade exclusiva do Estado. As políticas educacionais guiadas pela lógica neoliberal são um empreendimento mundial, pois:

As reformas educacionais de orientação neoliberal não foram um empreendimento apenas local: acompanharam o movimento reformista espalhado na América Latina, nos demais países em desenvolvimento e, de certa forma, também na Europa estimuladas e mediatizadas por organismos internacionais tais como o BM, a Unesco/Unicef, a Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) entre outros, que se fossem universais, forneciam orientações (receituários e prescrições), ao mesmo tempo em que criavam, por decorrência discursiva, um tipo de convencimento homogenizante sobre as causas da crise na educação seus “remédios” (BAZZO, 2006, p. 31).

As reformas educacionais implementadas no Brasil nas últimas décadas, assim como em outros países da América Latina, têm sido influenciadas pelas organizações de cooperação internacional como o Fundo das Nações Unidas para a infância (UNICEF)⁹, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)¹⁰, o Fundo Monetário

⁹ A UNICEF é uma agência das Nações Unidas que tem como objetivo promover a defesa dos direitos das crianças, ajudar a dar resposta às suas necessidades básicas e contribuir para o seu pleno desenvolvimento. Rege-se pela Convenção sobre os Direitos da Criança, e trabalha para que esses direitos se convertam em princípios éticos permanentes e em códigos de conduta internacionais para as crianças. Em termos genéricos, trabalha com os governos nacionais e organizações locais em programas de desenvolvimento em longo prazo nos setores da saúde, educação, nutrição, água e saneamento e também em situações de emergência para defender as crianças vítimas de guerras e outras catástrofes. Atualmente, trabalha em 158 países de todo o mundo.

¹⁰ Foi fundada em 16 de Novembro de 1945 com o objetivo de contribuir para a paz e segurança no mundo mediante a educação, a ciência, a cultura e as comunicações. Tem a sua sede em Paris, França. Seu principal objetivo é reduzir o analfabetismo no mundo.

Internacional (FMI)¹¹, o Banco Mundial (BM)¹², entre outros. Sendo que:

La aparición de los organismos internacionales permite una mejor coordinación de estrategias comunes en un mundo globalizado. Algunos ejemplos más significativos son: la estrategia <<Educación para Todos>> (Education for All) de la UNESCO, las Metas Educativas 2021 de la OE" (VALE, 2012, p. 127).

A Conferência Mundial de Educação para Todos em 1990 marca intensamente esse processo, e, com o delineamento das políticas educacionais, inclusive para a EI, são impulsionadas pelas reformas que estão vinculadas aos compromissos assumidos com organismos internacionais.

Os investimentos das instituições supranacionais direcionados à educação buscam atender os interesses do sistema capitalista que se concretiza mundialmente, tendo como meta principal equiparar os países em desenvolvimento aos já desenvolvidos. Com a globalização, tornou-se urgente diminuir o nível de pobreza mundial, para consolidar um parâmetro no desenvolvimento mundial, principalmente, para os países em desenvolvimento.

Nesse contexto, investir na educação das crianças mais vulneráveis na primeira infância, objetiva focalizar a equidade, e posteriormente como uma ação em que se projeta o bem-estar e o desenvolvimento. Coraggio complementa, ao argumentar que:

[...] as propostas estratégicas de focalização do Banco Mundial para atacar a pobreza explicariam por que o BM, que tradicionalmente direcionou investimentos para a infraestrutura e o crescimento econômico, aparece cada vez mais como uma agência propulsora de investimentos em setores sociais e da reforma do conjunto das políticas sociais, no sentido de prevenir situações politicamente críticas no mundo. (1996, p. 86)

Como consequência na EI, essa situação se evidencia pelas propostas para a infância elaborada pelo Banco Mundial (BM) e por outras agências supranacionais, como a UNESCO, a CEPAL e o Banco Iberoamericano de Desenvolvimento (BID). O BM justifica os investimentos na educação na primeira infância:

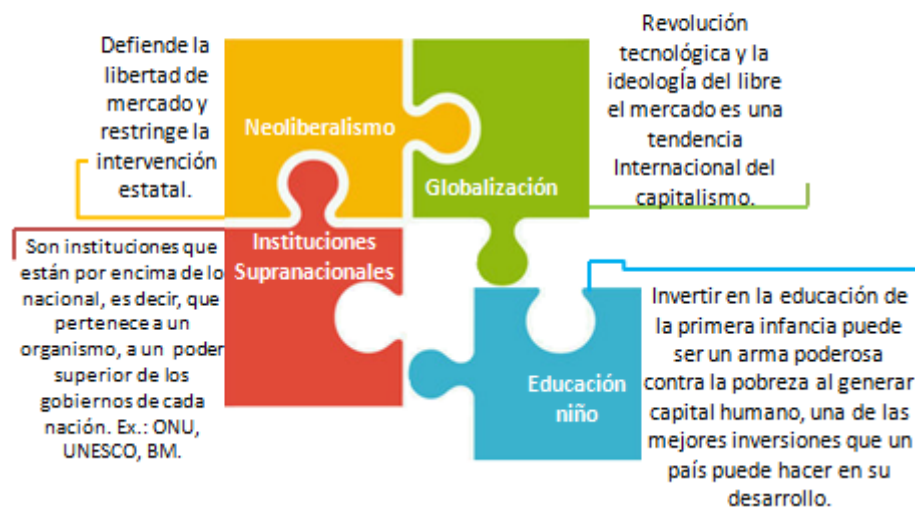
¹¹ É um organismo com sede na cidade norte-americana de Washington; criado em 1945, seu objetivo é estabelecer a cooperação econômica em escala global. Sua atuação visa garantir estabilidade financeira, favorecer as relações comerciais internacionais, implantar medidas para geração de emprego e desenvolvimento sustentável e buscar formas de reduzir a pobreza. Cada país possui uma cota de participação no fundo, estabelecida preliminarmente, o destaque é para os países desenvolvidos, que são os maiores cotistas; por essa razão, são eles que gerenciam o organismo.

¹² World Bank ou BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) é uma agência das Nações Unidas criada em 1º de julho de 1944, a sede está localizada na capital dos Estados Unidos, Washington. Originalmente, foi criado com a finalidade de ajudar os países que foram destruídos na Segunda Guerra Mundial.

[...] um programa nacional abrangente de serviços de desenvolvimento da primeira infância pode ser uma forte arma contra a pobreza ao construir o capital humano, um dos melhores investimentos que um país pode fazer em seu desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 8).

As recomendações dos organismos internacionais para a EI baseia-se nos ideais da política neoliberal, propagando prescrições com a prioridade na redução da pobreza e desenvolvimento econômico. Essa afirmativa fica mais evidente no documento organizado pelo Banco Mundial intitulado para o Brasil: "Relatório da Primeira Infância: Foco sobre o Impacto das pré-escolas" que anuncia a focalização na pré-escola “[...] como uma intervenção efetiva no desenvolvimento da primeira infância, especialmente para a melhoria da situação dos grupos mais pobre da população” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 8).

Figura 13 - Movimento do contexto da influência nas políticas públicas para a EI arenas e dispositivos.



Fonte: Elaborada pela autora.

No contexto mundializado, as políticas públicas no âmbito educacional a partir da década de 1990 no Brasil e outros países da América Latina estão balizadas por discursos acerca do atendimento na primeira infância como prioridade para o desenvolvimento dos

países, e esse lema tornou a educação e o cuidado infantil como enfoque, assim como a defesa da criança e seus direitos, dentre eles, em especial, o direito à educação.

Campos, ao fazer análise dos documentos provenientes de organismos internacionais em implementação, observou inúmeras orientações para a educação de crianças de zero a seis anos de idade nos países da América Latina e destacou que:

[...] as orientações indicadas pelos organismos internacionais, segundo entendemos, vão sendo apropriadas pelos Estados e incorporadas nas políticas educativas locais, num processo que não ocorre de maneira linear, direta e sem a participação estatal. De igual modo, compreendemos que mesmo que seja possível observar uma mudança nos papéis do Estado nas últimas décadas como consequência das reformas estruturais implantadas, essa mudança não pode ser considerada como sinônimo de perda de força ou desaparecimento de sua ação. Pelo contrário, sob nossa perspectiva de análise, o Estado, continua presente em sua função reguladora em determinadas áreas, como a educação, e em seu papel fundamental na mediação exigida para a consolidação do processo de globalização. (CAMPOS, 2013, p.206)

Como salientado pela autora, coexiste essa relação entre as orientações dos organismos internacionais e a apropriação destas pelos governos locais, especificamente para a área da educação, prevalecendo a manutenção do processo de globalização. É possível inferir que existem aspectos positivos nesse movimento, pois o direito à EI para as crianças de zero a seis anos de idade veio se configurando como uma discussão imprescindível na elaboração das políticas públicas, todavia, em especial a partir de 1990, diferentes conferências e reuniões internacionais e regionais (países da América Latina e Caribe) passaram a priorizar em suas agendas a criança e seus direitos.

4.2 OS INVESTIMENTOS NO ATENDIMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA COMO PRIORIDADE PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

A conferência Mundial de Educação para Todos (EPT) realizada em Jomtien, na Tailândia, é um marco das políticas educacionais em 1990, e teve como objetivo primordial satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, erradicar o analfabetismo e universalizar o acesso à escola na infância.

A conferência contou com a presença de representantes de cento e cinquenta e cinco governos de diferentes países, entre eles o Brasil, tendo como patrocinadores e financiadores quatro organismos internacionais: UNESCO, UNICEF, Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento (PNUD) e o BM. Os países assumiram o compromisso de, até 2000, alcançar as metas propostas.

As reuniões preparatórias e os debates realizados na própria Conferência, entre os dias 5 e 9 de março de 1990, deram origem à “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem” e ao “Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem”.

Na Declaração Mundial de EPT reconheceu-se e afirmou-se que a aprendizagem inicia-se com o nascimento em seu Artigo 5º:

A aprendizagem começa com o nascimento. Isto implica cuidados básicos e EI na infância, proporcionados seja, através de estratégias que envolvam as famílias e comunidades ou programas institucionais, como for mais apropriado. (UNESCO, 1998)

Após dez anos da realização da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, com o objetivo de avaliar os progressos alcançados e estabelecer novas metas, a UNESCO, no ano de 2000, convocou o Fórum Mundial de Educação, Dakar, nos dias 26 e 28 de abril.

O Marco de Ação Dakar fixou seis metas, a primeira delas consiste em: "Ampliar e aperfeiçoar os cuidados e a educação para a primeira infância, especialmente no caso das crianças mais vulneráveis e em situação de maior carência". (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2001, p. 7).

Para buscar atingir as metas propostas, entre elas, para a primeira infância, os governos, agências, organizações, grupos e associações representadas no Fórum de Educação comprometem-se de desenvolver estratégias e de mobilizar os recursos necessários para providenciar apoio efetivo aos esforços nacionais. Além de buscar garantir investimentos na área educacional para os países de terceiro mundo, desenvolver políticas públicas educacionais, ações e avaliações periódicas, visando atingir os objetivos que foram propostos no encontro.

Os compromissos firmados em Jomtien, e, posteriormente, ratificados em 2000, o Fórum Mundial de Dakar adjudicou os países signatários a cumprirem os compromissos provindos destes fóruns em assumir a EI também como parte de suas agendas. A EI passa a fazer parte da agenda das reformas educacionais dos anos de 1990, como consequência

ocorreram mudanças no campo dos direitos sociais das crianças, sendo estes reconhecidos e ampliados mundialmente, exigindo do Estado o provimento dos mesmos.

Na conjuntura em que as políticas são globalmente acordadas, as orientações políticas emanadas desse panorama trazem implicações para a organização de políticas públicas à primeira infância, focando o direito à EI.

Uma delas é que entram nesse jogo as agências financiadoras com um conjunto de pacotes e reformas educativas para o sistema educacional brasileiro e demais países da América Latina, como por exemplo, o BM e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O BM exerce forte influência na negociação de programas e projetos educacionais orientados e financiados. Segundo Rosemberg (2002), nos países em desenvolvimento, caso do Brasil, o BM atua nas políticas educacionais, com ênfase em alguns setores dos quais se destaca o campo dos conhecimentos setoriais como a educação, a saúde, a ecologia, a população, o trabalho e a segurança. Estes são ainda recortados por temas como a infância, a raça/etnia, a pobreza e os direitos humanos, os quais são também focalizados na elaboração de pautas das políticas setoriais.

O BM propagando o ideário mundial, marcado pela globalização e pelo neoliberalismo e:

Tem o poder de aglutinar informações sobre a situação econômica e política das nações periféricas. Tem a preocupação de conter o avanço acelerado da pobreza dos países periféricos, pois isto traria consequências prejudiciais aos países do primeiro mundo. Isto explica os seus projetos mais caracterizados por preocupação econômica do que educacional (LEHER; GENTILI; FONSECA, 2002, p. 4).

BID é uma instituição financeira regional criada em 1959 e sediada em Washington. Divulga que tem os seguintes objetivos: contribuir para o progresso econômico e social da América Latina e do Caribe, por meio da canalização de seu capital próprio, de recursos obtidos no mercado financeiro e de outros fundos, aos países prestatários; completar os investimentos privados; e prover assistência técnica para a preparação, financiamento e execução de projetos e programas de desenvolvimento. Os países proprietários do BID são ao todo quarenta e sete, entre países regionais e extrarregionais, incluindo o Brasil.

Com relação à primeira infância, o discurso que perpassa as orientações políticas do BID segue a mesma proposta do BM, ou seja, que o investir na infância contribui para

minimizar ou eliminar a pobreza dos países em desenvolvimento. O organismo ainda salienta que:

Las inversiones para la infancia son importantes por su propio derecho debido a que ellas abren el camino para toda una vida de mejor salud, desempeño mental y físico, y productividad. (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 1999, p. 5)

Junto às reformas educacionais financiadas, tanto pelo BID e pelo BM, está o interesse crescente em combater a pobreza e amenizar a exclusão social, com vistas a garantir a estabilidade econômica do Brasil. Conforme Altmann, “A fim de garantir a estabilidade econômica dos países em desenvolvimento, as questões sociais tornaram-se essenciais para o Banco Mundial”. (2002, p. 79)

As políticas oriundas do BM e BID propõem em suas diretrizes para a primeira infância sugestões à solução dos problemas educacionais e sociais, como se fosse uma educação de atendimento de caráter compensatório, alicerçado no ideário de promover uma transformação social.

4.3 MAPEANDO O CONTEXTO DA INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS SUPRANACIONAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

Neste espaço, apresenta-se o contexto da influência na elaboração de políticas públicas para a primeira infância, destacando-se os marcos internacionais, os projetos e iniciativas internacionais para os países da América Latina, com recorte temporal de 1990 a 2015, que interferem na elaboração nas políticas públicas para a educação, com foco nas orientações às reformas na EI.

Inicialmente, destaca-se a Conferência Mundial de Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, realizada em Jomtien em 1990, a Conferência Mundial de Educação para Todos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2001), e o Fórum Mundial de Educação realizado em 2015, na Coreia do Sul, que teve como objetivo acordar a nova agenda da educação, que irá vigorar entre 2015 e 2030; com os novos objetivos que compõem o compromisso Educação para Todos, iniciado em 1990, na Conferência de Jomtien, reiterado em 2000, no Fórum Mundial de Educação realizado em Dakar.

Busca-se estabelecer nexos das orientações oriundas de conferência e dos fóruns com os projetos voltados para educação, com foco nas recomendações para a EI, como as agendas para o desenvolvimento educacional regional PPE 1980-2000 e o Projeto Regional de Educação [para todos] para a América Latina e o Caribe (EFA-PRELAC) 2002-2017, coordenados pela Oficina Regional de Educación para la América Latina y el Caribe (OREALC); Educação para todos nas Américas: Marco de Ação Regional-2000; Os Objetivos do Milênio (ODM) 2000 - 2015; a agenda liderada por Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Cúpula das Américas, incorporadas nos planos de ação para a educação; e a agenda dirigida pela Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), incorporada desde 2010 nas Metas de Educação 2021.

Nesse panorama, destacados alguns organismos internacionais e regionais. Entre os organismos internacionais, sinalizando-se a UNESCO como uma agência internacional especializada em educação que vem atuando desde 1990 até os dias atuais, o Banco Mundial. Entre os organismos regionais mais atuantes, destacam-se a OEA, OEI e o banco regional - organismo que comanda hoje a política educativa em "países em desenvolvimento". Também é importante mencionar o papel da OEA no campo da cooperação internacional e na educação, em particular, como um órgão responsável pelo acompanhamento da Cúpula das Américas, com o Banco Mundial, BID e CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina América Latina e o Caribe).

4.3.1 Educação para Todos: conferência e fóruns (1990-2000-2015)

A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jontiem, contou com a participação de 155 países, 20 organismos intergovernamentais e 150 organizações não governamentais. Dois documentos complementares foram produzidos na ocasião: a Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem.

A Declaração traz no Artigo 1º “Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem”, anunciando que “cada pessoa - criança, jovem ou adulto - deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem”.

Mais especificamente, em seu artigo 5º, ressalta à educação na primeira infância "a aprendizagem começa com o nascimento". Isto implica cuidados básicos e educação inicial na infância, proporcionados seja por meio de estratégias que envolvam as famílias e comunidades ou programas institucionais, como for mais apropriado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1990).

Articulado com esses preceitos, o Plano de Ação ratifica os artigos citados acima, promulgando-as em princípios e metas a serem adotadas pelos países signatários.

A delimitação dos objetivos e metas destinou-se a oferecer orientações aos países para a elaboração de seus planos nacionais, a serem desenvolvidos durante a década de 1990. Dentre essas indicações, está em destaque a educação na primeira infância:

As pré-condições para a qualidade, equidade e eficácia da educação são construídas na primeira infância, sendo os cuidados básicos e as atividades de desenvolvimento e educação infantis condições essenciais para a consecução dos objetivos da educação básica. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1998)

Em 2000, no Fórum Mundial de Educação para Todos, convocado para avaliar os avanços realizados no campo educacional pelos diferentes países signatários da Conferência Mundial de Educação Para Todos, mantém-se a ideia da EI (ou inicial, conforme é tratada nos documentos), como a primeira etapa da educação básica, definindo-se como primeira meta: Estender e melhorar a proteção e a educação integral da primeira infância, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2001).

O Marco de Ação de Dakar também anuncia que é necessário um “planejamento polifônico” para a tarefa de divulgar a importância de educar as crianças durante os anos pré-escolares, e de se estabelecer programas de proteção e desenvolvimento da primeira infância. Estas indicações podem ser organizadas em dois grandes conjuntos: indicações para atendimento às crianças maiores de quatro anos (pré-escola) e outra para as crianças menores de quatro anos (programas de desenvolvimento).

Em 2015, em Incheon, na Coreia do Sul, entre 19 e 22 de maio, foi realizado o Fórum Mundial de Educação, organizado pela UNESCO. O evento teve a participação de mais de 130 Ministros de Educação dos países membros e representantes de organizações da sociedade civil.

Foi aprovado no fórum a Declaração de Incheon, com objetivos para a educação inclusiva, igualitária e de qualidade e de aprendizagem ao longo de toda a vida, nos próximos quinze anos. Servirá de base às metas de educação nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A Declaração de Incheon aspira assegurar, entre 2015 e 2030, uma educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; ser transformadora e universal, inspirada por uma visão humanista da educação e do desenvolvimento com base nos direitos humanos. Abrange, ainda, aspectos relativos à justiça social, inclusão, proteção, diversidade cultural, linguística e étnica, com responsabilidade e responsabilização partilhada. Reafirma que “a educação é um bem público, um direito humano fundamental e uma base para garantir a realização de outros direitos, essencial para a paz, a tolerância, a realização humana e o desenvolvimento sustentável”. Reconhece a educação como chave para atingir o pleno emprego e a erradicação da pobreza.

O compromisso coletivo assumido fundamenta-se em sete grandes metas mundiais para o segmento da educação. Tais metas, que deverão ser cumpridas mundialmente até o ano de 2030, pretendem assegurar uma educação de qualidade, equitativa e inclusiva, assim como a aprendizagem ao longo da vida, para todos. Entre as sete metas, destaca-se a educação na primeira infância: “Desenvolvimento da primeira infância, cuidados e educação pré-escolar levando a preparação e interface nas escolas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2015).

O Fórum Mundial realizado na Coreia em 2015 teve como finalidade acordar a nova agenda da educação, que irá vigorar entre 2015 e 2030, com os novos objetivos que compõem o compromisso Educação para Todos, iniciado em 1990, na Conferência de Jomtien, e reiterado em 2000, no Fórum Mundial de Educação realizado em Dakar.

4.3.2 Projetos regionais [América Latina]

Toma-se como referência o Projeto Principal de Educação (PPE) para a América Latina e o Caribe (1981 a 2000), sob a coordenação da Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (OREALC), vinculada à UNESCO, pois o mesmo esteve em vigor até 2000. O objetivo é analisar as linhas-mestras das políticas educativas acordadas nas

reuniões do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (PROMEDLAC).

O PPE foi proposto e elaborado por consenso entre os representantes dos governos dos países da região e seus objetivos e tornou-se um fórum regional importante no campo da educação latino-americana. Nos anos 1980, a UNESCO era uma das agências das Nações Unidas que atuava na esfera da educação no continente, sendo que, a partir de 1990, outras agências internacionais também passaram a assumir esse papel.

Foram realizadas sete reuniões do Comitê Regional Intergovernamental do PROMEDLAC, com a participação dos Ministros de Educação dos Estados-Membros e representantes oficiais. As reuniões ocorreram no México (1984), em Bogotá (1987), na Guatemala (1989), em Quito (1991), em Santiago (1993), em Kingston (1996) e em Cochabamba (2001).

Segundo a UNESCO, o principal desafio do PPE foi o de expandir a educação à maioria da população em especial, para o grupo de pessoas socialmente mais vulneráveis como “[...] indígenas, analfabetos de 15 anos ou mais, jovens e crianças do meio rural, menores de 6 anos em situações desfavoráveis e crianças com necessidades especiais de aprendizagem” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1998, p. 23, grifo meu).

O projeto foi aprovado na 21ª Reunião da Conferência Geral da UNESCO, realizada em 1980, e surgiu a partir do consenso dos países da região a necessidade de um esforço coletivo para alcançar, até 2000, os objetivos abaixo descritos:

- a) Atingir o ensino básico para crianças em idade escolar e oferecer-lhes uma educação geral, pelo menos, 8 a 10 anos; b) A superação do analfabetismo, desenvolver e alargar os serviços de educação de jovens e adultos com mais cedo ou nenhuma escolaridade; c) Melhorar a qualidade e eficiência dos sistemas de ensino e educação em geral, através da conclusão do projeto necessário e sistemas de medição efetiva das reformas de aprendizagem. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA; OFICINA REGIONAL DE EDUCAÇÃO PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1998, p. 3).

Os objetivos do projeto são mais abrangentes, não sendo especificada a educação na primeira infância. Entre 14 e 16 de novembro de 2002, foi aprovado na Primeira Reunião Intergovernamental realizada na cidade de Havana, Cuba, o Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC). Assim, o PRELAC dá continuidade aos

esforços do Projeto Principal de Educação (1980-2000) e constitui um apoio aos planos de ação da Educação para Todos, adotados no Fórum Mundial de Dakar em 2000.

O principal objetivo do PRELAC busca promover mudanças nas políticas e práticas educacionais, a partir da transformação dos paradigmas educacionais vigentes, para assegurar aprendizagens de qualidade, voltadas para o desenvolvimento humano, para todos, ao longo da vida.

Inclui-se de forma geral, também nessa concepção, a educação na primeira infância. A EI em específico não é indicada em seu documento principal, entretanto, no documento intitulado Apoio, Monitoramento e Avaliação do Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC), inclui nas linhas de ação prioritárias em seu eixo quatro:

Universalização da EI, apresentando a necessidade de proporcionar aos países alternativas para qualificação e habilitação de especialistas em: a) Identificação da população de 0 a 6 anos sem atendimento educacional; b) Preparação e implementação de programas educacionais, com enfoque intersetorial e caráter comunitário, que promovam: - O importante papel da família na educação das crianças. - O atendimento a outras necessidades da família como a alfabetização, a educação quanto a aspectos da saúde e nutrição, bem como o enriquecimento cultural (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2002).

Orientado pelas metas de Dakar, o PRELAC não ignora a atenção na primeira infância e traz em seu conjunto das indicações do Documento de Acompanhamento do PRELAC a educação das crianças pequenas. Essa indicação pode ser observada também na Declaração de Havana, quando afirma:

O cuidado e o desenvolvimento integral da primeira infância com enfoque centrados fundamentalmente na família e na generalizado do acesso à educação inicial deve ser o pilar fundamental de toda boa educação, por isso se deve aumentar os programas educativos para a atenção à infância de zero a seis anos [...]. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2002).

Ambos os projetos, PROMEDLAC e PRELAC, são considerados balizadores de políticas educativas acordadas em eventos internacionais para a região latino-americana e caribenha, em que muitos países realizaram amplas reformas educacionais que fizeram parte de um movimento internacional.

Outro marco, a reunião regional “Educação Para Todos na América Latina e Caribe: Balanços e Desafios Pós-2015” contou com a participação de ministérios da educação, representantes de organizações da sociedade civil, agências das Nações Unidas, membros da

academia e do setor privado. Representantes da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE)¹³ e do Conselho de Educação Popular da América Latina e Caribe (CEAAL)¹⁴ estiveram presentes na reunião. Na ocasião, foram acordadas as prioridades que configurarão a agenda educativa pós-2015, posteriormente firmada no Fórum Mundial de Educação, na Coreia do Sul em maio de 2015.

Também durante o evento foram apresentados os informes nacionais sobre o progresso dos seis objetivos da EPT que venceram em 2015, uma síntese preparada pela Oficina Regional de Educação da UNESCO para a América Latina e Caribe (OREAL), sobre o estado da EPT na região.

Com o propósito de apoiar o envolvimento dos países em desenvolvimento no processo EPT, a Oficina Regional da UNESCO buscou oferecer apoio técnico para o desenvolvimento de políticas e práticas educativas relacionadas com o foco estratégico da EPT; monitorar os processos e resultados que são alcançados com relação aos objetivos de EPT; avaliar os impactos das políticas, programas e práticas educativas desenvolvidas pelos países em relação a agenda; favorecer a participação de diferentes atores do governo e da sociedade civil e facilitar a cooperação entre os países e as diferentes agências de cooperação à implementação efetiva do EPT.

A reunião produziu a Declaração de Lima 31-10-2014, que apresentou as perspectivas da região sobre a agenda da educação para o pós-2015, as áreas prioritárias de investimento baseadas em uma educação equitativa, de qualidade e inclusiva ao longo de toda a vida, que fomenta o desenvolvimento de habilidades e competências para a vida, para o trabalho e para um desenvolvimento sustentável. A declaração também destacou a importância da valorização dos docentes como sujeitos chave à efetivação da agenda pós-2015, assim como o

¹³ É uma articulação plural de organizações da sociedade civil que atua na defesa e promoção do direito a uma educação pública e gratuita para todos e todas, de responsabilidade do Estado, que responda às dimensões de viabilidade, acessibilidade, aceitabilidade, adaptabilidade e prestação de contas. Quer promover uma transformação com os olhos postos na implantação de um novo modelo de desenvolvimento que responda ao bem viver, à justiça social, à dignidade humana e à relação harmoniosa com o meio ambiente nos países da América Latina e o Caribe.

¹⁴ Um movimento de educação popular de acompanhamento da transformação educacional, social, política, cultural e econômica das sociedades da América Latina e do Caribe, em cenários locais, nacionais e regionais, em diálogo com o mundo, à soberania e à integração dos povos, a justiça social e a democracia a partir das perspectivas dos direitos humanos, igualdade de gênero, multiculturalismo crítico e opção política ética, educativa e emancipadora.

estabelecimento de políticas de financiamento para fortalecimento da educação pública de qualidade.

4.3.3 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODS): Um plano para o progresso e Agenda pós 2015 para a educação (2015-2030)

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram acordados em setembro 2000, durante a Cúpula do Milênio em Nova York, e sendo conduzidos e controlados pelas agências das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2002, eles foram ratificados na Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, em Monterrey, cujo objetivo era criar uma nova parceria entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, um Pacto para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Os ODM resumem os objetivos delineados nas grandes conferências mundiais da década de 1990, incluindo: Educação para Todos (Jomtien, 1990 e Dakar 2000) e na Cúpula Mundial da Criança em 2000, entre outras.

Os oito ODM definidos pelas Nações Unidas a serem alcançados até 2015, referiam-se ao combate à pobreza e à fome, à promoção da educação, da igualdade de gênero e de políticas de saúde, saneamento, habitação e meio ambiente. Para atingir esses objetivos, a ONU apresentou um conjunto de dezoito metas, a serem monitoradas por quarenta e oito indicadores.

Mesmo que os ODM sejam amplos para toda a humanidade, estes dizem respeito principalmente à criança; entretanto, não trazem em seu conjunto a promoção da educação na primeira infância.

A EI passa a fazer parte das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que foram discutidos e propostos pelos chefes de Estado e governo de mais de 190 países, oficializados na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, e que vigorarão entre 2016 e 2030. Os ODS vão suceder os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que foram implementados entre 2000 e 2015.

Foram definidos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, mais do que o dobro dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O ODS número quatro contempla

a área educacional, é composto por sete metas de resultado e três de insumo, conforme descritas no quadro a seguir:

Quadro 5 - Descrição das metas do ODS 4

4	Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
4.1	Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade e que alcancem resultados de aprendizagem pertinentes e efetivos.
4.2	Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário.
4.3	Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade.
4.4	Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo.
4.5	Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade.
4.6	Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática.
4.7	Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não-violência, cidadania global, e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável.
4.a	Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos.
4.b	Até 2020, substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo disponíveis para os países em desenvolvimento, em particular, os países de menor desenvolvimento relativo, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, programas técnicos, de engenharia e científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento.
4.c	Até 2030, substancialmente, aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive, por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento; especialmente, os países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

Entre as sete metas dos ODS 4, destaca-se a que inclui a EI "4.2 Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário". (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2015)

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) desde 2015 se constituem em uma agenda universal para o desenvolvimento sustentável, para as pessoas, o planeta e para a prosperidade. Os Estados Membros das Nações Unidas ao adotarem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) assumiram o compromisso de "[...] garantir uma educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprender ao longo da vida para todos".

4.3.3.1 Reuniões regionais da América Latina e Caribe

O Escritório Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), juntamente com o Ministério da Educação e Esporte da República da Argentina, organizou a reunião de Ministros Regionais da Educação da América Latina e do Caribe "E2030: Educação e Competências para o Século XXI" nos dias 24 e 25 de Janeiro de 2017 em Buenos Aires, Argentina. Mais de 170 representantes de 26 participaram países, incluindo ministros, chefes e membros de delegações, chefes de agências e funcionários de organizações multilaterais e bilaterais, representantes da sociedade civil, entre outros. Na ocasião, a Declaração de Buenos Aires estabelece a nova visão regional da educação para o ano 2030.

A declaração de Buenos Aires "E2030: Educación y habilidades para el siglo 21" ratifica o compromisso com o ODS 4 - Educação 2030 e aborda os principais desafios educacionais da região, descreve os princípios orientadores e os objetivos estratégicos para a realização do ODS 4 - Educação 2030 na região e fornece orientações de ação para os países e a comunidade educacional, apresentando estratégias para atingir as metas de educação e contribuir para os outros Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Foi à primeira cúpula regional sobre o objetivo número 4 da Agenda 2030, que busca garantir educação inclusiva e de qualidade e a promoção de oportunidades de aprendizagem para todos durante a vida.

O principal objetivo do encontro foi discutir formas de consolidar o progresso alcançado pela região da América Latina e Caribe nas últimas décadas no campo da educação e avançar rumo aos objetivos globais.

O documento "Declaración de Buenos Aires - E2030: Educación y habilidades para el siglo 21" reafirma que:

[...] a educação é um direito humano fundamental de todas as pessoas, e a base para a realização de outros direitos. A educação é uma condição essencial para a paz, o desenvolvimento sustentável, o crescimento socioeconômico, trabalho decente, igualdade de gênero, prevenção de discriminação em todas as suas formas, cidadania responsável, saúde e o bem estar. Nesse sentido, reconhecemos a responsabilidade assumida pelo Estados-Membros e o papel fundamental da educação como catalisador do desenvolvimento sustentável e instrumento para o cumprimento dos outros ODS até 2030. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2017, p. 9, tradução minha).

A declaração também reconhece o progresso da região em direção aos seis objetivos da Educação para Todos (EPT) para 2015; com base na Declaração de Lima de outubro 2014; a Declaração de Incheon de maio de 2015; a Agenda de Desenvolvimento de 2030 Setembro de 2015 sustentável e o Quadro de Ação Educativa de 2030 (E2030) de novembro de 2015 para a realização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4 "Garantir uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos". Entretanto, faz um alerta:

[...] para alcançar particularmente o SDG 4, é urgentemente necessário aprofundar as mudanças em nossos países, o que implica uma nova olhar para a educação, aprendizagem, ensino, políticas e ações a serem realizadas, com inovação, integralidade, planejamento estratégico e uma visão de longo prazo que contextualiza as realidades nacionais e locais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2017, p.9, tradução minha)

Nesse contexto, todos os participantes, incluindo os Ministros da Educação da América Latina e do Caribe, e representante de alto nível do governo, juntamente com representantes de agências das Nações Unidas e demais organismos comprometeram-se em organizar um roteiro para implementação em nível regional ODS4- E2030, contendo mecanismos e estratégias de coordenação e monitoramento que possam atender às expectativas, demandas e prioridades educacionais da região.

A OREALC / UNESCO Santiago foi referenciada como uma organização de papel fundamental para conseguir assegurar a coerência e desenvolver ações conjuntas à implementação de estratégias regionais com foco no ODS4-E2030. Para tanto, a OREALC / UNESCO Santiago organizou, em Abril de 2017 e fevereiro 2018, duas reuniões técnicas de seguimento da Reunião Regional Ministerial de Buenos Aires, cujo propósito foi elaborar uma proposta para implementação do Roteiro ODS4-E2030 na América Latina e Caribe. As reuniões foram realizadas com a participação de representantes dos países da América Latina e do Caribe no Comitê de Direção Mundial ODS-E2030 (Argentina, Brasil e Bolívia), um país do Caribe representante escolhido pelo GRULAC (Granada) mais UNESCO e UNICEF, sub-regionais e organizações regionais e representantes da sociedade civil.

A II Reunião Regional de Ministros da Educação da América Latina e do Caribe realizada nos dias 25 e 26 de julho de 2018 em Cochabamba, Estado Plurinacional da Bolívia, foi denominado "Acuerdos de Cochabamba: Solidaridad regional para el logro del ODS4-E2030 en América Latina y el Caribe".

Durante o encontro, as autoridades educacionais da América Latina e Caribe, aprovaram dois documentos alcunhados Acordos de Cochabamba e Roteiro, adotado para a implementação do ODS4-E2030 Regional na América Latina e no Caribe.

Os Acordos de Cochabamba foram concluídos pelos representantes dos países que participaram da reunião regional na Bolívia e têm como base a Declaração de Buenos Aires (2017), o primeiro marco na regionalização da ODS4-E2030 que expôs uma visão comum da Agenda de Educação 2030 da região da América Latina e do Caribe, para suscitar estratégias e ações que visem alcançar as metas nos níveis nacional e regional para o ciclo 2017-2030.

O documento traz o compromisso assumido durante a Reunião Ministerial Regional de Cochabamba:

1. Adotar o roteiro com seus mecanismos de coordenação para implementação na América América Latina e Caribe de ODS4-E2030 (Anexo 1). Isso consiste em um quadro de referência para o projeto e a implementação de ações e recomendações regionais para a implementação nacional, Estados-Membros a avançar, de forma coordenada e coerente, no desenvolvimento de políticas e ações sobre questões até agora priorizadas pela região: qualidade educação, equidade e inclusão, professores e trabalhadores da educação, e aprendendo longa vida. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2018, p. 2, tradução minha)

O segundo documento "Hoja de ruta para la implementación del Ods4-E2030 en América Latina y el Caribe", aprovado durante a II Reunião Regional de Ministros da Educação da América Latina e do Caribe, constitui-se como uma referência para a execução de ações regionais em educação e inclui recomendações à implementação nacional de políticas públicas sobre o tema. Além disso, apoia o avanço coordenado e coerente nas questões priorizadas pelos países da região.

O roteiro foi preparado coletivamente em duas reuniões técnicas para acompanhar a Primeira Reunião Regional de Ministros da Educação da América Latina e do Caribe (Buenos Aires).

4.3.4 Contextualizando as influências das orientações globais e regionais na elaboração de políticas públicas educacionais para a primeira infância no cenário nacional

A Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, em 1990, propôs um espectro ampliado de educação básica, iniciando-se com o nascimento e estendendo-se pela vida toda, incluindo igualmente crianças, jovens e adultos.

A Declaração de Dakar realizada em Dakar, no Senegal, no ano 2000, reafirma a Declaração Mundial de Educação para Todos ressaltando que: “Toda criança, jovem ou adulto têm o direito de se beneficiar de uma educação que satisfaça suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo, e que inclua aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2000).

Em maio de 2015, na Coreia do Sul, ocorreu o Fórum Mundial de Educação 2015, organizado pela UNESCO na cidade de Incheon. No fórum, foi realizado um balanço das metas de Educação para todos, relativas ao período 2000-2015, assim como o debate e a sistematização dos princípios e diretrizes que serão definidas para os próximos quinze anos, de 2016 a 2030.

Entre os princípios, a educação foi definida como [...] um direito humano fundamental e deve ser oferecida de forma equitativo, inclusiva, de qualidade, gratuita e obrigatória. A educação deve visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana e promover a compreensão mútua, tolerância, amizade e paz. Trata-se de um bem público, do qual o Estado é o provedor desse direito" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A

EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2015).

Em novembro do mesmo ano, ocorreu o 38ª Reunião da UNESCO, oficializando a aprovação do Marco de Ação de Educação 2030, que correspondeu ao desdobramento das definições resultantes dos acordos celebrados no Fórum Mundial de Educação de Incheon e que apresentou as ações e metas voltadas para balizar a educação no período de 2016 a 2030. O documento estabeleceu prioridades globais para a educação até 2030. Trata-se, pois, do mais recente marco internacional, no que tange a garantia do direito à educação.

A Declaração de Incheon foi aprovada em 21 de maio de 2015 no Fórum Mundial de Educação (FME 2015), ocorrido em Incheon, na Coreia do Sul. A Declaração de Incheon constitui o compromisso da comunidade educacional com a Educação 2030 e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030 e, assim, reconhece o importante papel da educação como principal motor do desenvolvimento.

Entre as metas estabelecidas para a primeira infância destaca-se:

Garantir que todas as meninas e meninos complete, de forma equitativa e de qualidade, o ensino primário e secundário com resultados de aprendizagem relevantes e eficazes; garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso à qualidade educacional na primeira infância dentro do período pré-escolar; [...] (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2015).

O Marco de Ação da Educação 2030, que oferece orientações para a implementação da Educação 2030, foi discutido no FME 2015 e seus elementos básicos foram acordados na Declaração de Incheon. O Marco de Ação aponta como traduzir na prática e nos âmbitos nacional, regional e global o compromisso firmado em Incheon, visando mobilizar todos os países e parceiros em torno do ODS sobre educação e suas metas, além de propor formas de implementar, coordenar, financiar e monitorar a Educação 2030, para garantir oportunidades de educação de qualidade inclusiva e equitativa, assim como de aprendizagem, ao longo da vida, para todos.

A partir desses marcos internacionais em que o Brasil como país signatário assumiu o compromisso com a visão de uma ampliada de educação, busca-se estabelecer nexos entre as propostas oriundas das deliberações dos organismos internacionais no contexto mundial, na América Latina e as leis sancionadas no Brasil para buscar atender a demanda da agenda global, com um olhar voltado para a EI, das quais destacam-se: Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996); a Lei nº 10.172/01 (BRASIL, 2001) que institui o PNE; a EC nº 59 de 2009, que, entre

outras providências, dá nova redação aos incisos I e VII do Artigo 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica (BRASIL, 2009); a Lei nº 12.796 (2013), que torna obrigatória a EB no Brasil dos quatro aos dezessete anos de idade; e, por último, a Lei nº 13.005 (2014), que aprova o atual PNE (2014/2024) e dá outras providências. Estas considerações estão ilustradas na figura abaixo.

Figura 14 - Contextos de influência nas políticas públicas educacionais para a primeira infância



Fonte: Elaborada pela autora.

De acordo com o acima exposto, destaca-se a Conferência Mundial sobre EPT realizada em Jontiem, no de 1990, que definiu um amplo conjunto de desafios, encontrados, em diferentes circunstâncias, pelos sistemas de educação ao redor do mundo, com o objetivo primordial de fornecer os meios para melhorar através da educação as condições de vida de crianças, jovens e adultos. Tal escopo foi reafirmado em 2000, durante o Fórum Mundial da Educação em Dakar, quando o progresso em direção às metas previamente acordadas foram avaliadas e reavaliadas, tendo em conta os desafios do novo milênio. O Fórum Mundial de EPT de 2015 dá continuidade às discussões a uma nova agenda global para educação 2030 e

produziu a Declaração Incheon "Para uma inclusivo e equitativo Educação de Qualidade e Aprendizagem ao longo da vida para todos". O documento vem regulamentar os objetivos e metas integradas ao ODS.

No contexto da América Latina, os projetos PROMEDLAC e PRELAC são considerados balizadores de políticas educativas acordadas em eventos internacionais para a região latino-americana e caribenha.

Além deles, ressalta-se a Declaração de Lima: Balanços e desafios à agenda educativa regional 2015 – 2030 para os países da América Latina em seu conjunto de perspectivas, que reafirmou a educação como um direito humano fundamental, a base para garantir a realização de outros direitos, e essencial para a prosperidade e crescimento pacífico, inclusivo, justo e sustentável na região. Alcançar a igualdade e inclusão exige garantia do direito à educação de todas as crianças, jovens e adultos, bem como os seus direitos e, por meio da mesma, a perceber o seu potencial e aspirações.

Outros dois encontros regionais foram realizados na América Latina e Caribe focando os ODS4 que tratam em específico da educação. O primeiro deles foi a I Reunião Regional de Ministros da Educação da América Latina e do Caribe "E2030: Educação e Competências para o Século XXI", realizado nos dias 24 e 25 de janeiro de 2017, em Buenos Aires. Na reunião, foi aprovada a Declaração de Buenos Aires E2030: Habilidades para o século 21 que estabelece acordos sobre prioridades educacionais para a América Latina e o Caribe até 2030.

A II Reunião Regional de Ministros da Educação da América Latina e do Caribe "Transformar a educação: uma resposta conjunta da América Latina e do Caribe para alcançar ODS4-E2030" foi realizada na Cochabamba, Bolívia nos dias 25 e 26 de julho de 2018. Durante o encontro, foram aprovados os Acordos de Cochabamba em 26 de julho de 2018 e adotado o Roteiro Regional para a implementação do ODS4-E2030 na América Latina e no Caribe. Este último documento estabelece, entre outros pontos, a adoção do Roteiro Regional para a implementação do ODS-E2030 na América Latina e no Caribe, instrumento que ajudará os países a alcançarem as metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 4, referiu-se à realização de uma educação de qualidade, inclusiva e com equidade ao longo da vida.

No Brasil, a implementação das orientações internacionais e regionais ocorreram a partir do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) que teve como principal

objetivo eliminar o analfabetismo e universalizar o EF nos próximos dez anos, e expressa sete objetivos gerais de desenvolvimento de toda a educação básica. (BRASIL, 1993)

Quadro 6 - Contextos de análise das políticas públicas educacionais para a primeira infância no Brasil

Contextos de Análise		
Contextos de Influência		Contexto de produção de texto
Acordos e orientações internacionais	Acordos e orientações Regionais [América Latina]	Legislação Brasileira para atendimento educacional na primeira infância
<p>Conferência Mundial sobre Educação para Todos - 1990 Artigo 5: Ampliar os Meios e o Raio de Ação da Educação Básica A diversidade, a complexidade e o caráter mutável das necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, exigem que se amplie e se redefina continuamente o alcance da educação básica, para que nela se incluam os seguintes elementos: -A aprendizagem começa com o nascimento. Isto implica cuidados básicos e educação inicial na infância, proporcionados seja por meio de estratégias que envolvam as famílias e comunidades ou programas institucionais, como for mais apropriado.</p>	<p>Projeto Principal de Educação (PPE) 1980-2000 Alcançar, até 2000, os seguintes objetivos: a) Atingir o ensino básico; b) A superação do analfabetismo; c) Melhorar a qualidade e eficiência dos sistemas de ensino e educação em geral.</p>	<p>Plano Decenal de Educação para Todos - 1993 a 2003 Metas a serem alcançadas entre elas destaque: - Criar oportunidades de EI para cerca de 3,2 milhões de crianças do segmento social mais pobre; - Proporcionar atenção integral a crianças e adolescentes, sendo R\$ 1,2 milhão por meio do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA), em áreas urbanas periféricas; Lei nº 9.394/1996 nos Artigos: Art. 21 "A educação escolar compõe-se de: I - educação básica, formada pela EI, EFe ensino médio;" Art. 29. A EI, 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.</p>
<p>Fórum Mundial de EPT - 2000 1. Ampliar e aperfeiçoar os cuidados e a educação para a primeira infância, especialmente no caso das crianças mais vulneráveis e em situação de maior carência. 2. Assegurar que, até 2015,</p>	<p>Monitoramento e Avaliação do Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC), inclui nas linhas de ação prioritárias em seu eixo quatro a Universalização da EI (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA/PRELAC, 2002b).</p>	<p>Lei nº 10.172/ 2001 - PNE 3. Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a EI, o ensino médio e a educação superior. EC nº 59/2009 dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208 da Constituição Federal, de forma a prever a <u>obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos</u> e ampliar a abrangência dos programas suplementares a todas as etapas da educação básica. (BRASIL, 2009)</p>

<p>todas as crianças, particularmente as meninas, vivendo em circunstâncias difíceis e as pertencentes a minorias étnicas, tenham acesso ao ensino primário gratuito, obrigatório e de boa qualidade.</p>	<p>Em seu conjunto das indicações do Documento de Acompanhamento do PRELAC "O cuidado e o desenvolvimento integral da primeira infância com enfoque centrados fundamentalmente na família e na generalizado do acesso à educação inicial deve ser o pilar fundamental de toda boa educação, por isso se deve aumentar os programas educativos para a atenção à infância de zero a seis anos [...]. (UNESCO. DECLARAÇÃO DE HAVANA, 2002).</p> <p>Declaração de Lima 2014: Reafirma que a educação é um direito humano fundamental, a base para garantir a realização de outros direitos, e é essencial para a prosperidade e crescimento pacífica, inclusiva, justa e sustentável na região. Buscar contribuir para a redução da desigualdade e da pobreza através da provisão de educação inclusiva qualidade e aprendizagem ao longo da vida para todos, bem como apreciar a riqueza da diversidade cultural da região América Latina e Caribe. Alcançar a igualdade e inclusão exige garantia do direito à educação de todas as crianças, jovens e adultos, bem como os seus direitos e por meio da educação a perceber o seu potencial e aspirações.</p>	<p>Lei nº 12.796/2013 no "Art. 4º I - <u>educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio.</u> (BRASIL, 2013)</p>
<p>Fórum Mundial de Educação de 2015 (FME 2015)</p>	<p>I Reunião Regional de Ministros da Educação</p>	<p>Lei nº 13.005/2014 (PNE) - Meta 1- EI - universalizar, até 2016, a EI na pré-escola para as crianças de</p>

<p>Aprovação da Declaração de Incheon "Educação 2030: por uma educação inclusiva e equitativa de qualidade e uma aprendizagem ao longo da vida para todos".</p> <p>- Direito à educação: assegurar educação equitativa e inclusiva de qualidade e aprendizagem, ao longo da vida para todos, até 2030.</p> <p>- Equidade na educação; - Educação inclusiva; - Educação de qualidade.</p> <p>Desenvolvimento da primeira infância, cuidados e educação pré-escolar levando a preparação e interface nas escolas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2015).</p>	<p>da América Latina e do Caribe "E2030: Educação e Competências para o Século XXI" - 2017</p> <p>Declaração de Buenos Aires -E2030: Habilidades para o século 21</p> <p>II Reunião Regional de Ministros da Educação da América Latina e do Caribe "Transformar a educação: uma resposta conjunta da América Latina e do Caribe para alcançar ODS4-E2030" - 2018</p> <p>- Acordos de Cochabamba</p> <p>- Roteiro Regional para a implementação do ODS-E2030 na América Latina e no Caribe</p> <p>ODS 4.2 - Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário.</p>	<p>quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de EI em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014).</p>
---	--	---

Fonte: organizado pela autora, a partir das orientações internacionais, regionais e as políticas públicas educacionais para a primeira infância no Brasil.

No Brasil, o Ministério da Educação (MEC) elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos, destinado a cumprir, no período de uma década (1993 a 2003), as orientações do PPE para a América Latina e Caribe e as resoluções da Conferência Mundial de EPT, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990. Esse documento é considerado como um conjunto de diretrizes políticas voltado à recuperação da escola fundamental no país e

representa a resposta do Brasil ao compromisso firmado entre os países, organismos intergovernamentais e não governamentais, de elaboração de plano de ação à década de 90, destinado a satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos.

Os objetivos do Plano Decenal de Educação para Todos são lembrados na LDBEN aprovada em 1996, ao consolidar e ampliar o dever do poder público com a educação em geral, incluindo a EI, primeira etapa da educação básica.

As orientações exerceram influência na definição das políticas públicas para a EB, com foco na EI, considerada primeira etapa da EB no Brasil, sendo que:

A velocidade e a força arrebatadora de sua implementação causaram sobressalto entre educadores. Todavia, cumpre lembrar que desde o início da década numerosas publicações de organismos multilaterais, de empresários e de intelectuais - entre eles renomados educadores - atuaram como arautos das reformas que se efetivaram no país nesse final de século. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 48)

Passados dez anos da realização da Conferência Mundial de EPT, em Jomtien, na Tailândia, em 1990, com o objetivo de avaliar os progressos alcançados, foi realizado o Fórum Mundial de Educação de Dakar, nos dias 26 e 28 de abril de 2000 e, mesmo após esse tempo, ainda persiste o colapso da educação. Com o intuito de amenizar tais problemas, foram definidos e aprovados seis objetivos a serem alcançados até 2015, com foco na primeira infância, no Ensino Fundamental, na educação de jovens e adultos, na paridade de gênero e na qualidade da educação.

No contexto da América Latina, em 2002, o PRELAC dá continuidade aos esforços do Projeto Principal de Educação (1980-2000) e constitui um apoio aos planos de ação da Educação para Todos, adotados no Fórum Mundial de Dakar em 2000, e também apresenta documento para o Monitoramento e Avaliação do Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC), incluindo linhas prioritárias de ação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA/PRELAC, 2002b).

No Brasil, é sancionada a Lei nº 10.172 de 2001 que aprova o PNE, da qual destacam-se prioridades estabelecidas, entre elas: "3. Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a EI, o ensino médio e a educação superior". (BRASIL, 2001)

As orientações também são lembradas e os objetivos acima também estão em consonância com as políticas públicas à EB, especificamente, para a primeira infância; foram produzidas e sancionadas a EC nº 59 (BRASIL, 2009) e a Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013), que preveem a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade. A EC nº 59 de 2009 deu nova redação aos incisos I e VII do Art. 208 da Constituição Federal de 1988, de forma a prever "[...] a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares a todas as etapas da educação básica" (BRASIL, 2009). Posteriormente, foi aprovada a Lei nº 12.796, que altera a LDBEN trazendo no "Art. 4º I- educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio". (BRASIL, 2013). Com a aprovação da referida lei, a obrigatoriedade da educação passa a abranger quase toda a EB, e ainda determina prazo para o cumprimento legal, até 2016.

Uma vez que o Fórum Mundial na Coreia em 2015 já projetou como desafio a universalização de todos os níveis da educação, incluindo a EI e na América Latina, em 2014, os compromissos regionais são reforçados com a Declaração de Lima, reafirmando que a educação é um direito humano fundamental, a base para garantir a realização de outros direitos, é essencial para a prosperidade e crescimento, pacífica, inclusiva, justa e sustentável na região e a ratifica educação a inclusiva qualidade e aprendizagem ao longo da vida para todos.

No Brasil, em 25 de junho de 2014, é sancionada a Lei nº 13.005, que aprova o PNE (2014/2024). Destacam-se momentos anteriores de discussões e debates que deram origem ao PNE, a Conferência Nacional de Educação (CONAE) que foi organizada para discutir a educação escolar, da EI à pós- graduação, e realizada em diferentes territórios e espaços institucionais, nas escolas, municípios, Distrito Federal, estados, com a participação dos pais de estudantes, profissionais da educação, gestores, agentes públicos e sociedade civil organizada de modo geral.

Durante o ano de 2009, foram realizadas Conferências Municipais no primeiro semestre de 2009 e Conferências Estaduais e do Distrito Federal no segundo semestre do mesmo ano e no ano de 2010, de 28 de março a 1 de abril, foi realizada a Conferência Nacional de Educação com o tema central: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.

A Conferência Nacional de Educação envolveu ampla mobilização de segmentos organizados do campo educacional, resultando em extenso documento final, com o propósito de oferecer subsídios à elaboração do Projeto do Plano Nacional de Educação. Após discussões, organização do documento final da CONAE e em 25 de junho de 2014, ano de 2014, foi sancionada a Lei nº 13.005 que aprovou o Plano Nacional De Educação – PNE, e, entre as metas estabelecidas no PNE que devem ser cumpridas até o ano de 2024, ressalta-se, com relação à EI:

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

Ao analisar o quadro acima, destaca-se que projetos regionais e as políticas públicas educacionais para a EB no cenário brasileiro, focadas na educação na primeira infância, são movimentos condicionados aos acordos internacionais, pois as orientações emanadas dessas iniciativas para os países da América Latina possuem ligação com as políticas globais.

Especificamente com relação à EI, não é um movimento isolado, conforme o quadro acima revela, é parte constituinte de indicações mais amplas destinadas a orientar os países na reforma dos seus sistemas educacionais. Na América Latina, as mesmas são registradas em projetos e planos de ações, coordenadas por organismos como a UNESCO, OEA, OEI, e adotadas pelos governos da região como indicações ou fontes à elaboração de seus planos nacionais, como é o caso das reformas educacionais nos últimos anos no Brasil.

As articulações das políticas educacionais, nos contextos da América Latina e nacional, com as orientações das agências internacionais, passaram a vigorar desde 1990 até os dias atuais, sendo influenciadas conforme as transformações ocorrem mundialmente, atualizando-se conforme o contexto e a demanda econômica, política e social.

No contexto educacional brasileiro, conforme já sinalizado anteriormente observa-se um alinhamento entre os acordos internacionais, regionais (América Latina e Caribe) e as políticas públicas educacionais. Faço referência ao Fórum Mundial de Educação para todos em 2015, com a renovação das metas EPT na Declaração de Incheon “Educação 2030: por uma educação inclusiva e equitativa de qualidade e uma aprendizagem ao longo da vida para todos”. Verifica-se a relação entre as Metas do ODS para a educação até 2030, em especial a Meta 4.2 e o Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecidas para serem alcançadas até

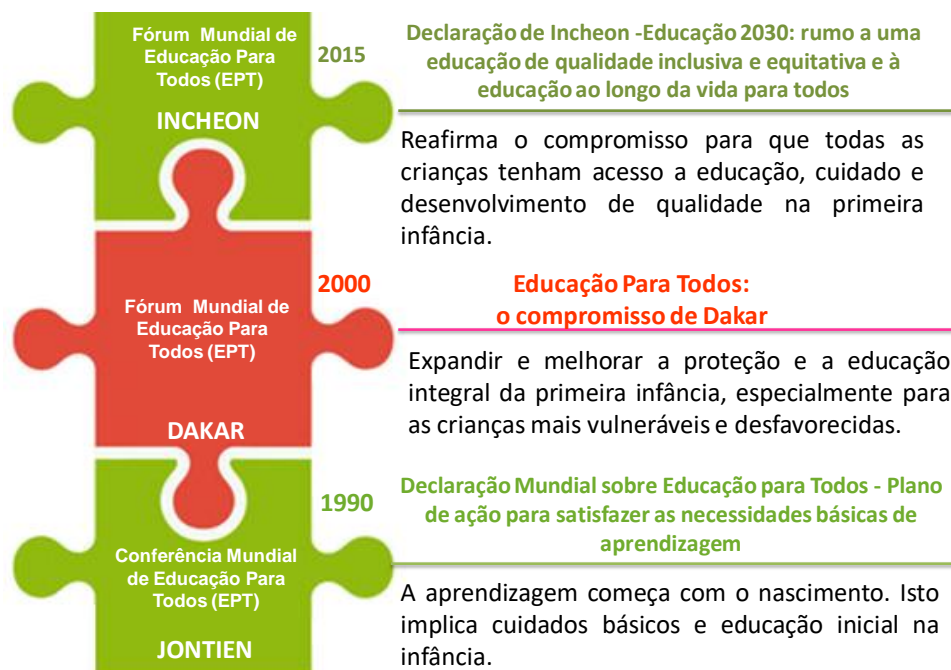
2024. Ao estabelecer como meta que até 2030 todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário e fazendo um paralelo com a Meta 1 do PNE, existe uma vinculação de forma orgânica entre as Metas para a garantia do direito à EI. No conjunto, buscam atingir a universalização do atendimento a pré-escola e garantir o acesso de crianças de zero a três anos na EI. Ressalte-se que o PNE determina “[...] universalizar até 2016 a EI na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de EI em creches de forma que sejam atendidas, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até 2020” (BRASIL, 2014).

O enfoque dado acerca da necessidade de garantir a qualidade do ensino para todas as crianças da EI pode ser mensurados na formação inicial e continuada dos profissionais da EI em nível superior, contemplada em uma das 17 estratégias da Meta 1 do PNE. Outros elementos que envolvem a qualidade estão entre as estratégias para o atendimento de crianças de zero a cinco anos de idade. Como os padrões nacionais de qualidade para garantir a preservação das especificidades para as crianças de zero a cinco anos na organização do espaço, tempo e articulação com a etapa seguinte; no acompanhamento e no monitoramento do acesso e permanência das crianças beneficiárias de programas de transferência de renda em colaboração com os órgãos de assistência social, saúde e proteção à infância; (e no apoio às famílias focando o desenvolvimento integral das crianças (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, reforça-se que os indicadores para a Meta 4.2 (UNESCO, 2015) estão equiparados com os da Meta 1 do PNE (BRASIL, 2014) que trata das necessidades básicas para o desenvolvimento e o cuidado na primeira infância.

A Conferência Mundial de EPT, realizada em Jomtien em 1990, sinalizou o início de uma agenda comum, no qual os países, em especial, da América Latina, deveriam implementá-las conforme ilustrado na figura abaixo.

Figura 15 - Orientações internacionais de 1990 a 2015



Fonte: Organizado pela autora, a partir dos marcos internacional para EPT.

A definição das metas a serem alcançadas pelos países perpassa os demais acordos com o Fórum Mundial de EPT em Dakar, até o Fórum Mundial de EPT realizado em Incheon, em 2015. Observando como estes acordos concebem a educação na primeira infância, cita-se inicialmente a Declaração Mundial sobre Educação para Todos - Conferência de Jomtien (1990) - Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, em seu Artigo 5 "Ampliar os meios e o raio de ação da educação básica" e ratifica a que a aprendizagem começa desde o nascimento:

A diversidade, a complexidade e o caráter mutável das necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, exigem que se amplie e se redefina continuamente o alcance da educação básica, para que nela se incluam os seguintes elementos: - A aprendizagem começa com o nascimento. Isto implica cuidados básicos e educação inicial na infância, proporcionados seja por meio de estratégias que envolvam as famílias e comunidades ou programas institucionais, como for mais apropriado. [...] (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1990, grifo meu).

O Fórum Mundial de Educação para Todos realizado em 2000 em Dakar ~~AKAR~~, com o propósito de avaliar os avanços realizados no campo educacional pelos diferentes países signatários da Conferência Mundial de Educação para Todos, reiterou o conceito da educação inicial na infância e definiu como primeira meta: Expandir e melhorar a proteção e a educação

integral da primeira infância, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2000).

Em 2015, no Fórum Mundial de Educação, no documento Declaração de Incheon Educação 2030, rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos, é reafirmado o compromisso para que todas as crianças tenham acesso a educação, cuidado e desenvolvimento de qualidade na primeira infância.

No Fórum também foram ratificados os esforços para a construção dessa agenda, articulados ao processo de construção do ODS 4, fazendo com que as agendas confluíssem somando as iniciativas de investimentos e as políticas públicas para o avanço da educação no mundo.



DIREITOS DA PRIMEIRA INFÂNCIA E EDUCAÇÃO INFANTIL NOS DIFERENTES CONTEXOS: MUNDIAL, AMÉRICA LATINA E BRASIL

O capítulo a seguir constitui-se em mais uma peça desta investigação, e busca encaixar no referido espaço os conceitos de criança, infância e primeira infância. Assim como a perspectiva histórica dos direitos da criança, efetivando a contextualização dos documentos internacionais em defesa dos direitos da criança, os quais contribuíram para uma nova concepção de criança como sujeito de direitos e à propagação de um discurso de proteção que influencia diretamente na elaboração de políticas públicas em defesa dos direitos nos países da América Latina. Além disso, são apresentados os movimentos das políticas públicas educacionais para a primeira infância como uma política e como um direito da criança e dever do poder público. Transcrevendo os marcos internacionais que reafirmam esse direito no contexto latino-americano, em especial, uma análise mais detalhada no contexto brasileiro, dando ênfase às legislações que buscam garantir o direito à educação na primeira infância. Outrossim, apresenta a denominação da educação na primeira infância nos países da América Latina e as legislações sancionadas para garantir e legitimar o direito à educação incluindo as crianças na faixa etária de zero a seis anos ou de zero a cinco anos de idade. Também uma análise geral do contexto brasileiro dando ênfase às legislações que buscam garantir o direito à educação na primeira infância.

5 DIREITOS DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO CONTEXTO MUNDIAL, NA AMÉRICA LATINA E NO CENÁRIO NACIONAL

5.1 CRIANÇA - INFÂNCIA - PRIMEIRA INFÂNCIA: IDADES E LIMITES ETÁRIOS AS DEFINEM?

Este capítulo inicia-se com a apresentação dos conceitos de criança, infância e primeira infância, pois os mesmos serão abordados no *corpus* do trabalho, estão diretamente imbricados e emergem nas políticas públicas, documentos oficiais, declarações, acordos e marcos legais acerca do tema direitos na primeira infância. Todavia, esses conceitos são delineados, aqui, de forma geral com o objetivo de contextualizá-los nas discussões sobre os direitos da criança, sem adentrar nas correntes teóricas e seus períodos históricos; todavia, sem desconsiderar dois aspectos centrais que as crianças sempre existiram, desde o primeiro ser humano (SARMENTO; PINTO, 1997), e que o termo infância é concebido como um *constructo social*.

Para os autores Sarmiento e Pinto (1997), crianças sempre existiram, desde o primeiro ser humano. Dahlberg; Moss e Pence complementam que:

[...] as crianças são atores sociais, participando da construção e determinando suas próprias vidas, mas também a vida daqueles que as cercam e das sociedades em que vivem, contribuindo para a aprendizagem como agentes que constroem sobre o conhecimento experimental. Em resumo, elas têm atividade e função; os relacionamentos sociais e as culturas das crianças são dignos de estudo por direito [...] (2003, p.71.)

Já a infância é definida como:

[...] a *infância como construção social* - a propósito da qual se construiu um conjunto de representações sociais e de crenças e para a qual se estruturaram dispositivos de socialização e controlo que a instituíram como categoria social própria - existe desde os séculos XVII e XVIII. (SARMENTO; PINTO, 1997, p. 11, grifos dos autores)

Ariés (1981) ressalta a infância como a especificidade da criança, elemento que a diferencia do adulto. Também nessa perspectiva, Kuhlmann Júnior corrobora ao dizer que: “[...] é preciso considerar a infância como uma condição de ser criança” (1998, p. 15).

Para Charlot (1986), a ideia é que a concepção de infância não é uma construção natural, mas social e histórica.

Ariés (1981) ressalta a infância como a especificidade da criança, elemento que a diferencia do adulto. Também nessa perspectiva, Kuhlmann Júnior corrobora ao dizer que: “[...] é preciso considerar a infância como uma condição de ser criança” (1998, p. 15). Para Charlot (1986), a ideia é que a concepção de infância não é uma construção natural, mas social e histórica.

Considerando as premissas dos autores, entra em questão a definição e o estabelecimento dos limites etários quando se procura estabelecer a idade a partir da qual se deixa de ser criança e limites etários como distintivo da infância, enquanto categoria social. Nesse contexto em que serão discutidos os direitos na primeira infância, a relação com as idades se prendem à restrição e/ou estabelecimento dos mesmos.

No entanto, concorda-se com Sarmiento e Pinto que:

[...] "ser criança" varia entre sociedades, culturas e comunidades, pode variar no interior da fratria de uma mesma família e varia de acordo com a estratificação social. Do mesmo modo, varia com a duração histórica e com a definição institucional da infância dominante em cada época. (1997, p. 17)

Dahlberg; Moss e Pence defendem que a infância é uma:

[...] construção social elaborada para e pelas crianças em um conjunto ativamente negociado de relações sociais. Embora a infância seja um fato biológico, a maneira como ela é entendida é determinada socialmente; [...] a infância como construção social é sempre contextualizada em relação ao tempo, ao local e à cultura, variando segundo a classe, o gênero e outras condições socioeconômicas. Por isso, não há uma infância natural nem universal, nem uma criança natural ou universal, mas muitas infâncias e crianças [...] (2003, p.71).

Assim, buscando uma referência acerca dos limites etários que definem criança, infância e primeira infância, o assunto será exposto a partir dos documentos legais, conferências e legislações em âmbito global e nacional.

A Convenção dos Direitos da Criança¹⁵, adotada a 20 de novembro de 1989 pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), considera como criança todo o ser humano até aos dezoito anos, salvo se, nos termos da lei, atingir a maioridade mais cedo.

¹⁵ Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) é um dos seis principais órgãos da Organização das Nações Unidas e o único em que todos os países membros têm representação igualitária. Seus poderes são para supervisionar o orçamento da ONU, nomear os membros não-permanentes do Conselho de Segurança, receber relatórios de outras instituições da ONU e fazer recomendações sob a forma de resoluções.

O Comitê Direitos da Criança (CDC)¹⁶ toma a faixa etária de zero a oito anos como sendo a de primeira infância. Na Conferência Mundial sobre educação e cuidado na primeira infância (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2010), a UNESCO subscreve a esta faixa etária.

No documento intitulado "Educação na primeira infância: um campo em disputa" adotou a delimitação de zero a seis anos de idade.

A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências define: "Art. 2º Considera-se criança, [...] a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade." (BRASIL, 1990)

Como referência, nesta tese será utilizada a definição pela Lei nº 13.257, sancionada em 8 de março de 2016, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) que define "Art. 2º [...] considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança." (BRASIL, 2016)

A primeira infância é considerada o período da vida em que os seres humanos estão mais vulneráveis e dependem de proteção e assistência em vários âmbitos [na família e/ou responsáveis e no Estado], para a sua sobrevivência e desenvolvimento físico, emocional e cognitivo. Para que a criança tivesse assistência da família e do Estado e fosse protegida e reconhecida nessa condição como sujeito de direitos, existe uma história configurada por lutas, avanços e desafios.

Figura 16 - Contexto em que surge a preocupação com os Direitos da Criança



¹⁶ O Comitê dos Direitos da Criança (CDC) foi criado no disposto do art. 43º da Convenção sobre os Direitos da Criança.

Fonte: Organizada pela autora.

O reconhecimento dos direitos da infância e da condição da criança como sujeito de direitos iniciou-se em nível mundial, tendo como principais marcos internacionais a Declaração de Genebra (1924), a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) e a Convenção dos Direitos da Criança (1989) que serão exibidos a seguir.

5.2 PERSPECTIVA HISTÓRICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA

Conforme já exposto, o movimento de defesa dos direitos da criança inicia-se no cenário internacional com *Save the Children Fund International Union*, fundada por Eglantyne Jebb. Este foi um órgão fundamental, pois tornou-se basilar na elaboração da Declaração de Genebra, em 1924, sendo a primeira declaração que acentuava a premissa da criança em primeiro lugar. De acordo com Soares (1997), a mesma ressalta a preocupação da proteção e auxílio à infância, enfocando o atendimento às necessidades de sobrevivência das crianças.

Em 1946, foi criada a Fundação das Nações Unidas para a infância (UNICEF), um organismo internacional que tem como público-alvo prioritário crianças e adolescentes desfavorecidos e oferece apoio técnico e financeiro a ações e projetos capazes de melhorar as condições de vida de crianças e adolescentes em situação de risco.

Em 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprova a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e faz menção à criança como detentora do direito a cuidados e assistência especiais, em seu artigo 25.

Anos mais tarde, em 1959, A Assembleia Geral da ONU adota a Declaração dos Direitos da Criança, reconhecendo-a com imunidade à discriminação e a ter um nome e uma nacionalidade, estabelecendo especificamente seus direitos à educação, cuidados de saúde e proteção especial.

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, proclamada em 1989, constituiu-se em um tratado internacional, visto ser ratificado por 192 países, tendo como objetivo:

[...] reunir em um único documento as diferentes medidas internacionais de proteção à criança representando um forte instrumento inovador, internacionalmente reconhecido dos direitos das crianças, sendo assim um marco fundamental no percurso da construção e definição de um estatuto digno para todas as crianças (FULLGRAF 2001, p.33).

A Convenção sobre os Direitos da Criança em seus 54 artigos enuncia um amplo conjunto de direitos fundamentais (civis e políticos) e direitos econômicos, sociais e culturais:

A Convenção define como criança qualquer pessoa com menos de 18 anos de idade (artigo 1), cujos “melhores interesses” devem ser considerados em todas as situações (artigo 3). Protege os direitos da criança à sobrevivência e ao pleno desenvolvimento (artigo 6), e suas determinações envolvem o direito da criança ao melhor padrão de saúde possível (artigo 24), de expressar seu ponto de vista (artigo 12), e de receber informações (artigo 13). A criança tem o direito de ser registrada imediatamente após o nascimento, e de ter um nome e uma nacionalidade (artigo 7o), tem o direito de brincar (artigo 31), e de receber proteção contra todas as formas de exploração sexual e de abuso sexual (artigo 34). (MARCÍLIO, 1998, p. 49).

O conjunto de direitos dispostos no texto da Convenção pode ser agrupado em três categorias:

– Direitos relativos à provisão – onde são reconhecidos os direitos sociais da criança, relativamente à salvaguarda da saúde, educação, segurança social, cuidados físicos, vida familiar, recreio e cultura; – Direitos relativos à proteção – onde são identificados os direitos da criança a ser protegida contra a discriminação, abuso físico e sexual, exploração, injustiça e conflito; – Direitos relativos à participação – onde são identificados os direitos civis e políticos, ou seja, aqueles que abarcam o direito da criança ao nome e identidade, o direito à liberdade de expressão e opinião e o direito a tomar decisões em seu proveito. (SOARES, 1997, p. 82)

Os documentos internacionais contribuíram para uma imagem da criança como sujeito de direitos e à propagação de um discurso de proteção à infância, influenciando diretamente na elaboração de políticas públicas, em defesa dos direitos da infância na América Latina e no Brasil.

No cenário internacional, esses direitos foram debatidos e abarcados em diversos documentos, conforme ilustrados na figura acima, tendo início com a Declaração de Genebra, no ano de 1924.

Em 1948, a Assembleia Geral da ONU aprova a Declaração dos Direitos Humanos, que, em seu Art. 25, faz menção à criança como detentora do direito a cuidados e assistência especiais.

A condição da criança como prioridade absoluta e sujeito de direitos é proclamada com a Declaração Universal dos Direitos da Criança em 1959, e reconhece direitos tais como imunidade à discriminação e a ter um nome e uma nacionalidade e, ainda, estabelece especificamente os direitos da criança à educação, cuidados de saúde e proteção especial.

Em 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), elaborado pela ONU, advoga em favor da proteção da criança e contra todas as formas de exploração infantil.

Em 1989, foi adotada pela Assembleia Geral da ONU a Convenção sobre os Direitos da Criança, entrando em vigor no dia 2 de setembro de 1990. De todos os tratados de direitos humanos e instrumentos legais em favor da promoção e da proteção dos direitos da criança, o mesmo é considerado o mais abrangente, porque ratifica o direito à educação "Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e tendo, nomeadamente, em vista assegurar progressivamente o exercício desse direito na base da igualdade de oportunidades [...]". (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1989).

A convenção reafirma o compromisso da responsabilidade dos Estados Partes com medidas de proteção visto e ratificado por 192 países que teve por objetivo:

[...] reunir em um único documento as diferentes medidas internacionais de proteção à criança representando um forte instrumento inovador, internacionalmente reconhecido dos direitos das crianças, sendo assim um marco fundamental no percurso da construção e definição de um estatuto digno para todas as crianças (FULLGRAF, 2001, p. 33).

A Convenção sobre os Direitos da Criança em seus cinquenta e quatro artigos enuncia um amplo conjunto de direitos fundamentais (civis e políticos) e direitos econômicos, sociais e culturais:

A Convenção define como criança qualquer pessoa com menos de 18 anos de idade (artigo 1), cujos "melhores interesses" devem ser considerados em todas as situações (artigo 3). Protege os direitos da criança à sobrevivência e ao pleno desenvolvimento (artigo 6), e suas determinações envolvem o direito da criança ao melhor padrão de saúde possível (artigo 24), de expressar seu ponto de vista (artigo 12), e de receber informações (artigo 13). A criança tem o direito de ser registrada imediatamente após o nascimento, e de ter um nome e uma nacionalidade (artigo 7), tem o direito de brincar (artigo 31), e de receber proteção contra todas as formas de exploração sexual e de abuso sexual (artigo 34). (MARCÍLIO, 1998, p. 49).

O conjunto de direitos dispostos no texto da Convenção pode ser agrupado em três categorias:

– Direitos relativos à provisão – onde são reconhecidos os direitos sociais da criança, relativamente à salvaguarda da saúde, educação, segurança social, cuidados físicos, vida familiar, recreio e cultura; – Direitos relativos à proteção – onde são identificados os direitos da criança a ser protegida contra a discriminação, abuso físico e sexual, exploração, injustiça e conflito; – Direitos relativos à participação – onde são identificados os direitos civis e políticos, ou seja, aqueles que abarcam o direito da criança ao nome e identidade, o direito à liberdade de expressão e opinião e o direito a tomar decisões em seu proveito. (SOARES, 1997, p. 82)

Esses documentos também contribuíram para uma nova concepção de criança como sujeito de direitos e à propagação de um discurso de proteção que influencia diretamente na elaboração de políticas públicas em defesa dos direitos, entre eles, o reconhecimento do direito à educação.

Atualmente, dois Protocolos Facultativos complementam a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 25 de maio de 2000. São denominados: Protocolo Facultativo sobre Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil, que entrou em vigor em 18 de janeiro de 2002; e Protocolo Facultativo sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, que entrou em vigor em 12 de fevereiro de 2002.

A implementação da Convenção dos Direitos da Criança e de seus dois Protocolos Facultativos é supervisionada pelo Comitê sobre os Direitos da Criança¹⁷, estabelecido no Art. 43 do tratado. Além de acompanhar os progressos de cada país em relação à implementação da Convenção, o Comitê sobre os Direitos da Criança publica periodicamente seus Comentários Gerais sobre temas essenciais relacionados com a interpretação, promoção e proteção dos direitos da criança. Desde 2001, o comitê já publicou dezenove comentários gerais, conforme ilustrado no quadro abaixo:

Tabela 4 - Comentários gerais do Comitê dos Direitos da Criança

Nº	Objeto do comentário	Ano
1	Fins da educação	2001
2	Papel de Instituições Nacionais de Direitos Humanos Independentes na Proteção e Promoção dos Direitos da Criança	2002
3	HIV/SIDA e direitos da criança	2003
4	Saúde e o desenvolvimento dos adolescentes no contexto da Convenção sobre os Direitos da Criança	2003
5	Medidas gerais de aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança	2003
6	Tratamento das crianças não acompanhadas e separadas fora do seu país de origem	2005

¹⁷ Em sua primeira composição, com membros eleitos no início de 1991, o Comitê era composto por especialistas provenientes de 10 países e com diferentes profissionais, incluindo direitos humanos, legislação internacional e justiça para jovens. Sua composição foi posteriormente ampliada para 18 membros, de acordo com uma emenda ao artigo 43, de novembro de 2002.

7	Implementação dos direitos da criança na primeira infância	2005
8	Direito da criança à proteção contra os castigos corporais e outras formas de penas cruéis ou degradantes	2006
9	Direitos das crianças com deficiência	2006
10	Direitos da criança no âmbito da justiça de jovens	2007
11	Crianças indígenas e os seus direitos ao abrigo da Convenção	2009
12	Direito da criança a ser ouvida	2009
13	Direito da criança a não ser sujeita a qualquer forma de violência	2011
14	Direito da criança a que o seu interesse superior seja primacialmente tido em conta	2013
15	Direito da criança ao gozo do melhor estado de saúde possível	2013
16	As obrigações do Estado relativamente ao impacto do setor empresarial nos direitos da criança	2013
17	Direito da criança ao repouso, tempos livres, brincar, atividades recreativas, vida cultural e artística.	2013
18	Recomendação geral conjunta / comentário nº 31 do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres e nº 18 do Comitê sobre os Direitos da Criança sobre práticas prejudiciais	2014
19	Orçamento público para a realização dos direitos das crianças	2016

Fonte: Organizada pela autora a partir dos dados disponíveis no site do Comitê dos Direitos da Criança (disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>)

Em 29 de setembro de 1990, em Nova York, foi realizada a primeira Cúpula Mundial pela Criança, convocada pelo UNICEF, na qual representantes de 157 países concordaram em implementar uma série de medidas para proteção da infância. Com denominação de "Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança" e a adoção do "Plano de Ação" para a década de 90, os líderes mundiais se comprometeram no bem-estar de todas as crianças.

Já em 2000, a Assembleia Geral da ONU adota dois Protocolos Facultativos em complementação à Convenção sobre os Direitos da Criança: um sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados, o outro sobre venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil, já mencionados anteriormente.

No ano de 2002, a Assembleia Geral da ONU realiza uma Sessão Especial sobre a Criança, em uma reunião que, pela primeira vez, discute especificamente questões relacionadas à criança. Centenas de crianças participam como membros de delegações oficiais, e líderes mundiais comprometem-se com a defesa de direitos das mesmas, por meio de um pacto denominado "Um mundo para as crianças".

Cinco anos após a Sessão Especial sobre a Criança, em 2007, é realizado na Assembleia Geral da ONU o acompanhamento dos desdobramentos que resulta em uma

Declaração sobre a Criança, adotada por mais de 140 governos. A Declaração reconhece os progressos alcançados e os desafios que se mantêm, além de reafirmar o compromisso com o pacto Um mundo para as crianças, a Convenção e seus Protocolos Facultativos.

Na sequência, em 2010, é realizada a Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância (ECPI): Marco de Ação e Cooperação Moscou: Aproveitando a riqueza das nações, o preâmbulo do Marco de Ação enfatiza atenção para os direitos das crianças:

Opinamos que mediante la atención y educación de la primera infancia se debe inculcar a los niños valores de paz, comprensión, no discriminación y relación armoniosa con la naturaleza, principios consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño. Reconocemos el valor intrínseco de la infancia y los derechos inherentes del niño a los servicios, la protección y la participación. (UNESCO, 2010, p.1, grifo desta autora)

Abordar os princípios estabelecidos sobre os direitos para as crianças pelos organismos internacionais alude que os países avancem em elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento infantil. Isso pressupõe definição de metas, recursos e mecanismos de financiamento. A partir desse contexto macro busca-se estabelecer os nexos com os marcos normativos, projetos e políticas específicas dirigidas à legitimação dos direitos das crianças na América Latina de forma geral e, posterior, no contexto brasileiro.

Assim, no contexto da América Latina 1928, em Buenos Aires, foi realizada a Convenção Internacional de Professores, que culminou em um documento que apresenta o conceito de direitos das crianças e um conjunto de dez diretrizes a serem cumpridas.

Destacam-se também ações, conferências, projetos e propostas que foram desenvolvidas para os países da América Latina e Caribe, entre eles, as conferências sobre Conferência Regional para a América Latina e o Caribe sobre o Direito à Identidade e Registro Universal de Nascimento. A primeira foi realizada entre os dias 28 e 30 de agosto de 2007 pela UNICEF. Já a Segunda Conferência Regional para a América Latina e o Caribe sobre o Direito à Identidade e Registro Universal de Nascimento foi realizada no Panamá, em 21 e 22 de setembro de 2011, com os seguintes temas: legislação e políticas públicas, a integração de serviços, a inclusão social ligada ao registro de nascimento e alianças e consciência. A conferência também visa avaliar as realizações e os progressos efetivados desde a primeira Conferência e identificar os desafios restantes para atingir a meta regional do registro de nascimento gratuito, universal e oportuno a todas as crianças da região, até 2015.

Em 2013, foi criado o Sistema de Informação sobre os Direitos das Crianças na Primeira Infância na América Latina (SIPI), iniciativa da Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, e realizado pelo Instituto de Desenvolvimento e Inovação Educativa de Primeira Infância e Direitos da Infância da Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), em colaboração com o projeto Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) - (IPE-UNESCO Buenos Aires – OEI). O Sistema de Informação sobre Primeira Infância na América Latina é uma iniciativa do IPE UNESCO Buenos Aires, em conjunto com a OEI, por meio do projeto SITEAL, e que conta com o apoio e o compromisso da UNICEF e da Fundação Arcor. Seu propósito central é monitorar a aplicação dos direitos da primeira infância na América Latina.

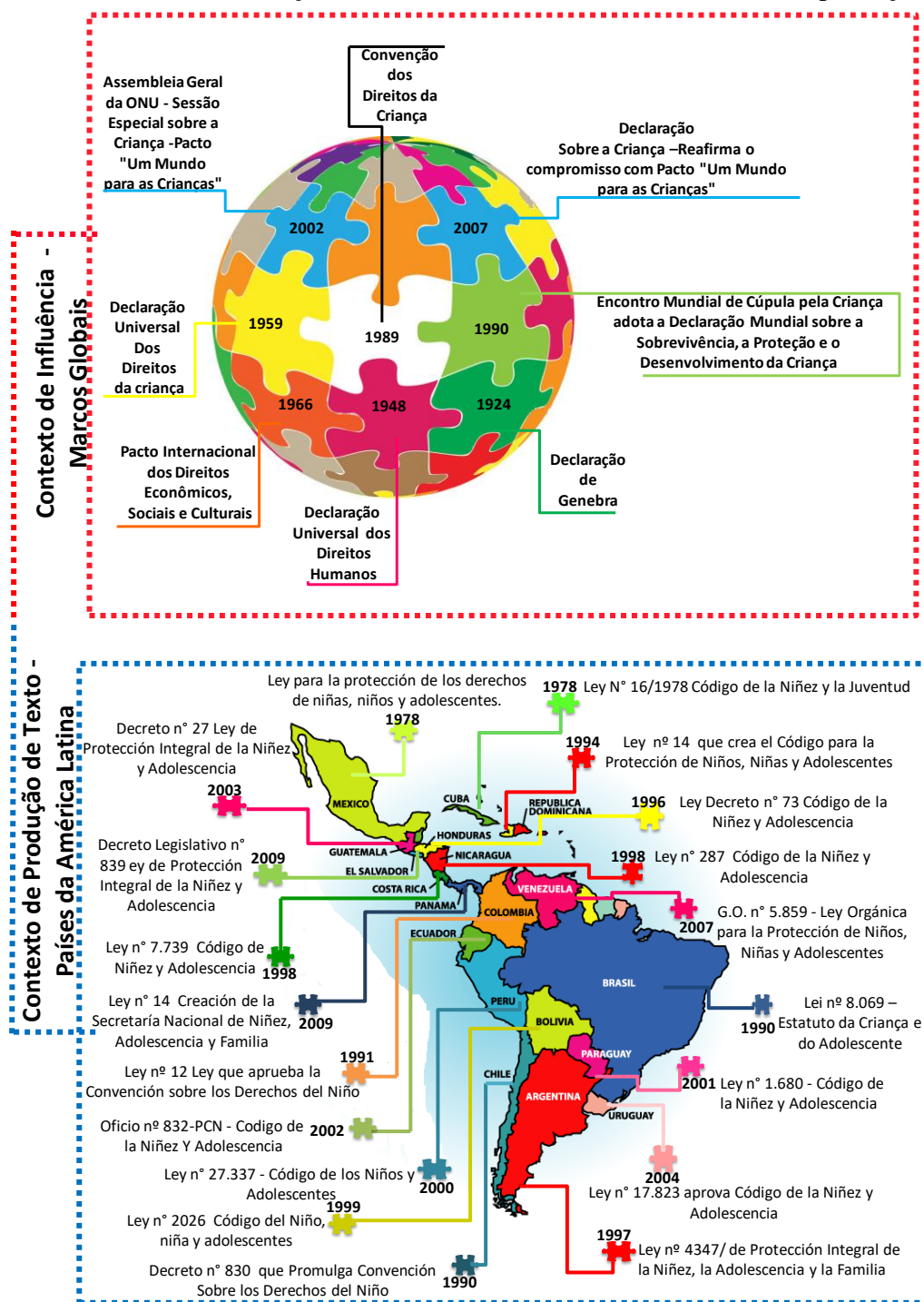
Tendo em vista o amplo alcance dos dispositivos, orientações e acordos internacionais com impacto sobre legislações, políticas que buscam o desenvolvimento e o bem estar da criança, destaca-se a convenção sobre os Direitos da Criança realizada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989, pois, de acordo com o já mencionado, a convenção definiu a concepção de criança reconhecida como sujeito de direito, dotado de capacidade de viver, ter saúde, educação, vida familiar, identidade e dignidade.

A Convenção de 1989, em relação às declarações internacionais anteriores, inovou porque:

[...] reconhece à criança (até os 18 anos) todos os direitos e todas as liberdades inscritas na Declaração dos Direitos Humanos. Ou seja, pela primeira vez, outorgaram-se a crianças e adolescentes direitos de liberdade, até então reservados aos adultos. Porém, a Convenção de 1989 reconhece, também, a especificidade da criança, adotando concepção próxima à do preâmbulo da Declaração dos Direitos da Criança de 1959: “a criança, em razão de sua falta de maturidade física e intelectual, precisa de uma proteção especial e de cuidados especiais, especialmente de proteção jurídica apropriada antes e depois do nascimento”. (ROSEMBERG e MARIANO, 2010, p. 699)

Para compreender a abrangência das influências dos marcos internacionais na produção do ordenamento legal dos direitos da criança, a figura abaixo os sistematiza, destacando documentos oficiais, convenções, declarações, acordos e legislação nos países da América Latina, incluindo o Brasil para buscar legitimá-los.

Figura 17 - Direitos da criança: Do contexto de influência ao contexto de produção de texto.



Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se que cada documento oficial produzido, bem como das convenções, declarações, acordos e legislação nos países da América Latina, incluindo o Brasil, serviram como aporte básico para buscar legitimá-los. Da Declaração de Genebra em 1924, o mais antigo documento produzido que define os direitos da criança até o mais atual datado de 2007 que apresenta a Declaração sobre a criança, reafirma-se o compromisso com o pacto Um

mundo para as crianças, da Assembleia geral da ONU, em 2002. Observa-se que as intenções no papel procedem, cabendo encontrar formas de legitimá-las, efetivamente, na prática. Talvez o investimento definitivo na infância deva ser a prioridade, sob pena de perda das importantes peças já produzidas para uma nova condição da infância no mundo.

A maior parte das leis de proteção aos direitos da criança e do adolescente nos países da América Latina foi sancionada por decretos que promulgavam a Convenção sobre os Direitos da Criança e posterior ao ano ou em datas muito próximas. Mesmo que os contextos históricos, políticos e sociais de cada país da América Latina sejam distintos, observa-se que existe conformidade nas legislações, com embasamento nos tratados internacionais quanto aos direitos das crianças e adolescentes, de maneira especial, à Convenção dos Direitos da Criança. Como se pode observar na tabela abaixo, onde constam as legislações específicas de proteção aos direitos da criança e do adolescente nos países da América Latina.

Tabela 5 - Legislação específica de proteção aos direitos da criança e do adolescente nos países da América Latina.

País	Legislação	Ano
Argentina	Ley nº 4347 de Protección Integral de la Niñez, la Adolescencia y la Familia	1997
	Ley nº 26.061- Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	2005
Bolívia	Ley nº 2026 de 1999 (Código del Niño, niña y adolescentes)	1999
	Ley nº 548 de 17 de julio de 2014 (Código del Niño, niña y adolescentes)	2014
Brasil	Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990 que Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança.	1990
	Ley nº 8.069 – Estatuto da Criança e do Adolescente	
Chile	Decreto nº 830 (1990) que Promulga Convención Sobre los Derechos del Niño	1990
Colômbia	Ley nº 12 (1991) Ley que aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño	1991
	Ley nº 1098 de noviembre 8 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia	2006
Costa Rica	Ley nº 7.739 (1998) Código de Niñez y Adolescencia	1998
	Ley nº 9001 /2011 Leyes que modifican disposiciones del Código de Niñez y Adolescencia	2011
Salvador	Decreto Legislativo nº 487 (1990) Aprueba La Convención sobre los Derechos del Niño Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas	1990
	Decreto Legislativo nº 839 (2009) Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA)	2009

Equador	Oficio nº 832-PCN - Código de la Niñez Y Adolescencia Congreso Nacional Quito, 23 de diciembre del 2002	2002
Guatemala	Decreto nº 27 (2003) Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA)	2003
Honduras	Decreto nº 73 Código de la Niñez y Adolescencia	1996
	Decreto nº 35 que reforma o Código de la Niñez y Adolescencia	2013
México	Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes del 2000.	2000
	DOF: 04/12/2014 Decreto por el que se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.	2014
Nicaragua	Ley nº 287 Código de la Niñez y Adolescencia	1998
Panamá	Ley nº 14 - Creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	2009
	Decreto Ejecutivo N° 201 - Adopta Política Pública de Atención Integral de la Primera Infancia y se Crea el Consejo Asesor de la Primera Infancia (PAIPI)	
Paraguay	Ley nº 1.680 - Código de la Niñez y Adolescencia	2001
Peru	Ley nº 27.337 - Código de los Niños y Adolescentes	2000
Republica Dominicana	Ley nº 14 que crea el Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, de 22 de Abril de 1994	1994
	Ley nº 136 aprova Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes	2003
Uruguai	Ley nº 17.823 aprova Código de la Niñez y Adolescencia	2004
Venezuela	G.O. nº 5.859 - Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA) -	2007

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da Situação dos Direitos da Criança por país da América Latina disponível em: http://www.sipi.siteal.org/pt/o_que_e_o_sipi.

Assim, ao analisar os diversos tratados e convenções internacionais sobre os direitos da criança, compreende-se que os mesmos impuseram o compromisso dos países a elaborarem leis específicas para a proteção integral das mesmas, reconhecendo-as como sujeitos de direitos, trazendo avanços em todos os países da América Latina.

De modo específico, as leis de proteção da criança nos diferentes países da América Latina segue, majoritariamente, a Convenção sobre os Direitos da Criança com um amplo conjunto de direitos fundamentais (civis e políticos) e direitos econômicos, sociais e culturais e, ainda, a concepção da criança como sujeito de direitos.

No Brasil, em defesa dos direitos das crianças, no âmbito legal, foram sancionadas novas legislações no quadro das políticas públicas para a infância, enfatizando as responsabilidades das famílias, da sociedade e do Estado.

Em 1990, foi sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), através da Lei nº 8.069 de 1990 (BRASIL, 1990). Nesse contexto, foi legislada uma concepção de proteção integral direcionada às crianças e aos adolescentes, que reconhece e reafirma os dispositivos constitucionais em relação à condição de criança e ainda:

Art. 3º – A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Art. 4º – É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990).

Os artigos acima enfatizam a concepção de proteção integral e estabelecem as responsabilidades das famílias, da sociedade e do Estado, na garantia dos direitos para a infância e adolescência.

A influência que o movimento mundial pelos direitos da criança, em especial a Convenção sobre os Direitos da Criança, reconhecida como um instrumento jurídico internacional com o objetivo de proteger especificamente os direitos da criança e do adolescente reforçando a responsabilidade do Estado e a sociedade enquanto na elaboração e implementação das políticas públicas, exerceu em diferentes países do mundo, inclusive nos latino-americanos que, em sua maioria, constitui-se em um quadro de leis protetivas da infância.

5.3 EDUCAÇÃO INFANTIL: POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

O presente capítulo constitui-se em mais uma peça desta investigação, e busca nesse espaço encaixar os movimentos das políticas públicas educacionais para a primeira infância como uma política e como um direito da criança e dever do poder público. Deste modo, são apresentados os marcos internacionais que reafirmam esse direito no contexto latino-americano, em especial, uma análise mais detalhada no contexto brasileiro, dando ênfase às legislações que buscam garantir o direito à educação na primeira infância.

O reconhecimento da educação na primeira infância constitui-se como um direito da criança e dever do poder público. No que diz respeito ao âmbito do Estado, estão relacionadas

aos Ministérios da Educação, Saúde, assistência social, programas de trabalho, proteção social e estabelecimentos de ensino responsáveis pelas políticas para a primeira infância. Entretanto, é comum a educação nessa fase ser desenvolvida por programas garantidos por iniciativa privada, instituições religiosas, organizações não governamentais e agências de cooperação internacional.

Cabe esclarecer que será analisada e discutida no presente capítulo a educação na primeira infância, entendida como uma política pública educacional de responsabilidade do Estado. As políticas públicas voltadas para as crianças desde o nascimento até os cinco ou seis anos de idade denotam as intenções do poder público nas diferentes esferas, sejam elas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essas intenções se materializam em ações, programas, leis e documentos no âmbito do atendimento educacional a crianças menores de seis anos. Consequentemente, podem assumir denominações distintas em diferentes países. Em quadros regulamentares e políticas da maioria dos países da região assumiu a importância da educação na primeira infância, considerando que isso inclui os vários cuidados e educação destinados a crianças.

No âmbito mundial, na maioria dos países, é definida pelos cuidados e educação destinada as crianças, desde as primeiras semanas de vida até a educação considerada primária na Classificação Internacional Normalizada de Educação (CINE), deliberada como Educação na primeira infância.

Em quase todas as leis dos países da AL, a educação na primeira infância é definida como o nível de educação, que atende crianças desde o nascimento ou três meses de vida até cinco ou seis anos de idade. Exceto em países como Honduras, é definida educação pré-escolar de 3 a 6 anos de idade; e, no Equador, de quatro a seis anos. Nos demais países, geralmente, geralmente, recebe o nome de "pré-escolar", "educação parvularia", "educação inicial", de zero a cinco anos ou de zero a seis anos de idade, como pode ser visto a partir da tabela abaixo.

Tabela 6 - Denominação da educação na primeira infância nos países da América Latina.

País	Denominação	Faixa Etária
Argentina	Educação inicial	0 a 5 anos
Bolívia	Educação inicial	0 a 5 anos
Brasil	EI	0 a 5 anos

Chile	Educação pré-escolar	0 a 5 anos
Colômbia	Educação pré-escolar	0 a 5 anos
Costa Rica	Educação pré-escolar	0 a 6 anos
Salvador	Educação inicial e pré-escolar	0 a 6 anos
Equador	Educação pré- primária	4 a 6 anos
Guatemala	Educação inicial e pré-primária	0 a 5 anos
Honduras	Educação pré-escolar	3 a 6 anos
México	Educação inicial	0 a 5 anos
Nicarágua	Educação inicial	0 a 5 anos
Panamá	Educação pré-escolar	0 a 5 anos
Paraguai	Educação inicial e pré-escolar	0 a 5 anos
Peru	Educação inicial	0 a 5 anos
Republica dominicana	Educação inicial	0 a 6 anos
Uruguai	Educação em primeira infância e inicial	0 a 5 anos
Venezuela	Educação pré- escolar	0 a 5 anos

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponíveis no Sistema de Informação de Tendências Educativas na América Latina - SITEAL (2015).

A educação na primeira infância é ofertada tanto pelas instâncias públicas quanto privadas, sendo que na maioria dos países da AL a oferta é mista, com exceção de Cuba em que a oferta é:

[...] 100% de la oferta es pública. En algunos países como, por ejemplo, República Dominicana, y en menor medida Chile, la oferta de la educación privada es mayor, mientras que en otros como México Brasil y Costa Rica, es mayor la oferta pública. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2010, p. 37)

A partir desse esclarecimento, pretende-se situar no presente trabalho a educação na primeira infância ofertada pela esfera pública. O reconhecimento da importância dada à educação na primeira infância, no cenário internacional, foi abarcado em diversos fóruns, conferências, acordos, pactos e convenções ocorridas desde o início da década de 1990 ao lado da Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada em 1989, estabelecendo entre os direitos na primeira infância, o direito à educação.

Antes da convenção, em 1959, a Declaração dos Direitos da Criança, entre outros, faz alusão ao direito à educação. Anteriormente, nas Declarações de Genebra de 1924 apresenta um conjunto de direitos, mas não faz menção ao direito à educação assim como na Declaração dos Direitos Humanos de 1948, faz referência à "[...] criança como detentora do direito a cuidados e assistência especiais" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). O

Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1966 advogam em favor dos direitos da criança, inclusive o direito à educação.

Em 1990, a importância dada à educação para as crianças é mencionada na Conferência de Educação para Todos, realizada em Jomtien. Entre as metas de Educação para Todos (EPT) ressalta-se:

[...] as pré-condições para a qualidade, equidade e eficácia da educação são construídas na primeira infância, sendo os cuidados básicos e as atividades de desenvolvimento e educação infantis condições essenciais para a consecução dos objetivos da educação básica. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1998)

Passados dez anos, o Fórum Mundial de Educação de Dakar realizado, em Senegal em 2000, igualmente reafirmou a importância dada a educação para todos, desde a primeira infância. Para tanto, definiu metas a serem cumpridas até o ano de 2015, pelos países signatários e a primeira das seis metas apontou a preocupação com a educação na primeira infância “[...] expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente para as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2000).

No contexto da América Latina, a influência dos objetivos da agenda global iniciou antes como o Projeto Principal para a Educação 1980-2000 (PPE), conduzido pelo Escritório Regional para a América Latina e o Caribe (OREALC) da UNESCO o Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC) 2002-2017. O princípio de ambos os projetos é o mesmo, ou seja, o direito de todos à educação. O PRELAC buscou fornecer as garantias para o exercício desse direito, exigindo dos países signatários o comprometimento em “[...] velar por que el Estado se a el garante y regulador del derecho a una educación de calidad para todos” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA - OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2007, p. 32).

Buscando monitorar a meta de “[...] estender e melhorar a proteção e educação da primeira infância”, estabelecida no Fórum Mundial de Educação de Dakar, foi criado o Projeto regional de indicadores de educação da primeira infância (PRIE), coordenado

tecnicamente pela UNESCO-OREALC, em apoio ao Ministério da Educação do Chile, buscando:

[...] continuidade à Cúpula das Américas em matéria educacional, incluiu no conjunto de indicadores utilizados para avaliar a educação na região das Américas seis indicadores referentes à educação pré-escolar e promoveu a análise de possíveis indicadores nessa área por parte dos técnicos em estatísticas dos países interessados. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA - OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2004, p. 20)

Em 2001, foi realizada a Síntese Regional dos Indicadores da Primeira Infância, que sistematizou as definições conceituais e os indicadores da primeira infância apresentados nos relatórios nacionais da avaliação do Fórum Mundial de EPT, realizado em Dakar em 2000.

No ano de 2002, a UNESCO-OREALC inicia o projeto regional Indicadores de Educação da Primeira Infância. O projeto tem por finalidade identificar um conjunto de indicadores de educação de crianças entre zero e seis anos de idade na América Latina.

Em ambos os projetos, a UNESCO-OREALC:

[...] procura contribuir para a construção de indicadores de educação da primeira infância coerentes com a Declaração Mundial de Educação Para Todos (EPT) de Jomtien, que define que “a aprendizagem começa no nascimento”, propondo assim o cuidado e o desenvolvimento da primeira infância como conceitos indissociáveis [...]. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA - OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2004, p. 20)

Em 2010, a UNESCO organizou em Moscou a primeira Conferência Mundial sobre Cuidado e Educação na Primeira Infância. O subtítulo do evento - “Construindo a Riqueza das Nações” e sintetiza quais seriam os dez principais fatos sobre cuidado e educação na primeira infância e destaca as diretrizes de Atenção e Educação da Primeira Infância (AEPI):

[...] - A Atenção e Educação da Primeira Infância é um direito e pilar fundamental da aprendizagem permanente. A AEPI forma parte do direito à educação e constitui um pilar fundamental do desenvolvimento humano holístico. - Deve-se desenvolver marcos jurídicos e mecanismos de aplicação que propiciem o exercício dos direitos das crianças à AEPI desde o seu nascimento; - Deve-se tomar medidas inovadoras para eliminar todas as formas de discriminação em conformidade com todas as convenções relativas aos direitos humanos e oferecer uma AEPI de qualidade a todas as crianças. Em particular, deve-se eliminar a discriminação de gênero (objetivo 5 da EPT); - É preciso criar as condições humanas e materiais necessárias para alcançar uma AEPI de qualidade, contar com profissionais comprometidos, conhecedores e competentes, e disponibilizar de ambientes adequados para a AEPI, assim como planos de estudos adaptados aos diferentes contextos; [...]

(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2010)

As conferências, fóruns e convenções lideradas pelos organismos internacionais contribuíram para a propagação de um discurso de proteção que influencia diretamente na elaboração de políticas públicas, em defesa dos direitos, entre eles, o reconhecimento do direito à educação na primeira infância.

Em decorrência deles, os países signatários, incluindo os países da AL incorporaram projetos regionais, objetivos e metas e influenciaram também no planejamento e implementação de políticas educacionais em cada um dos países.

A partir da década de 90, todos os países latino-americanos incorporaram em suas instâncias normativas políticas, leis para garantir e legitimar o direito à educação, incluindo as crianças na faixa etária de zero a seis anos ou de zero a cinco anos de idade, conforme o quadro abaixo.

Quadro 7 - Legislação Educacional dos países da América Latina.

País	Legislação vigente	Última revisão/alteração e Leis complementares
Argentina	Lei de Educação Nacional nº 26.206 (2006)	Lei nº Nacional nº 27.045 (2014)
Bolívia	Lei de Educação "Avelino Sinani - Elizardo Pérez " nº 070 (2010)	
Brasil	Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394 (1996)	Lei nº 12.796 (2013) e Emenda Constitucional de 2009
Chile	Lei General de Educação nº 20.370 (2009)	Revisada em 2009 e Reforma Constitucional Lei nº 20.710/13
Colômbia	Lei General de Educação nº 115 (1994)	
Costa Rica	Lei Fundamental de Educação nº 2160	Revisada em 2001
El Salvador	Lei Orgânica de Educação Intercultural Registro Oficial nº 417 (2011)	
Equador	Lei General de Educação, Decreto nº 917 (1996)	Revisada em 2005
Guatemala	Lei de Educação Nacional nº 12-91(1991)	Revisada em 2006
Honduras	Lei Fundamental de Educação, Decreto nº 262 (2011)	
México	Lei General de Educação (1993)	Revisada em 2014
Nicarágua	Lei General de Educação nº 582 (2006)	
Panamá	Lei Orgânica de Educação nº 47 (1946)	Revisto nº 1995 / Lei 34/1995, que revoga, altera,

		adiciona itens de sub-rogados / Lei nº 50 (2002) / Lei nº 60 (2003)
Paraguai	Lei General de Educação (1998)	Lei nº 4088/10
Peru	Lei General de Educação nº 28044 (2003)	Lei nº 28123 (2003) / Lei nº 28302 (2004) / Lei nº 28329 (2004)
Republica dominicana	Lei General de Educação 66-97 (1997)	Constituição da República Dominicana (Reformada em 2010)
Uruguai	Lei General de Educação nº 18.437 (2009)	
Venezuela	Constituição da República Bolivariana de Venezuela (1999)	Lei Orgânica de Educação - G.O. nº 5.929 (2009)

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponíveis no Sistema de Informação sobre Primeira Infância na América Latina (SIPI) - Sistema de Informação das Tendências Educativas na América Latina (SITEAL). Disponível em: <http://www.sipi.siteal.org/pt/direitos/1032/direito-educacao>.

Ao analisar os diversos tratados e as convenções internacionais que reconhecem os direitos, entre eles, o direito à educação a ser suscitado pelo Estado, observa-se que os mesmos influenciaram no contexto da elaboração das políticas públicas à educação na primeira infância na América Latina. Os compromissos assumidos pelos países, como membros da comunidade educacional internacional, refletem-se nas mudanças ocorridas em suas políticas educacionais, como se pode observar na tabela acima, com as legislações atualizada de cada país da América Latina.

5.4 A EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL

No Brasil, a EI é utilizada para delimitar a primeira etapa da Educação Básica, oferecida em creches (0 a 3 anos de idade) e pré-escolas (4 a 5 anos de idade). Seu objetivo é promover o desenvolvimento integral, “em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996).

Como referenciado anteriormente, a construção dos direitos da criança, entre eles o reconhecimento do direito à educação percorre uma história configurada por lutas e avanços. No contexto brasileiro, as políticas de atenção à educação na primeira infância começaram a ganhar mais visibilidade a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que estabeleceu a responsabilidade do Estado pela EI em creches e pré-escolas, conforme o Art. 280, Inciso IV; e também o direito dos trabalhadores (homens e mulheres) em ter assegurada a assistência gratuita aos seus filhos e dependentes, desde o nascimento até 5 anos, em creches e pré-escolas (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988, segundo pesquisadores sobre a infância, contribuiu para a afirmação de uma nova concepção em relação à criança e às instituições de EI:

Impunha-se, assim, a partir da Carta Constitucional, a superação da tradição clientelista e paternalista que marca a história do Estado e da sociedade no Brasil. Foi também a Constituição que, pela primeira vez na nossa história afirmou a cidadania da criança ao estabelecer que ela é sujeito de direitos. Definiu, ainda, que a creche e a pré-escola são direitos não só da criança como de seus pais trabalhadores, homens e mulheres, e afirmou a natureza educativa da creche e pré-escola. (CRAIDY, 2002, p. 58)

Em 1990, foi sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), através da Lei nº 8.069/1990 (BRASIL, 1990). Nesse contexto, foi legislada uma concepção de proteção integral direcionada às crianças e aos adolescentes, que reconhece e reafirma os dispositivos constitucionais em relação à condição de crianças.

Os Artigos 3º e 4º enfatizam a concepção de proteção integral e estabelecem as responsabilidades das famílias, da sociedade e do Estado na garantia dos direitos para a infância e a adolescência. (BRASIL, 1990)

Os Artigos 53º e 54º, fazem referência a contribuição da educação ao desenvolvimento pleno da pessoa, à conquista da cidadania e à qualificação para o trabalho, destacando, ainda, aspectos fundamentais da educação como política pública quanto à necessidade de igualdade de condições para o acesso à escola pública e na sequencia enfatiza a obrigatoriedade do Estado no atendimento às crianças de zero a seis anos em creches e pré-escolas. (BRASIL, 1990)

Em 1994, o Ministério da Educação (MEC), a partir dos princípios definidos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, formulou diretrizes para uma Política Nacional de EI. Nesse documento, é reconhecido o direito das crianças pequenas à educação, valorizando o papel da infância no desenvolvimento do ser humano e, sobretudo, a importância da educação na construção da cidadania.

As diretrizes propostas pela Política Nacional de EI baseiam-se em sete princípios, dos quais destacam-se:

1) A educação é a primeira etapa da educação básica e destina-se à criança de zero a seis anos de idade, não sendo obrigatória, mas um direito que o Estado tem obrigação de atender; 2) As instituições que oferecem EI, integrantes dos sistemas de ensino, são as creches e pré-escolas, dividindo -se a clientela entre elas pelo critério exclusivo da faixa etária (zero a três anos na creche e quatro a seis anos na pré-escola); 3) A EI é oferecida para, em complementação à ação da família, proporcionar condições adequadas de desenvolvimento físico, emocional, cognitivo

e social da criança e promover a ampliação de suas experiências e conhecimentos, estimulando seu interesse pelo processo de transformação da natureza e pela convivência em sociedade;[...] (BRASIL, 1994, p. 15)

O referido documento propõe diretrizes pedagógicas para as instituições creches e pré-escolas, apresentando como funções complementares e indissociáveis da EI o cuidar e o educar, em complementação à ação da família.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei nº 9394/96 (BRASIL, 1996), legitima o direito à educação das crianças de 0 a 6 anos, promulgado na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no ECA (BRASIL, 1990). De acordo com o Art. 29, a EI deverá favorecer o pleno desenvolvimento das crianças, sendo oferecida como complemento, e não em substituição à educação da família:

Art. 29 – A EI, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais, complementando a ação da família e da comunidade. (BRASIL, 1996)

O referido artigo traz prerrogativas de uma proposta de EI que anuncia o direito da criança ao seu desenvolvimento.

Em 1997, foi elaborado o documento Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças (BRASIL, 1997), enfatizando a importância da EI na defesa, e apresenta para essa etapa da EB um conjunto de direitos a serem assegurados incluindo:

Nossas crianças têm direito à brincadeira. Nossas crianças têm direito à atenção individual. Nossas crianças têm direito a um ambiente aconchegante, seguro e estimulante. Nossas crianças têm direito ao contato com a natureza. Nossas crianças têm direito à higiene e à saúde. Nossas crianças têm direito a uma alimentação sadia. Nossas crianças têm direito a desenvolver sua curiosidade, imaginação e capacidade de expressão. Nossas crianças têm direito ao movimento em espaços amplos. Nossas crianças têm direito à proteção, ao afeto. Nossas crianças têm direito a expressar seus sentimentos. Nossas crianças têm direito a uma especial atenção durante seu período de adaptação à creche. Nossas crianças têm direito a desenvolver sua identidade cultural, racial e religiosa. (BRASIL, 1997, p. 11)

Considerando o ordenamento legal, no qual têm se baseado as políticas de atendimento a primeira infância, entre elas, a política de educação para as crianças de zero a seis anos no Brasil, em 1999, a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI – DCNEIs, a partir da Resolução nº 1 de 7 abril de 1999 (BRASIL, 1999).

De caráter mandatário, as DCNEIs propuseram novas demandas para as instituições da área, especialmente em relação às orientações curriculares e à elaboração de seus projetos pedagógicos. O referido documento, estabelece as diretrizes, princípios, fundamentos e procedimentos que deverão orientar as instituições de EI quanto à organização, articulação, desenvolvimento e avaliação de suas propostas pedagógicas, entre eles destacam-se:

I – As Propostas Pedagógicas das Instituições de EI devem respeitar os seguintes Fundamentos Norteadores; a) Princípios Éticos da Autonomia, da Responsabilidade, da Solidariedade e do Respeito ao Bem Comum; b) Princípios Políticos dos Direitos e Deveres de Cidadania, do Exercício da Criticidade e do Respeito à Ordem Democrática; c) Princípios Estéticos da Sensibilidade, da Criatividade, da Ludicidade e da Diversidade de Manifestações Artísticas e Culturais. (BRASIL, 1999)

No ano de 2006, o MEC apresentou o documento Política Nacional de EI: pelo direito da criança de zero a seis anos à Educação (BRASIL, 2006a), contendo diretrizes, objetivos, metas e estratégias a serem alcançadas pelas instituições de EI. O documento ainda destaca a necessidade da indissociabilidade entre cuidar e educar, o papel complementar das instituições de EI à educação familiar, o direito da criança à EI, a inclusão de crianças com necessidades especiais e o brincar como forma privilegiada da criança conhecer o mundo, e a formação de professores.

Além desses documentos, destacam-se as orientações legais que foram organizados com a finalidade de qualificar o atendimento da criança em instituições infantis, como cidadão de direitos e demais políticas públicas que têm como prioridade garantir o direito da criança a uma educação de qualidade, conforme sinalizado na figura abaixo.

Figura 18 - Trajetória de documentos legais para a garantia do direito à educação de qualidade para todas as crianças nas instituições de EI.



FONTE: Elaborado a partir documentos legais para a garantia do direito à educação de qualidade para todas as crianças nas instituições de EI.

No ano de 1998, há uma preocupação em definir objetivos e conteúdos orientadores para a EI; assim, foi elaborado o Referencial Curricular Nacional para a EI (BRASIL, 1998) com a finalidade de “[...] apontar metas de qualidade que contribuam para que as crianças tenham um desenvolvimento integral de suas identidades, capazes de crescerem como cidadãos cujos direitos à infância são reconhecidos.” (BRASIL, 1998). Este documento apresenta um texto bastante coerente com o que propõe, embora nesse momento histórico a participação dos profissionais da educação não tenha sido considerada em sua elaboração.

Em 2006, foi elaborada a Política Nacional de EI (BRASIL, 2006), com o objetivo de definir as Diretrizes da Política Nacional de EI, seus objetivos, metas, estratégias e recomendações. Neste documento fica estabelecida também a necessidade de definir os Parâmetros de Qualidade para a EI, os quais são logo após apresentados em dois Volumes, que têm “[...] o objetivo [...] de estabelecer padrões de referência orientadores para o sistema educacional no que se refere à organização e funcionamento das instituições de EI” (BRASIL, 2006, p. 08).

Nesse mesmo sentido, foram definidos os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de EI (BRASIL, 2008), os quais trazem propostas para a construção de espaços escolares acolhedores e planejados de acordo com as necessidades das crianças, das famílias e dos educadores. Logo após, foram criados os Indicadores de Qualidade para a EI (2009) que apresentam sugestões para avaliação da EI, ressaltando a questão de uma gestão democrática e participativa, salientando a participação e avaliação dos processos educativos por parte dos municípios e das escolas junto às comunidades.

Para contemplar esta nova proposta foram elaboradas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI (DCNEIs), através da Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009). As Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI, de caráter mandatório, orientam a formulação de políticas, incluindo a de formação de professores e demais profissionais da Educação, e também o planejamento, desenvolvimento e avaliação pelas unidades de seu Projeto Político-Pedagógico, que servem para informar as famílias das crianças matriculadas na EI sobre as perspectivas de trabalho pedagógico que podem ocorrer. (BRASIL, 2009, p. 3).

A elaboração dos documentos legais que definem Parâmetros e Diretrizes que contemplem a EI como etapa de extrema importância para a formação da criança, envolvendo o cuidar e o educar, buscam também garantir o estatuto criança como sujeito de direitos.



A OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA NA AMÉRICA LATINA E NO CENÁRIO BRASILEIRO.

A obrigatoriedade da pré-escola é discutida neste capítulo com o propósito de analisar como esta política tem sido alavancada em vários países da América Latina. Assim, apresenta-se a definição da obrigatoriedade em cada um dos países e um panorama histórico do processo de ampliação da obrigatoriedade da educação no Brasil. Ainda nesse contexto problematiza-se a ampliação do direito subjetivo para crianças de quatro e cinco anos de idade e a implementação da obrigatoriedade da pré-escola no Brasil. Ainda, para analisar o impacto inicial da aprovação da EC nº 59 (BRASIL, 2009) e da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013), que instituem a obrigatoriedade na pré-escola, no cenário nacional, são apresentados alguns dados de matrícula do censo escolar, disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no período de 2009 a 2014. Concomitante, realiza-se uma referência às políticas públicas desde 2007, as quais influenciaram na ampliação de vagas para a Educação Infantil na pré-escola.

6 OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA NA AMÉRICA LATINA E NO CENÁRIO BRASILEIRO

A existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por "existência" deve entender-se tanto o mero fator exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação. (BOBBIO, 2004, p. 79-80)

A partir das palavras de Bobbio, compreende-se que a conquista do direito à EI foi também uma relação de imposição, uma relação de direito e uma obrigação.

Horta (1923) avalia a extensão do direito à educação tida como obrigatória para a maior parte da população brasileira, sob a perspectiva de um ato político, resultante das lutas populares por educação, e ainda a necessidade de instrução mínima para mão de obra qualificada, afirmando que:

[...] em um primeiro momento, um ato político é uma resposta a considerações sociais mais que as exigências do próprio processo produtivo. Em um segundo momento, a ampliação das lutas populares por educação faz com que a extensão desta às classes populares seja vista como a conquista de um direito. Mas a necessidade de um mínimo de instrução para a incorporação da força de trabalho ao processo produtivo transforma esta extensão em uma necessidade econômica, e a escolarização passa a ser uma imposição (HORTA, 1923, p. 214).

Nesse sentido, Gimeno Sacristán corrobora ao mencionar que a luta pela implantação da educação obrigatória, em sua origem, reflete os objetivos ambíguos da proposta de escolarização a todos:

A ideia foi defendida como meio de emancipação social e individual a partir da perspectiva ilustrada; foi uma forma de legitimar uma nova ordem social nascente; desempenhou o papel de mecanismo de integração social dos Estados nacionais modernos; transformou-se também em uma forma de "vigilância" simbólica disciplinadora dos indivíduos. Nas primeiras leis que a propuseram como ideal, falava-se de sua utilidade social e acreditou-se que fosse um dever moral; mais tarde reconhecida como uma obrigação de estrito cumprimento e um direito de pessoas. (2001, p. 15-16)¹⁸

¹⁸ Foi realizada na citação a adaptação à reforma ortográfica.

A educação considerada como um direito humano fundamental diferencia-se de outros direitos sociais, uma vez que está estreitamente vinculada à obrigatoriedade escolar, conforme exemplifica Huberman:

El derecho a la educación no reviste exactamente la misma dimensión que, por ejemplo, el derecho a la medicación gratuita, a la alimentación mínima, a la vivienda decente o al socorro en caso de catástrofe natural. Éstos son servicios que la sociedad proporciona a quienes lo solicitan. En general, los ciudadanos pueden escoger entre utilizarlos o prescindir de ellos o incluso, a menudo, adaptarlos a sus intereses individuales. En cambio, la educación es por regla general obligatoria, y los niños no se hallan en condiciones de negociar las formas en que la recibirán. Situación actual y perspectivas futuras. Paradójicamente, nos encontramos, pues, frente a un derecho que al mismo tiempo es una obligación. (1979, p. 58-59)

Não obstante, que a obrigatoriedade da pré-escola, hora vista como direito, hora vista como uma obrigação é alvo de estudos por alguns autores como Horta (1998), Gimeno Sacritán (2001), Cury (2010) e Cury e Ferreira (2010), entre outros. Também reflete a demanda do Estado impor à população o mínimo de conhecimento obrigatório, atribuindo limites à liberdade individual. Entretanto, o reconhecimento desse direito como fundamental do ser humano, com a implicação da obrigatoriedade, passa a ser uma positivação do direito à mesma.

A relação entre direito à educação e positivação desse direito implicou:

[...] na discussão da obrigatoriedade do ensino, tanto no campo do direito como no campo educacional. Em outros termos, a obrigatoriedade vem sendo discutida no aspecto pedagógico como garantia do direito à educação, pois é um problema que afeta educadores e juristas, não se limitando a um campo específico. No Brasil, esta obrigatoriedade do ensino tem aumentado, passando da obrigatoriedade do ensino primário, em 1934, elevando o número de anos e determinando faixas etárias. (CURY; FERREIRA, 2010, p. 125)

A sanção da legislação sobre obrigatoriedade escolar tem sido alavancada em vários países. No panorama da América Latina, a educação obrigatória na primeira infância passou a ser sancionada a partir de 1990, em especial, a pré-escola.

Atualmente, a maioria dos países da AL define a obrigatoriedade à educação escolar na primeira infância, conforme a ilustração na imagem abaixo.

Figura 19 - Início da obrigatoriedade do ingresso escolar por faixa etária na AL.



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponíveis no Sistema de Informação sobre a Primeira Infância na América Latina SIPI - SITEAL (2015).

Alguns países da AL como o Equador, El Salvador, Guatemala, México, Peru e Venezuela instituíram a obrigatoriedade a partir dos três anos de idade. Já nos países da Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Panamá e Uruguai, a exigência da obrigatoriedade na primeira infância inicia-se a partir dos quatro anos de idade. Nos demais países da AL como Chile, Colômbia, Honduras, Nicarágua, Paraguai e República Dominicana, a determinação da obrigatoriedade é estabelecida a partir dos cinco anos de idade.

Cuba é o único dos países em que não existe a obrigatoriedade da pré-escola, pois a mesma ocorre a partir dos seis anos de idade na educação chamada primária. Conforme a tabela a seguir:

Tabela 7 - Obrigatoriedade da Educação na Primeira Infância nos países da América Latina por faixas etárias.

País	Faixa etária obrigatória
Equador El Salvador Guatemala México Peru Venezuela	3, 4 e 5 anos de idade
Argentina Bolívia Brasil Panamá Uruguai	4 e 5 anos de idade
Chile Colômbia Costa Rica Honduras Nicarágua Paraguai Republica dominicana	5 anos de idade
Cuba	Não obrigatória - Voluntária

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponíveis no Sistema de Informação sobre a Primeira Infância na América Latina SIPI - SITEAL (2015).

A maioria dos países da América Latina determina a obrigatoriedade da educação na primeira infância a partir cinco anos idade, sendo implementada em sete dos países. Na sequência, seis países aumentaram a obrigatoriedade para três anos, com acesso a partir de três anos de idade. Por último, cinco países determinam o ingresso obrigatório aos quatro anos de idade. O estabelecimento da obrigatoriedade foi normatizado em quase todos os países da AL, por leis que passaram por revisões, modificações, alterações com a aprovação de novas leis complementares e emendas constitucionais, conforme visualiza-se na tabela abaixo.

Quadro 8 - Legislação vigente nos países da AL e Leis complementares e emendas constitucionais.

País	Legislação vigente	Última revisão/alteração e Leis complementares
Argentina	Lei de Educação Nacional nº 26.206 (2006)	Lei Nacional nº 27.045 (2014)
Bolívia	Lei de Educação "Avelino Sinani - Elizardo Pérez " nº 070 (2010)	

Brasil	Lei de Diretrizes e Bases da Educação N° 9.394 (1996)	Lei n° 12.796 (2013) e Emenda Constitucional de 2009
Chile	Lei General de Educación n° 20.370 (2009)	Revisada em 2009 e Reforma Constitucional Lei n° 20.710/13
Colômbia	Lei General de Educación n° 115 (1994)	
Costa Rica	Lei Fundamental de Educación N° 2160	Revisada em 2001
El Salvador	Lei Orgânica de Educación Intercultural Registro Oficial n° 417 (2011)	
Equador	Lei General de Educación, Decreto n° 917 (1996)	Revisada em 2005
Guatemala	Lei de Educación Nacional n° 12-91(1991)	Revisada em 2006
Honduras	Lei Fundamental de Educación, Decreto n° 262 (2011)	
México	Lei General de Educación (1993)	Revisada em 2014
Nicarágua	Lei General de Educación n° 582 (2006)	
Panamá	Lei Orgânica de Educación n° 47 (1946)	Revisto n° 1995 / Lei 34/1995, que revoga, altera, adiciona itens de sub-rogados / Lei n° 50 (2002) / Lei n° 60 (2003)
Paraguai	Lei General de Educación (1998)	Lei n° 4088/10
Peru	Lei General de Educación n° 28044 (2003)	Lei n° 28123 (2003) / Lei n° 28302 (2004) / Lei n° 28329 (2004)
Republica dominicana	Lei General de Educación 66-97 (1997)	Constituição da República Dominicana (Reformada em 2010)
Uruguai	Lei General de Educación n° 18.437 (2009)	
Venezuela	Constituição da República Bolivariana de Venezuela (1999)	Lei Orgânica de Educación - G.O. n° 5.929 (2009)

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponíveis no Sistema de Informação sobre a Primeira Infância na América Latina SIPI - SITEAL (2015).

Na agenda das políticas educacionais dos países da AL, a educação na primeira infância começa a ganhar importância atrelada à determinação da obrigatoriedade na educação, que emergiu com o objetivo de universalizar determinados níveis da educação.

Segundo Lorente:

Con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, se pudo apreciar un mayor interés de los Gobiernos por los problemas de la infancia. Durante la década de los años noventa, muchos países latinoamericanos introducirán algunos cambios relevantes en la educación inicial com en el marco de las reformas educativas de esos años, platenado la meta de univalizar [...]. Es un proceso de atención legislativa y presupuestaria que, incluso sin establecer su obligatoriedad [...]. (2010, p. 255)

No Brasil, a obrigatoriedade abrangendo a Pré-escola foi normatizada com a aprovação da EC nº 59 (BRASIL, 2009) e da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013) anteriormente a obrigatoriedade era do ingresso a partir dos seis anos de idade e no EF. A seguir, faço uma breve contextualização histórica no Brasil da obrigatoriedade do ensino.

6.1 A OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM PANORAMA HISTÓRICO

No Brasil, a legislação incorporou a obrigatoriedade da educação de forma gradativa, vinculada a três aspectos: nível de escolarização, delimitação da faixa etária e, por último, tempo escolar.

A Constituição Imperial de 1924 faz referência à instrução primária gratuita, sem a vinculação com a obrigatoriedade, pois:

As atividades econômicas da época associadas ao domínio próprio da escravatura dispensavam a necessidade de uma sociedade instruída. Por outro lado, outro lado a participação da Igreja Católica no processo educativo do povo era muito marcante [...] (CURY; FERREIRA 2010, p. 129)

Entretanto, nesse período da Constituição Imperial, Rui Barbosa foi defensor da obrigatoriedade da educação escolar, defendendo que não há possibilidade de instrução sem a sanção da coerciva legal (HORTA, 1998).

Assim, na Constituição da República de 1934 (BRASIL, 1934), o direito à educação com a positivação da obrigatoriedade foi legitimamente instituída, tendo como principal influência o "Manifesto dos Pioneiros de 1932" que defendia:

[...] gratuidade, obrigatoriedade e coeducação são outros tantos princípios em que assenta a escola unificada e que decorrem tanto da subordinação à finalidade biológica da educação de todos os fins particulares e parciais (de classes, grupos ou crenças), como do reconhecimento do direito biológico que cada ser humano tem à educação. [...] A gratuidade a todos os cidadãos que tenham vontade e estejam em condições de recebê-la. Aliás, o Estado não pode tornar o ensino obrigatório, sem torná-lo gratuito. A obrigatoriedade que, por falta de escolas, ainda não passou do papel, nem em relação ao ensino primário, e se deve estender progressivamente até uma idade conciliável com o trabalho produtor, isto é, até aos 18 anos [...] (2010, p. 45)

Já se defendia no Manifesto dos Pioneiros de 1932 a obrigatoriedade sendo estendida até os 18 anos de idade. Sendo que a lei das Diretrizes e Bases incorpora os princípios do direito à educação e a extensão da escolaridade obrigatória, e determina "Art. 27. O ensino primário é obrigatório a partir dos sete anos [...]" (BRASIL, 1961).

Na Constituição seguinte, de 1967 (BRASIL, 1967), ficou estabelecido que o Ensino Primário fosse obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos de idade, e gratuito nos estabelecimentos oficiais. De acordo com Cury e Ferreira: "Aparece pela primeira vez, nos textos constitucionais, a relação da obrigatoriedade com a idade do aluno e não a série ou ao ensino obrigatório" (CURY; FERREIRA, 2010, p. 130).

A Lei nº 5.692 de 1971 (BRASIL, 1971) estabeleceu uma relação entre a faixa etária e o nível de escolarização obrigatório, definindo em seu "Art. 18. O ensino de 1º grau terá a duração de oito anos [...]" e no "Art. 20. O ensino de 1º grau será obrigatório dos sete aos quatorze anos, cabendo aos Municípios promover, anualmente, o levantamento da população que alcance a idade escolar e proceder à sua chamada." (BRASIL, 1971).

Em 1988, com Constituição Federal, fica normatizado o dever do estado com relação a educação e define o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, como também a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio (BRASIL, 1988).

Em 1996, a LDBEN confirma a obrigatoriedade do Ensino Fundamental, sendo que a Lei nº 11.114 (BRASIL, 2005) determina a matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade no Ensino Fundamental, e a Lei nº 11.274 (BRASIL, 2006) retifica a LDBEN sobre a duração de nove anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade.

A partir das legislações é possível analisar a construção histórica no que se refere à ampliação da educação como obrigatória, que ocorreu de forma gradual até 2009, em que somente o EF era considerado obrigatório, com a aprovação da EC nº 59 (BRASIL, 2009) que alterou o Art. 208 da Constituição Federal e estendeu a obrigatoriedade para quase toda a EB, dos quatro aos dezessete anos de idade; da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013) que modifica a LDBEN e no Art. 4º, definindo a EB como mandatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, determinando a obrigatoriedade da pré-escola, do EF e do Ensino Médio (BRASIL, 2013).

Quadro 9 - Segue o quadro da ampliação da obrigatoriedade da educação no Brasil.

Legislação	Nível de escolarização	Tempo	Idade
Constituição 1824 no Brasil império (BRASIL, 1824)	Fazem referência à Instrução primária como um direito	4 anos de duração	Não tinha idade delimitada
Constituição de 1891 Republicana do Brasil (BRASIL, 1891)			
Constituição da República de 1934 (BRASIL, 1934)	Determina Ensino Primário gratuito e de frequência obrigatória		
Constituição Federal de 1937 (BRASIL, 1937)			
Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 1946)			
Lei nº 4.024 (BRASIL, 1961)	Estabelece o Ensino Primário ministrado, no mínimo, em quatro séries anuais	4 anos de duração podendo estender sua duração até 6 anos.	7 anos
Constituição de 1967 (BRASIL, 1967)	Estabelece o Ensino Primário dos sete aos quatorze anos.	8 anos de duração	7 anos aos 14 anos de idade e
Lei nº 5.692 (BRASIL, 1971)	Definiu Ensino de 1º Grau com duração de oito anos e obrigatório dos sete aos quatorze anos de idade	8 anos de duração	
Constituição de 1988 (BRASIL, 1988)	Determina a obrigatoriedade do Ensino Fundamental		7 anos (Não deixa claro)
Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996)	Determina a obrigatoriedade do Ensino Fundamental		7 anos e facultativo aos 6 anos de idade
Lei nº 11.114 (BRASIL, 2005a)	Torna obrigatória a matrícula a partir dos seis anos de idade no EF	9 anos de duração	6 anos de idade
LEI nº 11.274 (BRASIL, 2006)	Dispõe sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.		
Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009)	Torna obrigatório a Pré-escola, EF e EM. [14 anos de duração]	14 anos de duração	4 anos aos 17 anos de idade
Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013)			

Fonte: Organizado pela autora a partir das legislações brasileiras.

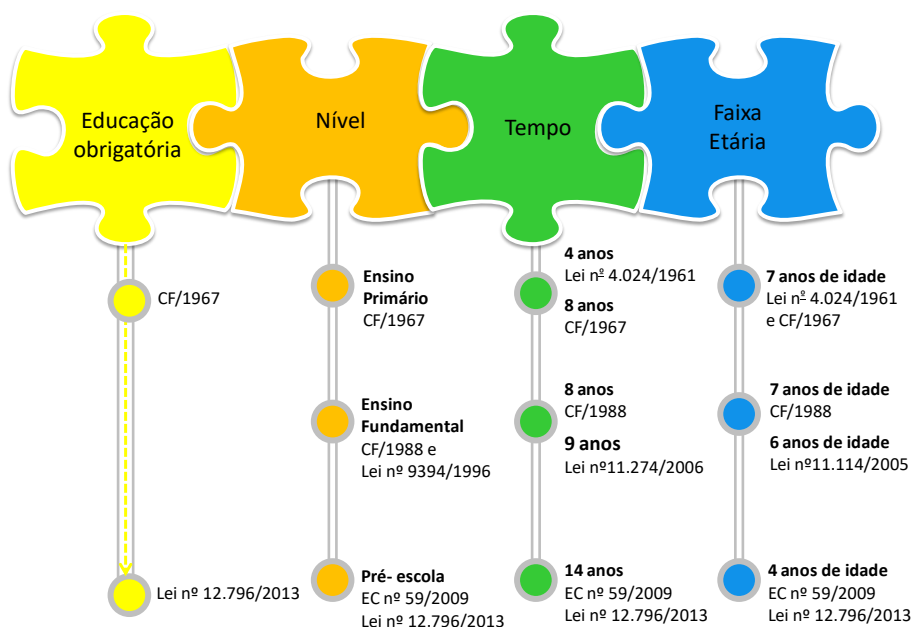
Ao analisar o quadro acima, salienta-se que o processo de escolarização, sua obrigatoriedade, não é como um fenômeno natural, mas o resultado de uma longa construção histórica carregada de representações, significados, expectativas de comportamentos a serem formados.

A análise desse retrospecto da história da educação no Brasil, em especial, a extensão da delimitação da obrigatoriedade, sua associação direcionada ao tempo específico e determinando a faixa etária na legislação educacional brasileira permite refletir sobre o tempo escolar obrigatório associado ao tempo do aluno.

No que diz respeito ao tempo escolar obrigatório, a necessidade de ampliação foi gerada ao longo de um processo histórico, no qual se observa uma transformação na intencionalidade das políticas públicas voltadas à educação.

Segue abaixo a figura resumida das legislações no Brasil, acerca da obrigatoriedade da educação vinculada ao nível de escolarização, ao tempo e à delimitação de faixa etária.

Figura 20 - Síntese das legislações no Brasil que determinaram a educação obrigatória vinculada ao nível, tempo e faixa etária.



Fonte: Organizado pela autora a partir das legislações brasileiras.

A educação obrigatória, por longo tempo, manteve uma concepção preocupada apenas com a criação de regras para condições de acesso; com o passar dos anos, passou a ser vista como um direito público subjetivo. Por anos, a EI, nível da EB, em especial a pré-escola foi relegada e percorreu um longo período até que fosse considerada no ordenamento jurídico como direito público subjetivo.

Além da ampliação do direito subjetivo, incluindo agora crianças de quatro e cinco anos de idade, é importante redimensionar outras questões, para além da garantia de vaga nas instituições, mas também infraestrutura adequada e profissionais qualificados.

6.2 AMPLIAÇÃO DO DIREITO SUBJETIVO PARA CRIANÇAS DE QUATRO E CINCO ANOS DE IDADE

A definição do termo direito público subjetivo na legislação brasileira é recente. Para Cury:

O direito público subjetivo está amparado tanto pelo princípio que ele o é assim por seu caráter de base e por sua orientação finalística, quanto por uma sanção explícita para os responsáveis (governantes ou pais) quando de sua negação ou omissão para o indivíduo - cidadão. Para os anos obrigatórios, não há discriminação de idade. Qualquer jovem, adulto ou idoso tem este direito e pode exigí-lo a qualquer momento perante as autoridades competentes (2002, p. 4).

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que apareceu pela primeira vez a expressão direito público subjetivo em seu Art. 208, § 1º. Em 1996, a Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996), que estabelece as LDBEN, ratifica o direito público subjetivo em seu Art. 5º:

O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo. (BRASIL, 1996)

Em 2005, a Lei nº 11.114 (BRASIL, 2005) retifica a LDBEN com o objetivo de tornar obrigatório o ingresso aos seis anos de idade no EF. No ano seguinte, com a Lei nº 11.274/2006 altera a LDBEN e determina o EF obrigatório, com duração de nove anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos seis anos de idade (BRASIL, 2006).

A EC nº 59 de 2009 amplia o direito público subjetivo para crianças na faixa etária de quatro e cinco anos de idade e determina a educação obrigatória e gratuita dos quatro aos 17

dezessete anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 2009).

Em 2013, a LDBEN é alterada pela Lei nº 12.796 e traz a Educação Básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, "[...] organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio" (BRASIL, 2013).

A aprovação da EC nº 59 em 2009, entre outras alterações, dá nova redação aos incisos I e VII do Art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos dezessete anos de idade. Além disso, a aprovação das leis de 2005 a 2013 altera a LDBEN, em especial, com relação à organização do ensino, etapas obrigatórias e idade de ingresso, entre outras. Como consequência da ampliação da obrigatoriedade da educação da Pré-escola, EF e EM, amplia-se o direito público subjetivo.

6.2.1 A implementação da obrigatoriedade da pré-escola

A universalização do acesso de crianças de quatro e cinco anos na pré-escola no Brasil foi impulsionada pela EC nº 59 (BRASIL, 2009) e pela Lei nº 12.796, que alterou a LDBEN nº 9.394/96, normatizando, em seu Art. 4º, que a Educação Básica é gratuita e obrigatória, dos quatro aos dezessete anos de idade. Como consequência, os estados e municípios precisam fazer as adequações necessárias para o atendimento a essas exigências até 2016, prazo limite que foi fixado para a implementação da obrigatoriedade.

Com a obrigatoriedade da matrícula dos quatro aos dezessete anos de idade, abarcando a pré-escola, as responsabilidades nas instâncias e municipais se ampliam, uma vez que a matrícula nessa etapa da EB passa a ser obrigatória, havendo a necessidade de estratégias e alternativas para a oferta e acesso a todas as crianças na faixa etária de quatro e cinco anos de idade.

No ano de 2014, a universalização da pré-escola se tornou uma das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência até 2024, aprovado pela Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014):

Universalizar, até 2016, a EI na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de EI em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014)

Entretanto, a efetivação dessa meta depende de investimento em termos de políticas públicas educacionais, no sentido de garantir a igualdade de acesso a todas as crianças.

Para analisar o impacto inicial da aprovação da EC nº 59 (BRASIL, 2009) e da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013), que instituem a obrigatoriedade na pré-escola no cenário nacional, alguns dados de matrícula do censo escolar, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no período de 2009 a 2014, são sintetizados na tabela abaixo.

Tabela 8 - Dados de matrículas na pré-escola de 2009 a 2014

Ano	Pré-escola
2009	4.866.268
2010	4.692.045
2011	4.681.345
2012	4.754.721
2013	4.860.481
2014	4.964015

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do censo escolar disponíveis no INEP (2014a; 2014b).

Conforme a tabela acima, em 2009, o número de matrículas na pré-escola foi de 4.866.268. Em 2010, reduziram para 4.692.045, quando crianças na faixa etária de quatro e cinco anos de idade foram matriculadas, gerando uma redução de 174.223.

No ano de 2011, foram registradas 4.681.345 matrículas, e os dados do INEP acima expostos demonstram novamente uma queda no número de matrículas, com uma redução de 10.7000 matrículas em relação a 2010.

Comparados aos anos anteriores, 2012 é o primeiro registro de aumento no número de matrículas, contabilizando 73.376 matrículas a mais, chegando a 4.754.721.

No ano de 2013, o número de crianças na pré-escola indica um aumento de 4.860 matrículas, totalizando 105.760.

Os dados de matrícula de 2014, conforme a tabela acima, registram um aumento significativo de 103.534 a mais que no ano anterior, o equivalente a 4964015 matrículas de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos de idade.

Nesta tese, foi prioridade evidenciar os dados referentes à pré-escola no período de 2009, ano da aprovação da EC nº 59 de 2009 (BRASIL, 2009) a 2014, ano posterior à aprovação da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013). Ao analisar os dados do INEP que foram organizados na Tabela 3, é possível observar que o número de matrículas na EI somente aumentou a partir do ano de 2012, o que comprova a influência da determinação da obrigatoriedade dos quatro aos dezessete anos de idade, em que municípios começaram a preparar-se para dar conta da nova demanda até o ano de 2016.

Além disso, é imprescindível trazer outras legislações que podem ter impulsionado a *posteriore* o aumento de matrículas na Pré-escola e via investimentos do governo federal. Entre eles, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que em seu Art. 3º afirma os investimentos destinados às matrículas presenciais efetivas nas esferas de atuação prioritária, sendo distribuído entre: “I - Municípios: EI e ensino fundamental; II - Estados: Ensino Fundamental e ensino médio; III - Distrito Federal: EI, EFe ensino médio” (BRASIL, 2007a).

No mesmo ano, o Plano de Ações Articuladas (PAR) traz os planos elaborados pelos municípios, a partir do diagnóstico de suas realidades, os quais originam o conjunto de ações deste documento, possibilitando ainda mais o regime de colaboração entre estados e municípios. Com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação definido com o Decreto nº 6094 (BRASIL, 2007b), foram apresentadas diretrizes para a melhoria da qualidade da EB.

O PNE, instituído pela Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014), determina um conjunto de diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos, com vigência de 2014 até 2024. No principal conjunto, são delineadas metas para a garantia do direito à Educação Básica com qualidade, devendo promover a garantia do acesso, a universalização do ensino obrigatório, e a ampliação das oportunidades educacionais (BRASIL, 2014).

Quanto aos índices de matrícula na pré-escola, de 2009 a 2011, diminuíram consideravelmente ano após ano. Esse fenômeno pode ser analisado devido ao processo de ampliação do EF para nove anos de duração, com ingresso obrigatório a partir dos seis anos de idade. Com a reorganização da pré-escola, que antes atendia também a população de seis anos, passou a atender as crianças de quatro e cinco anos de idade.

Já nos anos posteriores, 2012, 2013 e 2014, as matrículas aumentaram na pré-escola. Além da EC nº 59 (BRASIL, 2009) e da aprovação da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013), outras normativas legais também influenciaram nesse fenômeno. Entre elas, destaca-se o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de EI (Proinfância), o qual faz parte das ações previstas no PDE. Este programa foi instituído pela Resolução nº 006 pelo Ministério da Educação (MEC), e seu objetivo principal é:

[...] prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR). Os recursos destinam-se à construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da EI. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2007b).

Outra importante normativa é a Lei nº 12.499 (BRASIL, 2011). A lei autoriza a União a transferir recursos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de EI.

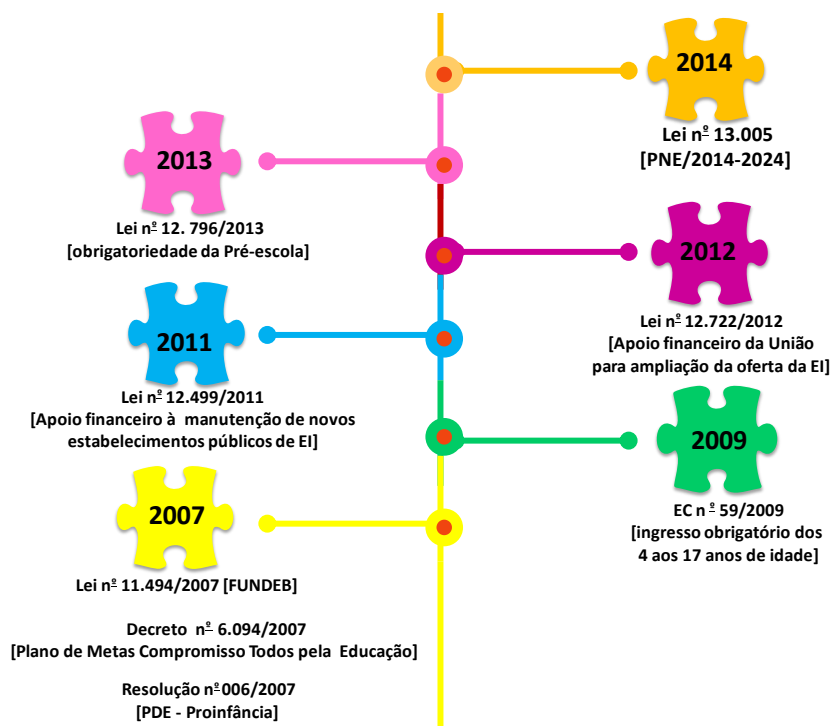
Um ano depois, em 2012, a Lei nº 12.722 "Altera as Leis nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e nº 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da EI; e dá outras providências."(BRASIL, 2012).

Um avanço na legislação que torna obrigatória as transferências de recursos da União aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à ampliação da oferta de EI para abertura de novas turmas.

Essas políticas públicas tiveram como foco direcionar recursos para ampliar a oferta do número de vagas na EI, permitindo o acesso a milhares de crianças. Em 2014, o aumento significativo de matrículas na pré-escola também evidencia que os municípios estão se reorganizando para atender as determinações legais, com vistas a garantir até 2016 a universalização da pré-escola. Sendo ratificada no PNE de 2014-2014, em que uma das metas é "Universalizar, até 2016, a EI na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade [...]" (BRASIL, 2014).

Para finalizar as análises iniciais, faz-se referência às políticas públicas desde 2007, que influenciaram nos dados do Censo Escolar disponibilizados pelo INEP, os quais foram discutidos brevemente neste capítulo. Em síntese, na figura abaixo, as principais normativas para EB.

Figura 21 - Síntese de políticas públicas de 2009 a 2014 que influenciaram na ampliação de vagas para a EI na pré-escola.



Fonte: Elaborada pela autora, a partir das políticas públicas de 2007 a 2014, com foco na ampliação de vagas para a EI na pré-escola.

Com a aprovação da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013), é representada a possibilidade de garantir a igualdade de acesso à educação às crianças a partir dos quatro anos de idade. Porém, ressalta-se que o Estado deve garantir não apenas o direito à vaga, mas, sobretudo, prover os meios necessários para a garantia desse direito, através do acesso em escolas públicas e gratuitas, garantindo também a permanência e o avanço escolar.

A partir da análise dos índices iniciais de matrícula na EI, é possível dizer que ocorreram avanços na normatização e na definição do direito ao acesso. Entretanto, além das políticas públicas de ampliação do acesso, é necessário incrementar também medidas efetivas que garantam espaços qualificados para crianças na EI.



DIÁLOGO COM OS PARTICIPANTES DA PESQUISA: A PEÇA QUE FALTAVA PARA COMPREENDER COMO OS PROFESSORES QUE ATUAM EM DIFERENTES FUNÇÕES INTERPRETAM A LEI Nº 12.796 DE 2013 (BRASIL, 2013) E AS COLOCAM EM AÇÃO OU NÃO

Neste capítulo, busca-se trazer as ponderações acerca da interpretação dos dados produzidos junto às escolas municipais de EI de Santa Maria e, num processo reflexivo, a partir do diálogo com os professores, compreender conexões, relações, apropriações da política pública que estabeleceu a obrigatoriedade da pré-escola no contexto da prática.

7 DIÁLOGO COM OS PARTICIPANTES DA PESQUISA: A PEÇA QUE FALTAVA PARA COMPREENDER COMO OS PROFESSORES QUE ATUAM EM DIFERENTES FUNÇÕES INTERPRETAM A LEI Nº 12.796 DE 2013 (BRASIL, 2013) E AS COLOCAM EM AÇÃO OU NÃO

Este capítulo traz as ponderações acerca da interpretação dos dados produzidos junto às escolas municipais de EI de Santa Maria e, num processo reflexivo, a partir do diálogo com os professores, busca compreender conexões, relações, apropriações da política pública que estabeleceu a obrigatoriedade da pré-escola no contexto da prática.

Desse modo, considera-se inicialmente que o contexto da prática, pode ser caracterizado por todas as ações ocorridas no cotidiano das escolas. É o *locus* em que são realizadas (re) leituras dos textos das políticas públicas educacionais pelos profissionais que atuam no referido contexto.

A partir da teoria da política em ação ou política da atuação¹⁹, apresentada por Stephen Ball, Meg Maguire e Annette Braun, que foca nas dinâmicas da interpretação/tradução possíveis no contexto da prática, procurou-se evidenciar como os professores que atuam em diferentes funções interpretam a Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) e as colocam em ação ou não. Considera-se importante reinterar que no contexto da prática, a política está sujeita à interpretação e recriação, pois ela produz efeitos e consequências que poderiam representar mudanças e transformações significativas na proposta política oficial (BOWE; BALL; GOLD, 1992). Como proposta, ao chegar às escolas, a lei que determina a obrigatoriedade da pré-escola é ressignificada, recontextualizada por hibridismo, pelos profissionais da educação que ali atuam.

7.1 INFLUÊNCIAS MACRO E MICRO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA: UM CONSENSO?

Os capítulos anteriores apresentaram uma retrospectiva às políticas públicas educacionais, em especial, desde a década 90, com a Conferência Mundial de Educação de

¹⁹ Originalmente chamada de *theory of policy enactment* no livro *How schools do policy: policy enactments in secondary schools* os autores a utilizam esse termo no sentido teatral, referindo-se à noção de que o ator possui um texto que pode ser apresentado ou representado de diferentes formas e para indicar que as políticas são interpretadas e materializadas de diferentes e variadas formas. Os atores envolvidos têm o controle do processo e não são “meros implementadores” das políticas. O termo também pode ser entendido como as políticas são encenadas, colocadas em ação pelos professores. (BALL; MAGUIRE; BRAUN; 2012)

Jomtien, em 1990, até os dias atuais, e notadamente se percebe que as políticas públicas educacionais, em especial, nos países da América Latina e Caribe, sofrem influência de organismos internacionais. Devido a acordos estabelecidos e por terem sido realizadas com êxito por outros países, servindo como referência para a elaboração e efetivação de políticas nacionais, ressalta-se que muitas políticas públicas educacionais são adotadas no Brasil. Tal concepção pode ser justificada porque:

[...] a criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de 'bricolagem', um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias canibalizadoras, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimentos em tudo aquilo que pode ou não funcionar. (BALL, 2001, p.102)

Desse modo, como aspecto importante de ser considerado ao fazer análise das políticas públicas para a primeira infância no Brasil, questionou-se os professores participantes se as mesmas são influenciadas, e, em caso afirmativo, em que nível e aspecto. As respostas foram unânimes, conforme resume **Betina**, de que as políticas públicas educacionais para a primeira infância **"São influenciadas tanto em nível macro quanto em nível micro."**

Milena menciona que:

São influenciadas certamente. Mas não veria isto como negativo, pois a legislação não pode estar desligada da realidade objetiva. Para, além disso, nossa realidade de país periférico nos leva a subordinar nossas políticas de educação ao crivo de organismos internacionais.

Para **Sara**: **"São influenciadas tanto no nível macro, quanto micro, pois temos diferentes organismos que interferem na elaboração e implementação das mesmas"**.

Camila reforça as colocações anteriores e diz: **"Em todos os níveis nacional e mundial"**.

É consenso entre os participantes que as políticas são influências, sendo que em nível macro observa-se a presença de um modelo global vivenciado nas últimas décadas, resultando em um novo desenho na elaboração de políticas públicas para vários setores, como Boneti descreve:

Esta nova configuração do contexto social, econômico e político, originada no processo de globalização da esfera econômica, impôs elementos novo na relação entre o Estado e a sociedade civil. Neste caso, torna-se impossível considerar que a formulação das políticas públicas é pensada unicamente a partir de uma determinação jurídica, fundamentada em lei, como se o Estado fosse uma instituição neutra [...] (2006, p. 12).

Luciana, ao expor sua opinião, traz como exemplo o direito à educação e argumenta que:

É reconhecido por todos que há influencia tanto em nível nacional quanto mundial, como por exemplo, o direito a educação é um direito humano internacionalizado e cabe ao estado garantir o acesso de todos a esse direito.

A afirmativa da professora remete ao capítulo cinco, quando foram abordados os tratados internacionais que versam sobre o direito à educação, contemplado enquanto um direito humano e fundamental e a ratificação dos mesmos no cenário brasileiro. A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 proclamou o direito à instrução gratuita pelo menos nos graus elementares e fundamentais, mais tarde reafirmado em outros documentos como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Art. 13), na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (Art. 5º, alínea “e”, V), na Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (Art. 10), na Convenção sobre os Direitos da Criança (Art. 28) e na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Art. 24). Paralelo aos tratados internacionais, o direito à educação foi ratificado no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e em outras normativas.

O exemplo das legislações que ratificam o direito à educação dado anteriormente serve de base para dizer que as políticas públicas são influenciadas pelos aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais e resultam das interferências tanto em nível global quanto local. Todavia, para a maioria dos participantes, as políticas públicas são influenciadas mais pelo aspecto econômico, como é a concepção da **Sara "Em diferentes aspectos; contudo resalto que o aspecto econômico é o maior influenciador"**.

Lilian também dá ênfase, ao mencionar que **"As políticas públicas educacionais são influenciadas principalmente pelo aspecto econômico"**.

Lara complementa dizendo que: **"Principalmente, porque dependem do financiamento do capital estrangeiro, que consegue impor sua vontade para alguns setores da sociedade, caso das políticas educacionais"**.

Letícia reafirma a influência do aspecto econômico e complementa: "[...] **muitas políticas públicas estão à mercê do capital estrangeiro que em contrapartida impõem seus interesses em todos os setores inclusive da educação**".

A influência do aspecto econômico mencionada pelos participantes:

[...] aparecem claramente determinados nas políticas de expansão das relações capitalistas mundiais por instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC), ou pelo próprio poder de força que têm os grupos econômicos mundiais de impor as regras que lhes interessa, etc., mas seus interesses podem ser questionados por agentes nacionais, estaduais ou locais, constituindo-se assim, uma correlação de forças que influenciam no processo da elaboração e aplicabilidade das políticas públicas. (BONETI, 2006, p. 14)

Para o autor, existe a influência do aspecto econômico que impõe alguns princípios, mas também considera que tais princípios ou interesses também podem ser questionadas por agentes nacionais, estaduais ou locais.

O aspecto político também é citado junto ao econômico. Exemplo disso é a opinião de **Mônica**, ao ressaltar que as políticas são influenciadas: "**Principalmente nos aspectos econômico e político**".

Para alguns professores as políticas públicas educacionais são influenciadas em todos os aspectos político, econômico, social e cultural. Como relata **Luciana**

[...] **são influenciadas em todos os aspectos. Além disso, o aspecto econômico que muitas vezes é determinante. E iminente reconhecer que os aspectos sociais e culturais também são influenciadores.**

Luciana reconhece outros aspectos que influenciam as políticas públicas educacionais, contudo ressalta que o aspecto econômico é preponderante sobre os demais, não por acaso que:

Um banco internacional, o Banco Mundial (BM), transformou-se, nos últimos anos, no organismo com maior visibilidade no panorama educativo global, ocupando, em grande parte, o espaço tradicionalmente conferido à UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), a agência das Nações Unidas especializada em educação. O financiamento não é o único nem o mais importante papel do BM em educação (representando apenas 0,5% da despesa total pelos países em desenvolvimento nesse setor); o BM transformou-se na principal agência de assistência técnica em matéria de educação para os países em

desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a fim de sustentar tal função técnica, em fonte e referencial importante de pesquisa educativa no âmbito mundial. Nos próprios termos do BM: 'no plano internacional, o Banco é a maior fonte de assessoria em matéria de política educacional e de fundos externos para esse setor' (TORRES, 2000, p. 125-126).

A inserção do Banco Mundial no âmbito das políticas públicas educacionais como um dos principais órgãos financiadores das políticas sociais para os países em desenvolvimento passou a ser visualizada a partir dos anos noventa, com a reestruturação econômica do país, em conformidade com os preceitos neoliberais de reestruturação do capital, conferindo à educação um *status* na consolidação de tais ajustes, conforme Lima descreve:

Os documentos elaborados pelos organismos internacionais na primeira metade dos anos 1990 circunscrevem-se, portanto, ao binômio pobreza e segurança, tendo como eixo articulador a imprescindível necessidade de adequação subordinada dos países periféricos à lógica da mundialização financeira [...]. Nesta lógica, a educação passa a ser o principal instrumento para o "alívio" da pobreza e para a garantia de desenvolvimento (subordinado) dos países periféricos (2002, p. 45).

Nessa mesma linha de pensamento, Oliveira (2006, p. 55) adverte que "[...] para o Banco Mundial, o que de fato está em questão, ao elevar as economias dos países em desenvolvimento a um novo patamar de competitividade".

Desse modo, o BM estabeleceu um conjunto de propostas destinado a ajustes e reformas na educação para os países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, com a justificativa de que, através das reformas propostas, os países conseguiriam alcançar o desenvolvimento e amenizar a desigualdade social e propôs um pacote “[...] de reformas proposto aos países em desenvolvimento que abrange um amplo conjunto de aspectos vinculados à educação, das macropolíticas até a sala de aula” (TORRES, 2000, p. 126).

Assim, as organizações Internacionais; em particular, o Banco Mundial atribuiu importância para a área da educação, todavia:

A prioridade conferida à Educação, à primeira vista algo inusitado e surpreendente, adquire sentido se investigado no âmbito do ajuste estrutural e mais amplamente, no escopo da ideologia da globalização. A reforma dita estrutural do sistema educacional constitui um dos pilares ideológicos do neoliberalismo, cabendo à Educação o precioso papel de prover esta ideologia, tão redutora de direitos sociais e do trabalho, de brechas para o futuro das pessoas, das regiões e dos países. Em contradição com a dinâmica concreta do mundo do trabalho, a Educação é concebida como o meio por excelência para melhores empregos e maiores salários, não apenas para uma minoria (como ocorre no mundo do trabalho real), mas para todos. Em

suma, 'é como se' a Educação pudesse ser o principal meio para a distribuição de renda no porvir. Se não houvesse brechas, ainda que proclamadas, dificilmente o neoliberalismo teria força 'operatória' de que dispõe (LEHER, 1998, p. 84).

As problematizações acima suscitadas denotam que a educação assume um lugar no aspecto econômico e cumpre uma função ideológica, pois vem sendo fundamentada para ratificar os argumentos que amparam as reformas nacionais vastamente anunciadas pelos organismos internacionais.

As orientações externas que são incorporadas às políticas educacionais, não o são de forma mecânica e homogênea para todas as sociedades em que são aplicadas, pois passam por um processo de re-contextualização com base nas características históricas da sociedade a que se destinam. Os padrões definidos pelos rumos da globalização são localmente re-significados, apesar de não perderem as marcas advindas das decisões em escala mundial. Nesse sentido, é preciso considerar que a estruturação e implementação das políticas educativas constituem uma arquitetura em que se fazem presentes, dentre outras dimensões: as soluções técnico-políticas escolhidas para operacionalizar internamente os princípios ditados pelo espaço global; o conjunto de valores que articulam as relações sociais; o nível de prioridade que se reserva à própria educação; as práticas de acomodação ou de resistência forjadas nas instituições que as colocam em ação, seja nos sistemas de ensino ou nas próprias escolas. Na medida em que as orientações globalizadas se direcionam para contextos socioculturais que não são homogêneos, resultam em processos que buscam articular a lógica do global, do regional e do nacional, e, no interior das sociedades, as lógicas que regem as instituições e, em particular, os espaços, locais. (AZEVEDO, 2004, p. 15).

A partir da análise acima, ressalta-se que, ainda que as políticas públicas educacionais propagadas pelos organismos internacionais assumam função fundamental no que diz respeito à melhoria da rentabilidade econômica do país e se apresentem como um fenômeno com características comuns em nível global, no nível micro, também se articulam com as singularidades próprias de cada contexto.

Sob esse viés, é importante considerar que, mesmo que se mantendo o discurso da uniformidade nas políticas educacionais, as mesmas apresentam distinções conforme as condições econômicas, sociais, políticas e culturais de cada nação e, por conseguinte, de cada estado e município.

7.2 DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL

7.2.1 O direito à EI para além do acesso: da atuação da SMED a ações desenvolvidas nas EMEIS

O Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) define crianças e os adolescentes como sujeitos de direito, sendo-lhes garantida a proteção integral. Também define no Art. 4º como sendo:

[...] dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990)

Tomando como base o Estatuto da Criança e do Adolescente, considerado um marco e dispositivo legal de atenção e proteção da infância à adolescência, recorreu-se aos professores para que fizessem uma análise da atuação da SMED à garantia do direito à educação na EI.

Sobre esse aspecto, alguns optaram por não expor opiniões, um direito que todo o participante tem ao sentir algum desconforto, preferindo não participar e/ou não expor seu ponto de vista. Contudo, uma grande parte dos participantes analisou a atuação da SMED e ressaltou que, dentro das possibilidades, busca garantir o direito ao acesso à EI às crianças santa-marienses, conforme **Camila**, ao dizer que, "**Dentro das possibilidades, eu acredito que sim!**".

Maria também descreve que: "**Dentro das possibilidades tenta fazer, pois a oferta de vaga depende também de espaços físicos**".

Vera coloca que a SMED sempre procurou atender à demanda levantada pela instituição e afirma que: "**Estamos sempre em contato com a SMED e sempre procuraram atender a demanda**".

Lilian também compartilha das mesmas colocações dos demais participantes ao dizer que: "**Acredito que a SMED está sempre analisando e ofertando da melhor maneira possível o direito à EI**".

Betina descreve que: "**A SMED como parte integrante do governo tem se mostrado bastante preocupada para com a EI. A central de matrículas é um exemplo disso que vem buscando a garantia de vaga**".

A partir das colocações da professora que menciona a atuação da SMED como parte de uma gestão que estava em vigor, é preciso esclarecer que a pesquisa *in loco* foi realizada em 2016, na gestão do prefeito Cezar Augusto Schirmer, eleito prefeito de Santa Maria nas eleições municipais de 2008 e reeleito prefeito de Santa Maria nas eleições de 2012. Durante

a sua gestão aturam dois secretários de Município de Educação Município de Educação: João Luiz Roth (2009 a 2012) e Silvana Lúcia Costabeber Guerino (2013 a 2016).

Betina também menciona que a atuação da Central de Matrículas SMED/8ª CRE funciona através de um termo de cooperação entre e SMED (Secretaria Municipal da Educação) e 8ª Coordenadoria Regional de Educação (CRE) desde 2003, com o objetivo de gerenciar as vagas da Rede Pública de Ensino.

A central de matrículas desempenha um importante papel com vistas a democratizar as matrículas na rede municipal, garantindo à comunidade igualdade de condições para o acesso às instituições públicas de ensino.

Luciana menciona, da mesma forma, o empenho da SMED em procurar garantir acesso à EI e também sinaliza algumas ações em parceria com a central de matrículas:

O papel da SMED está relacionado com a efetivação da garantia do acesso a EI assim como a construção da qualidade dessa etapa de ensino. Nesse sentido, estão sendo promovidas ações, como a central de matrículas, a qual promove articulação entre a oferta de vaga e a procura. Dessa forma, é facilitado a garanta do direito à EI. Além disso, é importante ressaltar a reestruturação das escolas de Ensino Fundamental para a recepção de crianças oriundas da EI.

Luciana em sua fala traz importantes ações que, em sua opinião, a SMED busca garantir os direitos das crianças santa-marienses a ter acesso à EI, e que entre as ações ocorre o mapeamento da demanda existente e a oferta de vagas.

Sendo que uma das estratégias do PNE para a EI é realizar o levantamento da demanda "O Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por EI em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento" (BRASIL, 2014)

Convergindo com o Plano Nacional de Educação a Lei nº 6001, de 18 de agosto de 2015, que estabeleceu o Plano Municipal de Educação (PME) e em uma de suas estratégias para a EI propôs:

1.6) realizar levantamento da demanda manifesta por creche (0 a 3 anos) e da demanda por Pré-escola (4 e 5 anos) na rede pública de ensino, anualmente, sob responsabilidade da SMED através da Central de Matrículas e de outros setores de cadastro e atendimento à população infantil. O relatório detalhado de demanda será encaminhado ao setor competente da SMED e as direções das escolas municipais de EI, dando subsídio ao planejamento para a oferta de vagas, em regime de colaboração entre os entes federados, na EI, garantindo que esse processo aconteça de forma informatizada e com transparência pública, a partir do primeiro triênio; (SANTA MARIA, 2015)

Observa-se a articulação entre as estratégias do PNE e do (PME), no que concerne ao levantamento da demanda para garantir o atendimento de todas as crianças na EI. O levantamento da demanda manifesta por creche (0 a 3 anos) e da demanda por Pré-escola (4 e 5 anos) na rede pública de ensino é um instrumento importante para a realização de um planejamento em médio e longo prazo. Além disso, possibilita que o município de Santa Maria possa ter um conhecimento mais amplo da sua realidade e a partir desse parâmetro defina ações e políticas públicas de monitoramento e oferta de vagas nas instituições de EI.

Entre as colocações, os professores ressaltam uma das ações da SMED com foco na garantia do direito ao acesso à EI, com a reestruturação de escolas de EF para receber as crianças de zero a cinco anos e onze meses. Sobre esse aspecto, ao fazer o levantamento das escolas municipais e a oferta de atendimento no município de Santa Maria, observa-se que, além ofertarem anos iniciais e finais (1º ao 9º ano), muitas escolas de EF também ofertam a creche e pré-escola, conforme informações descritas no quadro a seguir.

Quadro 10 - Relação das escolas municipais que atendem EI por região.

Nº	ESCOLA	NÍVEIS DE ATENDIMENTO
REGIÃO NORTE		
1	EMEI Borges de Medeiro	Berçário II ao Pré B
2	EMEI Casa da Criança	Berçário II ao Pré B
3	EMEI Darcy Vargas	Berçário II ao Pré B
4	EEI Ida Berteotti	Maternal I ao Pré B
5	EMEI Ida Fiori Druck	Berçário II ao Pré B
6	EMEI Luiza Ungaretti	Berçário II ao Pré B
7	EMEI Zahie Bered Farret	Maternal I ao Pré B
8	EMEF Chácara Das Flores	Pré A e Pré B
9	EMEF Fontoura Ilha	Pré A e Pré B
10	EMEF Nossa Senhora Da Conceição	Maternal I ao Pré B
REGIÃO OESTE		
11	EMEI Aracy Trindade Cáurio	Maternal I ao Pré B
12	EMEI Luizinho De Grandi	Berçário II ao Pré B
13	EMEI Nosso Lar	Berçário II ao Pré B
14	EMEI Sinos De Belém	Maternal I ao Pré B
15	EMEI Zulânia de Fátia Simionato Salaoni	Berçário II ao Pré B
16	EMEF Adelo Simas Genro	Maternal I ao Pré B
17	EMEF Edy Maia Bertóia	Maternal I ao Pré B
18	EMEF Erlinda Minoggio Vinadé	Pré A e Pré B
19	EMEF Irmão Quintino	Pré A e Pré B
20	EMEF Leduvina da Rosa Rossi	Pré A e Pré B

21	EMEF Martinho Lutero	Pré A e Pré B
22	EMEF Pinheiro Machado	Pré A e Pré B
23	EMEF Sérgio Lopes	Berçário I ao Pré B
REGIÃO LESTE		
24	EMEI Montanha Russa	Berçário I ao Pré B
25	EEI Santa Rita	Maternal I ao Pré B
26	EMEF Aracy Barreto Sacchis	Maternal II ao Pré B
27	EMEF Hylda Vasconcellos	Pré A e Pré B
28	EMEF Oscar Grau	Pré A e Pré B
29	EMEF Padre Nóbrega	Pré A e Pré B
CAMOBI		
30	EMEI Ady Schneider Beck	Maternal I ao Pré B
31	EMEI João Franciscatto	Maternal II ao Pré B
32	EMEI Vila Jardim	Maternal II ao Pré B
33	EMEF Antônio Gonçalves do Amaral	Pré A e Pré B
34	EMEF Júlio do Canto	Pré A e Pré B
35	EMEF Lívia Menna Barreto	Pré A e Pré B
36	EMEF Lourenço Dalla Corte	Pré A e Pré B
37	EMEF Maria de Lourdes Ramos Castro	Maternal I ao Pré B
38	EMEF Miguel Beltrame	Pré A e Pré B
39	EMEF Padre Gabriel Bolzan	Pré A e Pré B
40	EMEF Renato Nocchi Zimmermann	Berçário I ao Pré B
41	EMEF Vicente Farenzena	Pré A e Pré B
REGIÃO SUL		
42	EMEI Angela Tomazetti	Maternal I ao Pré B
43	EMEI Eufrázia Pengo Lorenzi	Maternal I ao Pré B
44	EMEI Núcleo Infantil CAIC Luizinho de Grandi	Berçário I ao Pré B
45	EMEF Alfredo Winderlich	Pré A e Pré B
46	EMEF Dom Antonio Reis	Pré A e Pré B
47	EMEF Dom Luiz Victor Sartori	Maternal I ao Pré B
48	EMEF Duque De Caxias	Pré A e Pré B
49	EMEF Francisca Weinmann	Pré A e Pré B
50	EMEF Rejane Garcia Gervini	Maternal I ao Pré B
51	EMEF São Carlos	Pré A
ESCOLAS RURAIS E NÚCLEO		
52	EMEI Boca do Monte	Berçário II ao Pré B
53	EMEF Bernardino Fernandes	Pré A e Pré B
54	EMEF Intendente Manoel Ribas	Pré A e Pré B
55	EMEF Irineo Antolini	Pré A e Pré B
56	EMEF João da Maia Braga	Maternal I ao Pré B
57	EMEF João Hundertmark	Pré A e Pré B
58	EMEF José Paim de Oliveira	Pré A e Pré B
59	EMEF Pedro Kunz	Pré A e Pré B
60	EMEF Major Tancredo Penna de Moraes	Pré A e Pré B
61	EMEF Santa Flora	Pré A e Pré B

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados disponíveis no site: http://www.santamaria.rs.gov.br/docs/2019/doc_20190205_02051634-2518.pdf.

A partir do quadro acima é possível observar que das sessenta e uma (61) escolas que ofertam a EI no município de Santa Maria, quarenta são de EF, perfazendo um quantitativo considerável, pois apenas vinte e uma (21) são instituições EMEIS ou Escola de EI (EEI). Ainda é possível observar que em algumas regiões como Leste Camobi a maioria da oferta da EI é realizada nas instituições de EF, e que nas Escolas Rurais e Núcleo apenas uma é EMEI. Destaca-se que nas escolas de EF existe o predomínio da oferta da pré-escola.

A reestruturação das escolas de EF para inserir turmas de EI pré-escola conforme mencionado por um dos professores participantes, e observado no quadro acima, a relação das instituições que ofertam a EI deve-se possivelmente à falta de verbas para a construção de novas EMEIs; e que com a crescente demanda também ocasionada pela obrigatoriedade da pré-escola houve a necessidade de criação de espaços de atendimento. Mesmo que essa alternativa se conjugue em um esforço para dar conta de garantir o direito das crianças a terem acesso a EI não se pode deixar de problematizar alguns aspectos relevantes como o dos espaços das instituições de EF, que apresentam características distintas das EMEIS.

Nesse sentido, é preciso questionar se reestruturação da EF, compra de mobiliário, materiais e equipamentos para a inserção e funcionamento de turmas de EI são suficientes? Afirma-se que é dever do estado, dos poderes públicos, ofertar o acesso à EI de qualidade, considerando-se que se trata de um direito das crianças terem um atendimento de qualidade.

Nas palavras de **Elisabete**: "**A SMED prima pela qualidade no atendimento às crianças e busca garantir que todas as crianças estejam devidamente matriculadas**".

Paralelo às análises anteriores, **Daniela** traz à análise alguns dados para justificar seu posicionamento:

Avalio com satisfação os resultados obtidos pela administração municipal na área da EI. Um levantamento feito a partir de dados de 2014 do Ministério da Educação e que reflete um panorama da oferta de vagas em creches (para crianças na faixa etária de zero a três anos) e na pré-escola (de quatro a cinco anos) indicou que Santa Maria está em segundo lugar, apenas atrás de Porto Alegre, na criação de vagas na rede escolar. Com um desempenho que mostra um aumento de vagas em 44,62%, a cidade ficou a frente de Caxias do Sul (40,99%), em terceiro lugar, Pelotas (36,91%), em quarto lugar, e Canoas (25,95%), em quinto lugar. Do mesmo modo, Santa Maria também apresentou um desempenho destacado entre os municípios com mais de 10 mil habitantes que mais criaram vagas entre 2013 e 2014 para creches (crianças entre zero a 3 anos), com um percentual de aumento de 18,94%, referente a 624 novas

matrículas e na pré-escola (crianças de 4 a 5 anos) com um percentual de aumento de 31,54% referente a 593 novas vagas.

Com base nos dados que Daniela expôs, em 2013 e 2014, o município se destacou na criação de vagas para a EI em relação a outros municípios; de acordo com Radiografia da EI no Rio Grande do Sul 2016/2017, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul ainda em 2014, precisava-se criar 2.751 para atender criança de 0 a 3 anos de idade, seguindo a necessidade até 2017, conforme os dados disponíveis na tabela a seguir.

Tabela 9 – Municípios que mais precisam criar vagas para população de zero a três anos, RS, 2014 a 2017

Municípios	Vagas a criar 0 a 3 anos			
	2014	2015	2016	2017
Porto Alegre	5.843	5.107	5.811	6.757
Viamão	5.828	5.813	5.933	5.860
Alvorada	5.343	5.419	5.375	5.388
Canoas	5.614	5.238	5.103	5.096
Gravataí	5.516	5.442	5.408	4.754
Pelotas	4.197	3.984	3.702	3.663
Caxias do Sul	4.453	3.679	3.103	3.567
Rio Grande	4.002	4.013	2.911	3.074
São Leopoldo	2.878	2.465	2.180	2.194
Novo Hamburgo	2.546	2.491	2.516	2.186
Sapucaia do Sul	2.266	2.320	2.197	2.048
Santa Maria	2.751	2.317	2.223	2.014
Guaíba	1.636	1.278	1.280	1.433
Cachoeirinha	1.061	884	1.003	1.144
Passo Fundo	1.733	1.625	1.449	1.105
Camaquã	1.126	1.048	1.000	933
Uruguaiana	1.109	1.111	1.031	907

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados disponíveis no documento Radiografia da EI no Rio Grande do Sul 2016/2017.

Em relação à criação de vagas para crianças de quatro e cinco anos de idade, o município tinha um déficit menor comparado com a criação de vagas à população de zero a três anos, conforme a tabela abaixo.

Tabela 10 - Municípios que mais precisam criar vagas para população de quatro a cinco anos, RS, 2014 a 2017

Municípios	Vagas a criar 4 a 5 anos			
	2014	2015	2016	2017
Porto Alegre	8.099	7.920	7.114	6.464
Alvorada	4.758	4.823	4.239	4.118
Canoas	5.158	4.304	2.802	2.697
Gravataí	4.072	3.914	3.147	2.494
Caxias do Sul	3.968	3.507	2.191	1.878
Viamão	4.368	4.269	2.566	1.795
Uruguaiana	1.072	1.209	1.135	1.135
São Leopoldo	2.079	101	1.768	1.004
Rio Grande	1.638	1.485	680	785
Sapucaia do Sul	1.592	1.380	1.041	749
Cachoeirinha	1.162	1.164	829	649
Novo Hamburgo	1.354	1.193	724	506
Canguçu	682	718	476	501
Camaquã	646	642	440	397
Passo Fundo	1.198	1.135	720	311
Guaíba	867	771	383	295
São Gabriel	692	586	440	291
Vacaria	721	678	494	252
Bagé	685	611	427	203
Santa Maria	1.287	1.022	480	172
Pelotas	2.639	2.404	667	152

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados disponíveis no documento Radiografia da EI no Rio Grande do Sul 2016/2017.

Analisando, o município de Santa Maria em 2014 e 2015 necessitava criar mais de mil vagas na pré-escola. Posteriormente, nos anos de 2016 e 2017 houve maior expansão do atendimento às crianças de quatro e cinco anos de idade.

Os dados ilustrados nas tabelas acima reafirmam o esforço do município em buscar criar vagas para crianças na creche e pré-escola, contudo também revelam o panorama descrito por Sara:

O direito à EI é garantido para as crianças na faixa etária obrigatória de 4 e 5 anos de idade, mas ainda não abrange o acesso a todas as crianças na faixa etária de zero a três anos de idade, pois existe a falta de vagas diante de uma demanda existente.

Após a determinação da obrigatoriedade da pré-escola, os municípios passaram a priorizar o atendimento a essas faixas etárias, de quatro e cinco anos de idade. Com a

aprovação da Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013), tem aumentado a demanda a esse atendimento, e, assim, a oferta de matrículas de crianças de quatro e cinco anos tem sido feita em detrimento da educação de zero a três anos. Soma-se com a determinação da obrigatoriedade de matrícula a todas as crianças de quatro anos na EI até 2016, repercutindo diretamente no atendimento de zero a três anos de idade; e já que essa faixa etária não é tida como obrigatória, o atendimento ficou secundarizado e, como consequência, abdica-se também dos investimentos para a oferta da EI nas creches.

Campos faz uma alerta sobre as novas formas de segmentação produzida:

[...] pela introdução da obrigatoriedade na EI, que tende a romper com a unidade pedagógica e de gestão arduamente conquistada nessa etapa educativa. Adotada pela maioria dos países da região, tem produzidos efeitos paradoxais e instaurado uma nova dinâmica na composição e gestão dos sistemas educativos. No que se refere ao primeiro aspecto, a focalização no ciclo etário final – 4 a 5 anos de idade – tem induzido ao crescimento das matrículas, verificando-se em alguns países a universalização do acesso. No entanto essa universalização tem sido feita em detrimento da educação das crianças de 0 a 3 anos, destinatárias cada vez mais de programas de caráter assistencial e qualidade precária. (2012, p. 99)

As palavras de Sara, comparando com os dados das tabelas anteriores das vagas a criar para a creche e pré-escola, convergem com as do autor acima, ao mencionar que a universalização do atendimento à pré-escola tem sido em detrimento de vagas para as crianças de zero a três anos. Na tentativa de suprir a demanda originada pela obrigatoriedade do atendimento de crianças de quatro e cinco anos de idade, ampliou-se o número de vagas para a referida faixa etária, como forma de cumprimento à legislação; enquanto isso, o atendimento de crianças de zero a três anos de idade continua sendo muito restrito.

Restrito, porque nem todas as crianças que estão dentro dessa faixa etária tem garantido seu direito de acesso à, enquanto a pré-escola passa a ser compulsória como um direito das crianças de quatro e cinco anos de idade e, ao mesmo tempo, dever do Estado em ofertá-la e das famílias a obrigação com a matrícula e com a frequência. A creche, por sua vez, constitui-se como um direito da criança com caráter opcional para as famílias, e mesmo sendo dever do poder público em ofertá-la como efeito da obrigatoriedade da pré-escola, os municípios estão buscando atender a garantia de matrículas às crianças de quatro e cinco anos de idade.

Entende-se a necessidade de garantir o atendimento para a pré-escola, no entanto, é controverso que isso ocorra fragilizando e precarizando o atendimento para as crianças de zero a três anos de idade na creche.

Dando continuidade, **Mônica**, ao fazer análise da atuação da SMED para garantir o direito a EI, afirma: "**Acredito que, de certa forma, a SMED delega a instituição de ensino a tarefa de garantir as vagas, não priorizando a qualidade**".

A referida análise diz respeito a situações em que se prioriza a oferta de vagas, sem que se leve em conta o espaço físico adequado. Entretanto, ressalta-se que a qualidade do atendimento na EI também é um direito das crianças e deve ser assegurado pelas instituições.

A criação de vagas nas instituições exige mudanças significativas nas escolas para garantir atendimento das crianças. Nesse sentido, é importante ressaltar que a ampliação do acesso à EI ocorra, tendo em vista a garantia de espaços adequados para atender com qualidade essa etapa da EB.

Rosa menciona os processos de formação continuada para os coordenadores pedagógicos promovidos pela SMED:

A SMED proporciona momentos de reflexões, discussões e estudos junto à equipe pedagógica das escolas visando à qualidade da EI. Acredito que os professores que estão em sala de aula também deveriam fazer parte destes encontros, esporadicamente participam de algum seminário ou evento organizado pela secretaria.

Para Rosa, são espaços importantes, pois os encontros têm como foco qualificar o atendimento, sendo que o coordenador pedagógico é convidado a participar desse processo formativo, e, em sua opinião, poderia ser estendido para todos os professores da rede. Na ocasião, pelas possibilidades, a SMED optou por promover os encontros formativos com os coordenadores pelas atribuições e o papel importante que exercem na instituição:

[...] - Coordenar o planejamento de ensino e o planejamento de currículo; [...]. - Coordenar o planejamento de ensino, buscando formas de assegurar a participação atuante e coesiva da ação docente na consecução dos objetivos propostos pela Escola; [...] - Propor sistemática do fazer pedagógico, condizente com as condições do ambiente e em consonância com as diretrizes curriculares; - Coordenar e dinamizar mecanismos que visam instrumentalização aos professores quanto ao seu fazer docente. (SANTA MARIA, 2003)

Ao analisar as ponderações dos participantes sobre a qualidade do atendimento na EI, acrescenta-se que essa temática sempre foi alvo de reflexão nos documentos legais para a Educação EI desde 1994, com a definição de uma Política Nacional de EI, tendo entre os

principais objetivos e "[...] a promoção da melhoria da qualidade do atendimento em instituições de EI." (BRASIL, 1994a)

Ainda em 1994, é publicado o documento: EI no Brasil: situação atual (BRASIL, 1994b). Em 1995, o MEC define como um dos seus principais objetivos: “[...] a melhoria da qualidade no atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos” (BRASIL, 2006b, p. 10).

Em 1999, foram aprovadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI – DCNEIs, a partir da Resolução nº 1 de 7 abril de 1999 (BRASIL, 1999).

De caráter mandatário, as DCNEIs propuseram novas demandas para as instituições da área, especialmente, em relação às orientações curriculares e à elaboração de seus projetos pedagógicos. O referido documento estabelece as diretrizes, princípios, fundamentos e procedimentos que deverão orientar as instituições de EI quanto à organização, articulação, desenvolvimento e avaliação de suas propostas pedagógicas, entre eles, destacam-se:

I – As Propostas Pedagógicas das Instituições de EI devem respeitar os seguintes Fundamentos Norteadores; a) Princípios Éticos da Autonomia, da Responsabilidade, da Solidariedade e do Respeito ao Bem Comum; b) Princípios Políticos dos Direitos e Deveres de Cidadania, do Exercício da Criticidade e do Respeito à Ordem Democrática; c) Princípios Estéticos da Sensibilidade, da Criatividade, da Ludicidade e da Diversidade de Manifestações Artísticas e Culturais. (BRASIL, 1999)

Em 2006, foi elaborada a Política Nacional de EI (BRASIL, 2006b), cuja finalidade é definir as Diretrizes da Política Nacional de EI, seus objetivos, metas, estratégias e recomendações. Neste documento, fica estabelecida também a necessidade de definir os Parâmetros de Qualidade para a EI, os quais são logo após apresentados em dois Volumes, que têm “[...] o objetivo [...] de estabelecer padrões de referência orientadores para o sistema educacional no que se refere à organização e funcionamento das instituições de EI” (BRASIL, 2006b, p. 08).

Nesse mesmo sentido, foram definidos os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para as Instituições de EI (BRASIL, 2008), os quais trazem propostas para a construção de espaços escolares acolhedores e planejados de acordo com as necessidades das crianças, das famílias e dos educadores. Logo após, foram criados os Indicadores de Qualidade para a EI (2009b), que apresentam sugestões para avaliação da EI, ressaltando a questão de uma gestão democrática e participativa, salientando a participação e avaliação dos processos educativos por parte dos municípios e das escolas junto às comunidades.

Para contemplar esta nova proposta, também foram elaboradas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI (DCNEIs), através da Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009c). As Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI, de caráter mandatório, orientam a formulação de políticas, incluindo a de formação de professores e demais profissionais da Educação, e também o planejamento, desenvolvimento e avaliação pelas unidades de seu Projeto Político-Pedagógico, servindo para informar as famílias das crianças matriculadas na EI sobre as perspectivas de trabalho pedagógico que podem ocorrer. (BRASIL, 2009c, p. 3).

Faz-se necessário destacar que tais documentos legais, organizados com a finalidade de qualificar o atendimento da criança em instituições infantis, como cidadão de direitos e demais políticas públicas, têm como prioridade garantir o direito à criança a uma educação de qualidade.

Paralelo às análises dos professores sobre a atuação da SMED para a garantia do direito a EI, os participantes também compartilham as ações que são desenvolvidas nas respectivas instituições em que atuam e que visam contribuir para a garantia dos direitos das crianças.

Todos os professores responderam que desenvolvem constantemente ações com vistas a garantir o direito às crianças e descreveram quais seriam estas ações, **Maria**, traz alguns exemplos: "**Educação, alimentação, brincadeiras saúde com Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Saúde na Escola (PSE), lazer, apresentação do Estatuto da Criança e do Adolescente**".

Camila também cita "**Educação, alimentação, PSE, PSF (saúde), lazer, brincadeiras, levar ao conhecimento das crianças que existe o ECA que é onde estão assegurados todos os direitos delas**".

Maria e Camila, de forma sucinta, elucidam algumas ações que são desenvolvidas e que buscam garantir direitos fundamentais como a educação, a saúde e ressaltam programas que são desenvolvidos na instituição em parceria com outros órgãos como é o caso do Programa Saúde da Família (PSF) e do Programa Saúde na Escola (PSE).

O Programa Saúde da Família (PSF), implantado no Brasil pelo Ministério da Saúde em 1994, atualmente denominada como "Estratégia de Saúde da Família", por não se tratar mais apenas de um programa, no município de Santa Maria, foi instituído pela Lei nº 4721/03 em 17 de dezembro de 2003 (SANTA MARIA, 2003).

O outro programa citado pelos professores, o Programa Saúde na Escola - PSE foi instituído pelo Decreto nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007 "[...] com finalidade de contribuir para a formação integral dos estudantes da rede pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde." (BRASIL, 2007)

Os principais objetivos deste PSE são:

I - promover a saúde e a cultura da paz, reforçando a prevenção de agravos à saúde, bem como fortalecer a relação entre as redes públicas de saúde e de educação; II - articular as ações do Sistema Único de Saúde - SUS às ações das redes de educação básica pública, de forma a ampliar o alcance e o impacto de suas ações relativas aos estudantes e suas famílias, otimizando a utilização dos espaços, equipamentos e recursos disponíveis; III - contribuir para a constituição de condições para a formação integral de educandos; IV - contribuir para a construção de sistema de atenção social, com foco na promoção da cidadania e nos direitos humanos; V - fortalecer o enfrentamento das vulnerabilidades, no campo da saúde, que possam comprometer o pleno desenvolvimento escolar; VI - promover a comunicação entre escolas e unidades de saúde, assegurando a troca de informações sobre as condições de saúde dos estudantes; e VII - fortalecer a participação comunitária nas políticas de educação básica e saúde, nos três níveis de governo.

O PSE é implementado mediante adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos objetivos e diretrizes do programa, formalizada por meio de termo de compromisso no qual se deve considerar: "O planejamento das ações do PSE deverá considerar: I - o contexto escolar e social; II - o diagnóstico local em saúde do escolar; e III - a capacidade operativa em saúde do escolar." (BRASIL, 2007)

Ao fazer análise dos objetivos do PSE, citado pelos participantes da pesquisa como uma das ações que a escola de EI desenvolve, deve-se avalia-lo como sendo uma importante política pública para infância, uma vez que tal programa compreende a avaliação clínica, nutricional, promoção da alimentação saudável, avaliação oftalmológica bem como as ações de educação permanente em saúde, atividade física e saúde, promoção da cultura da prevenção no âmbito escolar e inclusão das temáticas de educação em saúde no projeto político pedagógico das escolas.

Em Santa Maria, segundo os dados disponíveis pela Prefeitura Municipal, as estratégias planejadas para serem desenvolvidas em 2017 pelo Programa Saúde na Escola (PSE) – que objetiva trabalhar com os alunos, no ambiente escolar, diferentes ações na área da saúde, incluem: saúde mental, prevenção de acidentes, doenças sexualmente transmissíveis, uso de substâncias ilícitas, oftalmologia, odontologia, entre outras áreas, e pelo menos 40 escolas da Rede Municipal e 24 unidades de saúde do Município aderiram ao programa.

Ressalta-se que algumas ações já foram sinalizadas no ano de 2016, e que começariam a ser efetivadas a partir de um plano de ação, com a parceria entre as áreas de saúde e educação no município no ano seguinte, em 2017. Certamente, é uma proposta que viabiliza que crianças também tenham seus direitos fundamentais garantidos.

Luciana também faz menção ao programa PSE e cita outras ações como:

A festa da família envolvendo ações de cidadania. Além disso, há projeto Saúde e prevenção nas escolas PSE, que consiste em me ações e parecerias com a Unidade de Saúde ao lado da escola (psicólogos dentistas, nutricionista, médicos e enfermeiros). Também há parceria com as instituições de ensino superior, com diversos projetos enriquecendo a prática pedagógica, ações entre amigos para melhorias nas instalações da escola e integração da família com a escola.

Entre as ações citadas pelos participantes, **Vera** relata: "**Além de um ambiente acolhedor, seguro e saudável, proporcionamos além de cuidados necessários atividades pedagógicas e lúdicas**".

Lilian, de maneira geral, coloca que são promovidas: "**Ações constantes que visam sempre o bem-estar e os direitos que as crianças possuem, desde a chegada da escola até o momento da despedida, priorizando seu desenvolvimento integral**".

Sara complementa as colocações de Lilian, ao especificar que:

São desenvolvidas ações que garantem, por exemplo: o bem-estar da criança; o direito ao cuidado e a educação; a alimentação adequada; direito ao brincar; além de práticas pedagógicas que abrangem a diversidade e direito da criança a ser protagonista durante todo o processo educacional, demonstrando seus interesses, necessidades e curiosidades.

Observou-se, a partir das ponderações dos participantes, que as ações descritas como desenvolvidas nas instituições em que atuam articulam-se com o ECA, em que são garantidos vários direitos, entre eles, o direito à liberdade, compreendendo aspectos como: "I - ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais; II - opinião e expressão; III - crença e culto religioso; IV - brincar, praticar esportes e divertir-se; [...]" (BRASIL, 1990).

Observou-se também nas colocações de Sara, ações que visam o direito ao respeito, preconizado no Art. 17 do ECA:

O direito ao respeito consiste na garantia da integridade física, psicológica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, identidade, autonomia, valores, ideias, crenças, espaços e objetos pessoais (BRASIL, 1990).

Enfatiza-se a exposição de Sara, em relação às ações desenvolvidas em sua instituição, que, além de estarem articuladas com o ECA, reforçam as diretrizes, objetivos, metas e estratégias a serem alcançadas pelas instituições de EI definidas pelo MEC no documento Política Nacional de EI: pelo direito da criança de 0 a 6 anos à Educação (BRASIL, 2006b). Esse, em linhas gerais, destaca a necessidade da indissociabilidade entre cuidar e educar, o papel complementar das instituições de EI à educação familiar, o direito da criança à EI, a inclusão de crianças com necessidades especiais e o brincar como forma privilegiada da criança conhecer o mundo. Também referencia-se a partir das falas dos participantes, o documento Critérios de Atendimento em Creches que respeite os direitos fundamentais das crianças (BRASIL, 2009), em que focaliza o atendimento em creche, para crianças entre 0 a 6 anos de idade e traz orientações para garantir um atendimento de qualidade, tendo uma preocupação na relação entre o cuidado e a educação.

Entre as ações que visam os direitos de crianças e adolescentes, a garantia de vagas na instituição é citada por **Mônica**: "[...] **todos os esforços são feitos para garantir a vaga das crianças na instituição**".

Lara complementa dizendo que:

A ampliação de vagas, esclarecimento aos pais quanto à responsabilidade com as crianças da EI, a frequência, discussão da proposta pedagógica da escola, avaliação do trabalho desenvolvido com a melhoria da qualidade da educação, etc.

No capítulo que trata especificamente do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, o ECA traz que deve ser garantido a crianças e adolescente a igualdade de condições para o acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. Além disso, menciona o direito que os pais ou responsáveis têm de serem informados acerca do processo pedagógico, assim como participar da definição das propostas educacionais para seus filhos.

A exemplo de Sara, **Leticia** menciona a ampliação de vagas na instituição e outras ações que visam garantir a qualidade do atendimento as crianças de na EI:

A ampliação de vagas, esclarecimento aos pais quanto a responsabilidade com os alunos da EI, a frequência, discussão da proposta pedagógica da escola, avaliação do trabalho desenvolvido com vistas a melhoria da qualidade do atendimento as crianças.

Betina também faz referência à qualidade no atendimento: "**Buscamos desenvolver ações para que todas as crianças da comunidade tenham garantido o acesso à EI e também qualidade no atendimento na instituição**".

Complementando as falas anteriores, **Milena** enfatiza que:

Na nossa escola, trabalhamos sempre no sentido de garantir o direito a nossas crianças, e isto perpassa desde uma proposta pedagógica diferenciada até adequação de horários para algumas famílias (plantão sob a responsabilidade de um professor) para facilitar e possibilitar que as crianças sejam atendidas no ambiente escolar.

Os professores participantes da pesquisa acima trazem em suas falas a preocupação com a melhoria da qualidade no atendimento às crianças, ponto importante a ser considerado quando se remete à garantia de direitos, conforme sinaliza o documento Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças:

Atingir, concreta e objetivamente, um patamar mínimo de qualidade que respeite a dignidade e os direitos básicos das crianças, nas instituições onde muitas delas vivem a maior parte de sua infância, nos parece, nesse momento, o objetivo mais urgente. (BRASIL, 2009, p. 7)

É importante uma análise acerca do conceito de qualidade, pois as possibilidades são amplas quando se trata de avaliar ou estabelecer padrões de qualidade na EI. Nesse sentido, é importante citar algumas publicações do Ministério da Educação (MEC), que tratam mais especificamente de critérios e indicadores de qualidade para essa etapa da EB. Entre eles, os Parâmetros Nacionais de Infraestrutura para Instituições de EI (BRASIL, 2006b), Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de EI (BRASIL, 2006c) e Parâmetros de Qualidade para a EI (BRASIL, 2006d), versão definitiva, editada em dois volumes, com o objetivo “[...] estabelecer padrões de referência orientadores para o sistema educacional no que se refere à organização e funcionamento das instituições de EI” (BRASIL, 2006d, p. 8). O último diz respeito aos Indicadores da Qualidade na EI, caracterizados por serem “[...] um instrumento de autoavaliação da qualidade das instituições de EI, por meio de um processo participativo e aberto a toda comunidade” (BRASIL, 2009b, p. 7).

O referido documento aborda uma concepção de qualidade a partir de sete dimensões como: 1. Planejamento institucional; 2. Multiplicidade de experiências e linguagens; 3. Interações; 4. Promoção da saúde; 5. Espaços, materiais e mobiliários; 6. Formação e

condições de trabalho e demais profissionais; 7. Cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social (BRASIL, 2009b).

Esses documentos têm como objetivo servirem de subsídios para as instituições de EI que atendem a creche e pré-escola, para que as crianças tenham melhores condições de atendimento e, conseqüentemente, a garantia de direitos.

As colocações dos professores revelam esforços das instituições que atendem crianças de zero a seis anos de idade em buscar garantir a oferta e acesso de qualidade, entendendo que esse processo perpassa desde a infraestrutura à formação dos profissionais, bem como as condições para se realizar o trabalho pedagógico na EI. Como parte das incumbências do poder público, as DCNEIS determinam que "É dever do Estado garantir a oferta de EI pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção (BRASIL, 2009, p. 12).

É importante ressaltar os esforços das instituições para garantir padrão de qualidade no atendimento na EI, contudo, chama-se a atenção às ações do poder público para viabilizar e garantir condições necessárias nessa concretização.

7.2.2 Como equacionar o acesso à EI em Santa Maria RS- Brasil diante das dificuldades de falta de vagas e estrutura física?

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu Art. 211 que "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino". O Art. 211 da Constituição Federal também prevê: "[...] § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no EF e na EI".

A Lei nº 9.394 de 1996 no Art. 11 determinou que os municípios serão incumbidos de:

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

Com a distribuição das competências entre os entes federados, a oferta da EI ficou delegada em termos de responsabilidade para os municípios. Conforme a determinação legal

para o atendimento do EF com prioridade, os municípios passaram a contar com recursos financeiros do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do EFe de Valorização do Magistério (FUNDEF)²⁰. Tais recursos eram destinados exclusivamente ao financiamento das matrículas no ensino fundamental, e um fator indutor do processo de municipalização do EF, implicando também na municipalização da oferta de EI.

Em 2006, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)²¹, ampliando o financiamento para toda a EB e suas modalidades, e assim as matrículas da EI passaram a ser incluídas nesse fundo contábil.

Importa ressaltar que a EI no âmbito das políticas públicas educacionais, entre elas de financiamento, conseguiu algumas conquistas, especificamente com a aprovação do FUNDEB, pois o FUNDEF não previa recursos para esta etapa da EB. Todavia, o que se apresenta é que a EI ficou anos relegada, não existiram investimentos do FUNDEF e os escassos recursos federais alocados para creche e pré-escola eram oriundos do Programa de Alimentação Escolar e Planos de Trabalho Anual (PTA).

Essa conjuntura de municipalização da EI e ausência de recursos provenientes do FUNDEF e no FUNDEB permite questionar: os recursos são suficientes?

As considerações que seguem dão indícios das dificuldades que as instituições municipais de EI enfrentam, tendo como demanda garantir o direito à educação para os santamarienses. Ao serem questionados, todos os professores participantes revelaram que a instituição em que atuam enfrenta dificuldades de diferentes ordens, e por pertencerem à mesma rede essa constatação revela o panorama da EI no município de Santa Maria, que pode também ser de outros municípios em especial, se tomarmos os recursos que são destinados para essa etapa da EB.

As dificuldades enfrentadas pelas instituições de EI poderiam ser minimizadas se houvesse mais investimentos para essa etapa da EB. Assim, por serem contextos e realidades diferentes, por vezes, apresentam alguns pontos que se assemelham e outros não, devido à especificidade de cada uma delas. Nesse sentido, toma-se como princípio que:

²⁰ Foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n. 2.264, de junho de 1997. Foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998.

²¹ Fundo criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

Entender a educação de um município, nos seus diferentes níveis e dependências administrativas, enquanto sistema educacional, significa buscar uma unidade na diversidade, integrar as partes num todo assegurando um conjunto operante e coerente, mas que também preserve as especificidades das partes. (CORSINO, 2003, p. 62)

A especificidade de cada instituição que oferta a pré-escola se revela na fala dos professores participantes da pesquisa, ao descreverem as dificuldades enfrentadas em diversos aspectos, tanto no que concerne à oferta de vaga, ao acesso e também à qualidade, entre outros.

De modo mais específico, os participantes também colocam que as instituições nas quais atuam apresentam dificuldade em relação aos espaços físicos para atender a demanda, conforme **Lilian**, ao expor que, entre essas existe a necessidade de: **"Ofertar mais vagas devido ao espaço físico."**

Da mesma forma, **Simone** ressalta a falta de: **"Espaços físicos e maior número de profissionais"**.

Mas uma vez, **Sara** argumenta que: **"A escola não consegue atender a demanda de todas as crianças, pois não há espaço físico para expandir o atendimento"**.

Diante da necessidade de ofertar mais vagas para atender a demanda e sem espaço físico, as instituições de ensino se deparam com uma situação que não conseguem resolver. No entanto, articulado com as demais políticas públicas para a EI, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a EI descrevem como uma das competências para os municípios que:

[...] adotem medidas para suprir vagas em locais de alta vulnerabilidade e para populações em situação de risco social iminente; adotem medidas para garantir que o acesso às vagas respeite o critério de equidade social sempre que a demanda superar a oferta de matrículas nas instituições municipais de EI; [...] (BRASIL, 2006b, p. 20)

Vera ratifica as falas anteriores, afirmando que: **"A nossa maior dificuldade é em relação à estrutura física. Instalações velhas, sempre necessitando de reparos e temos que contar com as verbas federais, que são insignificantes ao que é necessário"**.

A infraestrutura adequada, bem como a necessidade de ampliação, é citada por **Luciana**:

Encontra dificuldades, tendo em vista a maior procura e a pouca oferta de vagas, pelo fato da estrutura física ser inadequada. Exemplo disso é própria EMEL, que possui espaço para a ampliação, mas não recebemos incentivos.

Na opinião de Luciana, se a instituição tivesse mais espaço físico poderia atender a demanda da comunidade e ofertar mais vagas. Semelhante a essa fala, a professora **Betina** menciona que: "**A escola encontra dificuldade em relação à infraestrutura para garantir mais vagas para as crianças**".

A infraestrutura é citada por Luciana como inadequada e por outros professores, sendo importante considerar que em 1998 o MEC publicou os Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de EI (BRASIL, 1998), com o objetivo de determinar padrões mínimos para a melhoria da qualidade da EI e orientar o funcionamento dos sistemas de ensino. O documento discute, dentre outras questões, a importância da organização dos ambientes para o desenvolvimento das crianças. Composto de alguns artigos, entre eles, Estrutura e funcionamento das instituições de EI, Oliveira descreve que:

O espaço físico da instituição, o tamanho e arranjo espacial de suas salas são fatores que favorecem maior ou menor oportunidades para interações, sendo a organização do espaço um exemplo vivo da proposta pedagógica concebida pelos professores. Deve haver a presença de espaços físicos variados [...]. Neles é necessário a observância de exigências técnicas quanto ao tamanho, ventilação, som e iluminação dos aposentos. (1998, p. 91)

Ocorre, portanto, uma ênfase no aspecto pedagógico do espaço e à importância dos aspectos arquitetônicos/estruturais nas instituições de EI, que favoreçam o desenvolvimento das crianças.

Convergindo com o referido documento do MEC, o PNE (BRASIL, 2001) determinou:

2. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de EI (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a: a) espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário; b) instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças; c) instalações para preparo e/ou serviço de alimentação; d) ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da EI, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brincar; e) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; f) adequação às características das crianças especiais. 3. A partir do segundo ano deste plano, somente autorizar construção e funcionamento de instituições de EI, públicas ou privadas, que atendam aos requisitos de infraestrutura definidos no item anterior. 4. Adaptar os prédios de EI de sorte que, em cinco anos, todos estejam conformes aos padrões mínimos de infraestrutura estabelecidos. (BRASIL, 2001, grifo meu).

Em determinação ao PNE (BRASIL, 2001), em 2006, o MEC publicou Parâmetros

básicos de infraestrutura para instituições de EI (BRASIL, 2006), contendo concepções e orientações de reforma e adaptação dos espaços de EI. Contextualiza assim a realidade de muitas instituições de EI ao expor que:

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

Dentre os objetivos estabelecidos nos parâmetros, destaca-se que:

[...] a adequação dos ambientes internos e externos (arranjo espacial, volumetria, materiais, cores e texturas) com as práticas pedagógicas, a cultura, o desenvolvimento infantil e a acessibilidade universal, envolvendo o conceito de ambientes inclusivos. (BRASIL, 2006, p. 21).

Ao fazer análise dos documentos acima destacam-se os avanços quanto a se pensar e projetar um espaço destinado às crianças, com ênfase à especificidade que a EI detém. Apesar disso, a realidade de muitas instituições que ofertam a EI ainda são espaços que não foram projetados nomeadamente para o atendimento de crianças de zero a cinco anos de idade, em que muitas são adaptadas e não respondem aos parâmetros estabelecidos.

Com o propósito de prestar assistência aos municípios e Distrito Federal para construção creches e pré-escolas públicas além da aquisição de equipamentos e mobiliário, foi criado pelo governo federal o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de EI (Proinfância), pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007).

O programa foi uma importante iniciativa de colaboração entre os entes federados para a melhoria da infraestrutura da rede física escolar de EI. Dito isso, acredita-se que para muitos municípios que efetivamente conseguiram concluir as obras das creches e pré-escolas²², o mesmo foi fundamental para minimizar as carências de instalações apontadas no documento

²² O programa tanto em nível federal e municipal apresentou fragilidades na sua gestão, pois em muitos municípios as obras não foram concluídas por dificuldades contratuais com empreiteiras e com o desvio de recursos públicos.

citado anteriormente, e a primeira vez em que o governo federal propôs um programa de construção e/ou reforma de escolas de EI com base em um projeto arquitetônico.

As instituições de ensino, muitas vezes, não conseguem dar conta de atender as demandas geradas na própria comunidade em que está inserida, como reforça **Lara**, ao dizer: **"A maior dificuldade é acomodar demanda as crianças da nossa comunidade sem espaço físico e recursos humanos adequados"**.

Entre as maiores dificuldades citadas pelos participantes está à falta de estrutura física adequada, uma situação que afeta as instituições que ofertam a pré-escola. Sendo que na EI há vários documentos e políticas que reconhecem os espaços físicos das instituições como aspecto fundamental no processo de aprendizagem e desenvolvimento das crianças. Em 2006, foram publicados os Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de EI (BRASIL, 2006c), elaborado em parceria com educadores, arquitetos e engenheiros envolvidos em planejar, refletir e construir/ reformar os espaços destinados à educação das crianças de zero a seis anos.

Mesmo com a existência de tais parâmetros, diversas instituições de EI funcionam em condições precárias de instalações. Além da carência de infraestrutura básica, muitas limitam os processos de exploração das crianças, sem contar as que não têm pracinhas, e outras que as têm em condições precárias.

Nesse sentido, destaca-se a lacuna existente entre o que propõem os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de EI e outros documentos, diante da realidade concreta das edificações das instituições de EI. Inclusive, no município de Santa Maria, em que muitas creches e pré-escolas atendem crianças em espaços que não foram projetados para atender crianças de zero a cinco anos e onze meses.

Ademais, definição da qualidade da educação, articulada às relações envolvendo os recursos materiais, humanos, no contexto da prática, são também pontuadas pelos participantes quando enfatizam inclusive o excesso de crianças nas turmas como uma das tantas dificuldades enfrentadas pelas instituições de EI.

Além da questão do acesso e de profissionais habilitados para entender os alunos com necessidades especiais, **Maria** também expõe: **"Dificuldade em profissionais da área da Educação Especial, mais salas, necessidade de vaga para atender crianças com necessidades, maior valor nas verbas para a melhoria da escola"**.

A ampliação de verbas para a educação é uma das metas previstas no atual PNE que trata do financiamento da educação, prevendo:

Ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014a).

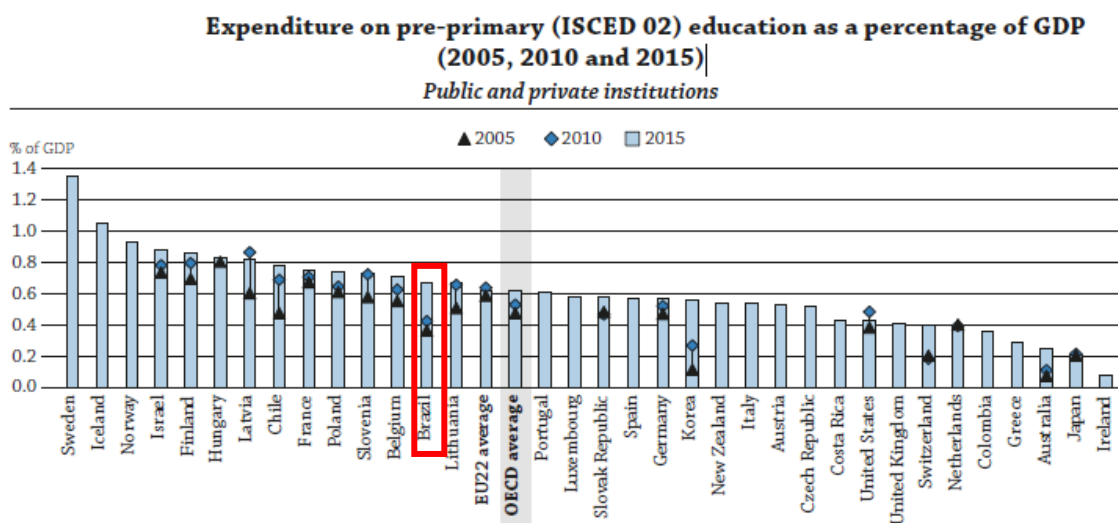
O PNE (2014) sinaliza mais investimentos na área da educação, sendo que a meta vinte acima citada assume importância substancial em conjunto com as suas doze estratégias para dar conta de alcançá-las.

O Brasil está entre os países que, nos últimos anos, ampliaram os investimentos na EI:

Em todos esses países, as despesas em instituições de ensino pré-primário aumentaram a uma taxa mais rápida que o PIB, resultando em média nos países da OCDE, com um aumento nas despesas com instituições de ensino como uma porcentagem do PIB 0,1 ponto percentual entre 2005 e 2015. O aumento é de pelo menos 0,3 ponto percentual nesse período em Brasil (de 0,4% a 0,7%) [...] (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018, p. 170, tradução minha)

Os dados do relatório revelam que o país passou de um investimento próximo a 0,4% do Produto Interno Bruto (PIB), em soma das riquezas produzidas pelo Brasil no ano de 2015, para 0,7% em pré-escolas e creches. No entanto, o índice de investimentos nacional com essa etapa da educação básica ainda se encontra abaixo da média em relação aos demais países que compõem a OCDE, sendo 0,8% do PIB.

Gráfico 2 - Despesas com educação pré-primária em porcentagem do PIB (2005, 2010 e 2015)



Fonte: (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018, p. 170)

Com a aprovação da proposta de Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016a) que limita os gastos públicos pelos próximos vinte anos, o Brasil se encontra diante de um panorama de desmonte dos investimentos públicos, em especial, na área de educação. Nesse sentido, question-se se será possível efetivar a ampliação do investimento público na área de educação, prevista no atual PNE?

Com a priorização de investimento na área da educação, certamente, as dificuldades seriam amenizadas, conforme expõe **Camila**, pois:

A escola encontra dificuldades como, por exemplo, espaço físico para garantir mais vagas, profissionais na área da educação especial, mais vagas para atendimento especializado, necessidade de verbas para melhorias, conservação e manutenção da escola.

Os recursos humanos de uma instituição são fundamentais para que as crianças, além de terem a vaga, tenham acesso à EI de qualidade. A dificuldade enfrentada pela instituição em que Lara e Letícia atuam com relação a recursos humanos é enfatizada por **Elizabete**, justificando-se pelo número de crianças por turmas:

A escola encontra dificuldade com relação ao número de crianças por turmas e o número de profissionais para esse atendimento. A grande maioria das turmas ultrapassa o número de crianças conforme a Lei Municipal. O excesso de crianças por turma afeta diretamente os professores e o trabalho pedagógico interferindo na qualidade do atendimento.

Mônica também relata que, entre as dificuldades da instituição em que atua, uma é: **"Quanto ao número elevado de crianças por turma e a falta de estagiárias para auxiliar os professores"**. Tratando-se de um fator que influencia na organização do trabalho docente e na qualidade do atendimento na EI.

Quanto ao número de crianças por turma assim como em relação ao de crianças a serem atendidas por professor, encontra-se definida na Resolução CMESM (Conselho Municipal de Educação de Santa Maria) nº 30, de 21 de novembro de 2011 no Art. 22: "Os parâmetros para a organização de grupos de crianças deverão levar em consideração o Projeto Político Pedagógico e o espaço físico, bem como observar a relação denominação/idade, criança/adulto e criança/professor", conforme a tabela abaixo.

Tabela 11 - Organização de grupos de criança por Etapa idade e relação criança/adulto, relação criança/professor

ETAPA	IDADE	RELAÇÃO CRIANÇA/ADULTO RELAÇÃO CRIANÇA/PROFESSOR
a. Berçário I (BI)	de zero a um ano (0 – 1)	6 crianças por adulto No máximo 12 crianças por professor
b. Berçário II (BII)	de um a dois anos (1 – 2)	6 a 8 crianças por adulto No máximo 18 crianças por professor
c. Maternal I (MI)	de dois a três anos (2 – 3)	10 a 12 crianças por adulto No máximo 18 crianças por professor
d. Maternal II (MII)	de três a quatro anos (3 – 4)	12 a 15 crianças por adulto No máximo 20 crianças por professor
e. Pré-Escola A (Pré A)	de quatro a cinco anos (4 – 5)	15 a 20 crianças por adulto No máximo 20 crianças por professor
f. Pré-Escola B (Pré B)	de cinco anos a cinco anos e onze meses (5 – 5a 11m)	20 crianças por adulto No máximo 20 crianças por professor

Fonte: (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA MARIA, 2011).

Ao fazer a análise dos documentos que tratam sobre a relação de criança por professor, o Parecer CNE/CEB nº 22/98, de 17/12/98, que precedeu a Resolução CNE/CEB nº 1 de 07/04/1999 (BRASIL, 1999), que definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI, os mesmos afirmam:

As estratégias de atendimento individualizado às crianças devem prevalecer. Por isto a definição da quantidade de crianças por adulto é muito importante, entendendo-se que no caso de bebês de 0 a 2 anos, a cada educador devem corresponder no máximo de 6 a 8 crianças. As turmas de crianças de 3 anos devem limitar-se a 15 por adulto, e as de 4 a 6 anos de 20 crianças. (BRASIL, 1998)

Os Parâmetros Nacionais de qualidade para a EI em seu volume 2 também mencionam essa relação de número de crianças:

8.4 A relação entre o número de crianças por agrupamento ou turma e o número de professoras ou professores de EI por agrupamento varia de acordo com a faixa etária: • uma professora ou um professor para cada 6 a 8 crianças de 0 a 2 anos; • uma professora ou um professor para cada 15 crianças de 3 anos; • uma professora ou um professor para cada 20 crianças acima de 4 anos. (BRASIL, 2006, p. 35-36)

Ao citar aos documentos acima, algumas reflexões são necessárias. A primeira é que a lei municipal faz referência ao número máximo de crianças definido no Parecer CNE/CEB nº 22 (BRASIL, 1998) como sendo o mínimo. Trazendo-se um exemplo, tem-se o Berçário que

atende crianças de 0 a 1 ano de idade, de acordo com o definido pela Resolução CMESM nº 30 (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA MARIA, 2011) como seis crianças por adulto; no máximo, 12 por professor. O Parecer igualmente descreve "[...] no caso de bebês de 0 a 2 anos, a cada educador devem corresponder no máximo de 6 a 8 crianças." (BRASIL, 1998).

A segunda questão é com relação à nomenclatura adulto, educador e professor. Os parâmetros apesar de fazerem referência ao Parecer CNE/CEB nº 22 (BRASIL, 1998) utilizam somente a nomenclatura professor. Todavia, o Parecer CNE/CEB nº 22 (BRASIL, 1998) faz referência a "adulto" e "educador". A Resolução CMESM nº 30 (CMESM, 2011) utiliza as duas nomenclaturas "adulto" e "professor" ao estabelecer o número mínimo e o número máximo de crianças na proporção de atendimento.

As duas nomenclaturas utilizadas na Resolução CMESM nº 30 justificam-se ao trazer: "[...] § 2º – Quando a relação criança/adulto exceder aquela expressa na tabela acima (grifo do relator), o professor deve ter suas ações compartilhadas com o auxiliar ou monitor de EI." (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA MARIA, 2011)

Assim, abre-se a possibilidade para que o atendimento na EI seja realizado pelo professor e por mais um auxiliar ou monitor em cada grupo de crianças, após os tencionamentos que foram originados por uma das dificuldades encontradas nas instituições de EI, ou seja, número grande de crianças por turma.

A LDBEN (BRASIL, 1996) estabelece que, para trabalhar com crianças, é necessária a titulação em nível normal, ou seja, o magistério:

Art. 62 A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na EI e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

Assim, a lei prevê que todo profissional atuante dentro do espaço escolar necessita estar habilitado por magistério ou curso normal e pode-se dizer que:

[...] a persistência da figura do monitor, ou auxiliar, ou pajem, crecheira, etc. aparece como forma de burlar a exigência mínima de formação, não porque essa não seja desejada ou possível, mas porque o profissional que a possui custa mais caro. Pode-se, portanto, afirmar que a dificuldade não está em formar o educador infantil, mas em pagá-lo como salário que corresponde ao de um educador habilitado (CRAIDY, 2016, p. 4).

Para os municípios contratarem um auxiliar ou monitor tem um custo menor do que contratar mais professores. A presença de auxiliar/monitor nas instituições municipais de EI de Santa Maria é prática frequente. Nesse sentido, são compreensíveis as dificuldades que o município enfrenta para dar conta de ofertar a EI. Contudo, as políticas públicas municipais precisam estar alinhadas com as nacionais, buscando estratégias para que todos os cargos com atuação docente, tanto na creche quanto na pré-escola, sejam ocupados por profissionais com a formação exigida na legislação, preferencialmente, a licenciatura em pedagogia.

Rosa descreve várias dificuldades enfrentadas pelas instituições de EI:

Dificuldades: Oferta de vagas - Em alguns níveis foi necessário tirar a integralidade das turmas para que fosse possível ampliar o número de atendimentos. Realizamos na escola a readequação dos espaços físicos para atender mais crianças. Recursos Humanos - Falta de professores (solucionado com contratos emergenciais). Estagiárias: o número de estagiárias não é suficiente para o atendimento (SMED não realiza uma projeção – nº de atendimentos aumenta a cada ano e vagas para estagiárias permanecem as mesmas). Horário de planejamento - A escola tem uma reunião mensal com professores. A SMED não oferece pessoal para o horário de planejamento (garantido por lei) em especial na EI.

Os aspectos de diversas ordens sinalizados por Rosa dimensionam as dificuldades que as instituições de EI enfrentam para conseguir ofertar mais vagas para atender a demanda da comunidade, levando à reorganização de turmas e turnos, com a redução da oferta em tempo integral para a abertura de novas vagas apenas em jornada parcial. A ampliação do quadro de professores e estagiários é referenciada pela professora acima ao descrever que a instituição ampliou o atendimento, mas continua com os mesmos recursos humanos.

Uma das dificuldades apontada pela professora Rosa é determinada legalmente na legislação nacional, Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica: "§ 4º. Na composição da jornada de trabalho, observa-se o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos". (BRASIL, 2008). Desse modo, os professores devem cumprir 2/3 frente ao aluno e 1/3 em atividades extraclasse, de forma que tenham condições de planejar, discutir, pesquisar e participar de formações terço da carga horária para atividades extraclasse.

Garantir esse direito aos professores que atuam na EI é legitimar uma política pública educacional que busca oferecer condições para que os mesmos possam desenvolver com qualidade o seu trabalho docente.

No município de Santa Maria, não existe uma política que dê condições para que esse aspecto da lei seja cumprido. Dessa forma, os professores acabam trabalhando em casa, além de sua jornada e sem remuneração para isso. Em determinadas situações, algumas instituições acabam organizando alguns arranjos para garantir o mínimo.

É importante mencionar que os municípios como responsáveis prioritários por ofertar a EI precisam ampliar o número de vagas. Com isso, a ampliação e construção de novas escolas, mais profissionais, mobiliários e demais materiais implicarão na necessidade de mais recursos públicos. Ademais, buscar implementar a hora-atividade para que os professores tenham seus direitos garantidos.

Como é do conhecimento de todos, a maioria dos municípios brasileiros enfrenta dificuldades orçamentárias para o atendimento dos serviços públicos. No entanto, o que se espera são estratégias e o cumprimento da legislação nacional que atue para garantir melhores condições de trabalho aos professores e acesso à EI de qualidade para as crianças santamarienses.

Paralelo ao questionamento feito anteriormente aos professores da rede municipal, se a EMEI encontrava alguma dificuldade e em que aspecto, também foram questionados sobre quais seriam as possíveis implicações às instituições de EI de Santa Maria em relação à efetivação do direito das crianças de quatro e cinco anos de idade terem acesso à pré-escola.

Na opinião de **Rosa**: "**A falta de vagas e espaços físicos adequados**" está entre as maiores problemas enfrentadas pela instituição.

A ampliação e construção de espaços físicos adequados para atender a especificidade da EI possibilita aumentar o número de vagas, pois esta é uma das dificuldades citadas por **Maria**: "**Falta de vagas e maior número de professores**".

Lara, ao expor acerca das dificuldades enfrentadas pela instituição, descreve: "**A ampliação de vagas para atender a demanda, falta de recursos humanos e pedagógicos**".

A ampliação e a melhoria da infraestrutura da rede física é citada novamente por **Letícia** que afirma: "**A maior dificuldade é acomodar a demanda crianças sem espaço físico adequado e os recursos humanos**".

Já sinalizado como dificuldades enfrentadas pelas instituições anteriormente, **Simone**

coloca que o principal problema em sua opinião é: "**Excesso de crianças nas salas de aula e falta de profissionais**", para as instituições de EI garantirem o direito à educação a todas as crianças na faixa etária de quatro e cinco anos de idade, revelando um pouco da realidade de algumas escolas que ofertam a pré-escola e que tiveram que matricular mais crianças sem a ampliação dos espaços físicos.

Mônica descreve:

Acredito que seja o espaço físico que, para poder acomodar um maior número de crianças, acaba por ser restringido. Bem como, a falta de estagiárias para auxiliar, porque mesmo na pré-escola se faz necessário.

Para Mônica, o espaço físico acaba restringindo as possibilidades para ampliar o número de vagas. Ela ainda ressalta a importância de ter auxiliar, considerando o número de crianças na turma e a faixa etária das crianças.

Para alguns professores, a principal dificuldade encontrada para atender as crianças na pré-escola é a falta de vagas, conforme descreve **Betina**: "**A falta de vagas nas escolas de EI devido à infraestrutura atual**". A mesma opinião é dada por **Luciana**: "**A falta de vagas nas escolas como também a ampliação e construção de novas EMEIs**".

Leticia também menciona que a principal dificuldade: "**É a ampliação de vagas para atender com qualidade, com a falta de recursos humanos e pedagógicos**".

As professoras acima descrevem a falta de vagas devido à infraestrutura e a necessidade de construção de novas EMEIs no município de Santa Maria, de acordo com **Mara**: "**Mais escolas para conseguir ampliar o número de vagas**".

Daniela também enfatiza que: "**Especificamente, a falta de Escolas que consequentemente implicariam na disponibilidade de uma oferta maior de vagas, de espaços adequados e pensados para o atendimento das crianças**".

Milena descreve um pouco a dificuldade encontrada em alguns bairros:

Entendo que precisaríamos de mais escolas, em especial nos bairros mais afastados. Da forma como está, as escolas ficam superlotadas acarretando inúmeras dificuldades na qualidade do atendimento as crianças.

Milena traz em sua fala a importância de um olhar mais atento aos bairros mais afastados no município, e que muitas vezes para procurar atender um pouco a demanda da comunidade, acaba-se por inserir mais crianças nas turmas.

Como já mencionado anteriormente por alguns participantes, o excesso de crianças nas turmas acaba sendo retomado como um dos problemas gerados pela falta de mais instituições projetadas para atender crianças de quatro e cinco anos de idade. Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para EI estabelecem o número de alunos em relação a faixa etária por professor.

Contudo, diante das dificuldades enfrentadas pelas instituições que atendem a pré-escola, o maior problema, na concepção de **Sara**, é:

[...] a falta de vagas para atender a demanda da comunidade em que a escola está inserida. Para que tenhamos maior qualidade no atendimento a pré-escola, esta sendo um direito das crianças, seriam necessários estagiários para auxiliarem as professoras durante as atividades; dessa forma, além do direito, existiria uma qualidade no atendimento; o atendimento da pré-escola em turno integral também é um problema existente, pois não há como fazê-lo diante da demanda e do espaço físico disponível.

A opinião de Sara traz a preocupação com a garantia da qualidade da EI como sendo um dos direitos também a serem asseguradas às crianças de quatro e cinco anos de idade. Além disso, levanta a discussão para a oferta da vaga em tempo integral, que **Elizabete** também menciona em sua análise:

No município de Santa Maria todas as crianças dessa faixa etária estão todas devidamente matriculadas, seja nas escolas do município ou nas escolas privadas com a compra de vagas. Percebo a necessidade dos pais pelo turno integral.

Diferente dos demais professores, Elizabete afirma que as crianças de quatro e cinco anos de idade já se encontram matriculadas e que em sua opinião a maior dificuldade é ofertar a vaga em tempo integral.

As DCNEIs caracterizam as Creches e pré-escolas

[...] como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social (BRASIL, 2009c, grifo meu).

As DCNEIs abrem a possibilidade da oferta da EI ser organizada para buscar atender interesses e necessidades das crianças e suas famílias, uma vez que é considerada como um direito das crianças, mas também dos pais ou responsáveis que trabalham, conforme determinação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988):

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;[...] (BRASIL, 1988)²³

A oferta de vagas em tempo integral no município de Santa Maria, para as crianças de quatro e cinco anos foi uma questão levantada pelos professores como necessidade e um direito, entretanto, foi sinalizada a falta de vagas para a demanda já existente na comunidade, sendo que o atendimento a essa faixa etária ocorre em turno parcial.

Para além dessas colocações:

A definição das formas organizacionais dos estabelecimentos educativos, a configuração das modalidades de atendimento, a orientação pedagógica, os períodos de frequência e duração da jornada diária ou semanal constituem outros tantos fatores de debate político-educacional, pondo em jogo protagonistas, visões de mundo, ideologias educacionais e perspectivas pedagógicas muito diferenciadas. O processo em curso de universalização da educação da infância, sendo um dos eixos da agenda da globalização educacional, está longe de ser consensual. Bem pelo contrário, é um processo atravessado por contradições e conflitos. A política de promoção da educação da infância em tempo integral insere-se nesse debate. (SARMENTO, 2015, p. 60)

Apesar de ser tida como uma possibilidade, a adoção da EI em jornada integral e sua legitimação perpassa também pela questão financeira, sendo que, em alguns municípios, de acordo com a sua especificidade, conseguem ofertá-la.

Araújo faz uma análise com relação à oferta da EI em tempo integral:

Se a universalização da EI ainda se constitui uma luta inacabada, sobretudo se considerarmos a histórica invisibilização das crianças de zero a três anos de idade, quando os olhares se voltam para a expansão da educação em tempo integral, novas interpelações políticas surgem no horizonte da reivindicação e da ampliação de direitos. (2015, p. 24)

Pensar na EI em tempo integral como um direito da criança ainda necessita da criação de políticas públicas pelos gestores municipais, definindo metodologias, critérios para oferta, por vezes, apresenta-se como uma proposta assistencialista àquelas que vivem em situação de vulnerabilidade social.

²³ Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006 (BRASIL, 2006d).

[...] somos propensos a afirmar que a centralidade do tempo integral em torno da provisão e da proteção das crianças acaba sendo justificada com a ausência de uma clareza conceitual e metodológica sobre as políticas fundamentais a serem realizadas nas creches e nas pré-escolas[...]. Assim, outras interrogações se fazem necessárias: a ampliação do tempo de permanência das crianças está diretamente vinculada a uma concepção de criança como sujeitos de direitos e ao necessário fortalecimento da qualidade da EI? Ou se apresenta apenas como um atendimento público a grupos sociais mais empobrecidos? (ARAÚJO, 2015, p. 36)

Acerca dos questionamentos realizados pela autora acima, considera-se que a oferta da EI infantil em tempo integral deva ser articulada com a qualidade da mesma:

[...] realizarse-á em torno das possibilidades distintas definidas pelas opções políticas educacionais [...]. Uma opção de uma EI democrática deverá considerar os direitos da criança, em sua globalidade, como eixo de desenvolvimento. A criança sujeito de direitos não é uma expressão retórica, mas um desígnio político que supõe a cidadania da infância, o reconhecimento da criança como sujeito de cultura, a participação infantil e a exigência da igualdade na diversidade no acesso a uma educação de qualidade para todos e para todas. (SARMENTO, 2015, p. 77-78)

A ampliação da oferta da pré-escola em tempo integral no município de Santa Maria ainda tem um longo caminho a percorrer, visto que as EMEIs enfrentavam problemas de ordem maior que é garantir a oferta em tempo parcial para as crianças de quatro e cinco anos de idade, devido à carência de escolas de EI e espaços físicos adequados para ampliação de vagas.

7.3 A EDUCAÇÃO É UM DIREITO QUE É, AO MESMO TEMPO, OBRIGATÓRIA? AS PEÇAS SE ENCAIXAM?

A educação figura como um direito social de primeira ordem na Constituição Federal de 1988, sendo contemplada nas demais legislações. É importante destacar a relação que se estabelece entre o direito à educação e a obrigatoriedade da mesma, uma vez que diferentemente dos outros direitos sociais, ela se torna um dever e, portanto, não há escolha das crianças ou de seus familiares quanto a isso.

Nesse paradoxo, o direito à educação e, neste caso, à EI, reivindicado historicamente no mundo inteiro, passa a ser compulsório, no caso das crianças de quatro e cinco anos de idade, em virtude da Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) que determinou à obrigatoriedade da matrícula nessa faixa etária.

Na legislação brasileira, o direito à educação EI para criança de quatro e cinco anos de idade incide na obrigatoriedade da oferta e na gratuidade ao asseverar que: "I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade [...]" (BRASIL, 2013) está implícito o direito ao acesso a educação e a obrigatoriedade de um lado do Estado de garantir a efetivação de tal direito e, de outro, o "[...] dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 anos de idade". (BRASIL, 2013)

Na concepção de Cury e Ferreira:

Paradoxalmente, encontramos assim diante de um direito que é, ao mesmo tempo, uma obrigação. O direito a ser dispensado da educação, se esta fosse à preferência de uma criança ou de seus pais, não existe. Assim, ao direito de educar por parte do Estado corresponde a obrigatoriedade escolar para determinada camada da população infanto-juvenil. (2010, p. 127)

Diante dessa conjuntura, foi problematizado junto aos professores a dualidade presente em nossas legislações, uma vez que a educação, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção dos direitos da Criança é reconhecida como direito porque precisa se tornar obrigatória. Para muitos professores a positivação é uma forma de cumprimento desse direito, conforme entende **Denise**: "**O direito a educação só é garantido com a obrigatoriedade**", e **Larissa** corrobora ao dizer: "**Para que se faça cumprir o direito à educação**".

Luciana justifica que a educação:

Precisa se tornar obrigatória justamente para garantir a efetivação do acesso para todos os cidadãos. Quando uma lei é criada, torna-se dever de todos os cidadãos cumpri-la e dever do estado ser o garantidor e fiscalizador. Dessa maneira muitos direitos são conhecidos pelos indivíduos e garantidos através da lei.

Na opinião de **Lilian** a obrigatoriedade é vista como uma forma jurídica dos responsáveis proverem a educação para as crianças: "**Acredito que para isso foram criadas as leis, pois se não forem obrigatória não são cumpridas pelo Estado**".

As ponderações realizadas pelos participantes da pesquisa remetem à obrigatoriedade da educação como um meio de garantir a sua efetivação que, segundo eles, não se concretizaria se não fosse dessa forma. Sobre a mesma questão **Bobbio** adverte:

O problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los. O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se

são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro de garanti-los, para impedir que, apesar de solenes declarações, eles sejam continuamente violados (2004, p. 45).

Assim, na célebre advertência, o autor coloca que, diante da necessidade de aferir eficácia aos direitos declarados, formas para garantir a sua concretização são imprescindíveis.

Um pouco mais objetiva **Mara** descreve: **"Para que se faça cumprir o direito a educação"**.

Daniela complementa dizendo que: **"Infelizmente, a obrigatoriedade garante o direito e o atendimento"**.

Simone também vê na obrigatoriedade a exigência do Estado em ofertar para todos o acesso à educação: **"A educação precisou se tornar obrigatória, afim de que o Estado tenha o dever prover o acesso para todos. Não sendo assim muitas crianças seriam privadas desse direito"**.

Para Chauí (1989), o fato dos direitos serem reconhecidos na lei cria a possibilidade de luta pela sua efetivação, pois:

[...] cada direito, uma vez proclamado, abre campo para a declaração de novos direitos e que essa ampliação das declarações de direitos entra em contradição com a ordem estabelecida. Podemos, então, dizer que as declarações de direitos "afirmam mais" do que a ordem estabelecida permite e "afirmam menos" do que os direitos exigem, e essa discrepância abre uma brecha para pensarmos a dimensão democrática dos direitos (CHAUÍ, 1989, p. 26).

A responsabilização do Estado em ofertar a educação e o dever dos pais ou responsáveis por exigí-la também não dá opção a estes em não levar as crianças para a escola.

Na opinião de **Milena** **"A educação é um direito de todos, em nossa realidade, ela é uma obrigatoriedade"**.

A professora Milena relaciona ao contexto nacional na qual a obrigatoriedade da educação veio sendo ampliada ao longo dos anos. O direito à educação está subordinado ao sistema legal de cada país. No Brasil, a EB, ao ser estabelecida como obrigatória, traz a responsabilidade do Estado em garantir esse acesso, e, por outro lado, também exige da família o dever com a matrícula.

Para **Camila**: **Tornou-se obrigatória através da prática jurídica na qual o Estado determina pela força de lei, a obrigatoriedade da educação relacionando a determinada faixa etária e etapas da educação básica.**

Os autores Castelli; Cóssio e Delgado, ao fazerem uma análise da obrigatoriedade da pré-escola escola, trazem um retrospecto da ampliação da obrigatoriedade no Brasil sendo que: "Uma das justificativas para tal ampliação se refere à constatação de que o Brasil é um dos países com menor tempo de escolarização". (2015, p. 108)

Mônica traz em sua resposta duas questões, em sua opinião relacionadas à obrigatoriedade da valorização da educação e o viés constitucional, para que se tenha a garantia de acesso: **"Penso que em um país que não valoriza a educação, a obrigatoriedade se torna necessário para que haja a garantia do direito"**. No caso da EI no Brasil, a responsabilidade direta pela sua oferta é dos municípios.

A valorização da educação como justificativa para se tornar obrigatória também é citada por mais professores participantes da pesquisa, ao considerarem que a obrigatoriedade faz com que as crianças oriundas das famílias menos favorecidas tenham esse acesso. Entre estes professores, segundo a opinião de **Letícia: É um direito, no entanto para que as crianças oriundas de famílias menos favorecidas tivessem acesso à educação se tornou obrigatória.**

Betina igualmente descreve que: **"Sendo um direito não deveria ser obrigatória. Mas, entretanto por causa de problemas estruturais e político se tornou obrigatória. Por causa das desigualdades de acesso"**.

Lara corrobora afirmando que: **"É um direito, no entanto não e devidamente valorizada. Se tornou obrigatória principalmente para que classes menos favorecidas conseguissem ter acesso à educação de qualidade"**.

Essa entre outras justificativas já eram mencionadas para a ampliação da obrigatoriedade no EF com duração de nove anos com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade como descrevem Castelli; Cóssio e Delgado (2015, p. 409) que tal política pública:

[...] centrou-se na questão social, sob a alegação de que as crianças das camadas menos favorecidas da população teriam aumentadas as suas oportunidades educacionais ao ingressarem mais cedo na escola, além de estarem mais protegidas, no ambiente escolar, de situações de risco e de vulnerabilidade.

Todavia, para **Sara** **"A obrigatoriedade vem ao encontro das metas, recursos financeiros, acordos estabelecidos"**.

Certamente que a estabelecimento da obrigatoriedade para determinadas etapas da EB

no Brasil é o resultado de acordos internacionais estabelecidos que visam, através da positivação, universalizar o acesso à educação. Após o Brasil ter assumido compromissos internacionais, iniciando-se pela Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, em 1990, a educação, em especial a EB, vem passando por mudanças na ampliação da obrigatoriedade:

[...] se trata de uma orientação dos organismos internacionais aos países em desenvolvimento, no sentido de que atender a primeira infância pode evitar distorções e desperdícios futuros dentro da tese do “capital humano”, é consenso que a educação escolar contribui para a redução das desigualdades. (CASTELLI; CÓSSIO; DELGADO 2015, p. 409-410)

Ampliar a obrigatoriedade para a pré-escola, uma vez que já se é reconhecido o direito a educação, relaciona-se a estratégias para centrar políticas públicas em setores mais vulneráveis da população. De acordo com o que já foi mencionado, tais propostas estão correlacionadas as orientações dos organismos internacionais, especialmente da UNESCO e da UNICEF, uma vez que:

[...] cujas propostas evidenciam o atendimento a crianças de zero a seis anos como estratégia de promoção da equidade e como fator de investimento de baixo custo (capital humano) no quadro das medidas de governabilidade exigidas para conter as consequências do acirramento das desigualdades sociais produzidas pelo capitalismo de mercado. (CASTELLI; CÓSSIO; DELGADO 2015, p. 410)

Após o questionamento acerca da dualidade presente na legislação brasileira entre o direito acesso à educação e sua obrigatoriedade, uma vez que, tornar a pré-escola obrigatória visa garantir o direito ao acesso, em especial para as crianças oriundas das famílias menos favorecidas na opinião dos professores; outros questionamentos para aprofundar mais as discussões sobre a dualidade: direito e positivação foram colocados. Um deles foi para saber a opinião dos professores se a educação é um direito ou um dever ou ainda um direito/dever? Por quê?

Todos os professores mencionam que a Educação é um direito e um dever. Como exemplifica a fala de **Elizabete**: "**A Educação é direito de todo o cidadão e é dever dos órgãos públicos oferecer e disponibilizar acesso à educação**".

Betina também argumenta que: **"A Educação é um direito de todos. No entanto é um dever da família e do estado. Todos tem direito a educação gratuita pela Constituição Federal"**.

Ao mencionar que o direito a educação está presente na Constituição Federal,

[...] convém salientar que a educação figura como um direito social de primeira ordem somente na atual Constituição Federal, ou seja, tardiamente contemplada pela legislação – este é um dos motivos pelos quais ainda se apresentam tantas dificuldades para, de fato, garanti-la a todas as pessoas em condições iguais de acesso e qualidade. (CASTELLI; CÓSSIO; DELGADO, 2015, p. 411- 412)

Para **Luciana**: **"É um direito todos terem acesso à educação. É um dever por parte do estado proporcionar a educação para todos assim como a sua garantia já que é um direito humano de todos as pessoas"**.

Além de **Luciana**, **Letícia** justifica sua opinião dizendo que a educação é: **"Direito e dever. A educação é um direito da criança e dever da família e do estado"**.

Para **Simone**: **"É um direito e um dever! Ambas estão presentes na legislação educacional"**.

Contudo, alguns participantes justificaram a sua opinião a partir da Constituição Federal, como é o caso da **Rosa**, que afirma: **"A educação é um direito e dever da União, estados e Municípios de ofertar vagas para todos"**.

Além da opinião de **Rosa**, **Lara** traz a correlação existente entre o direito à educação e a obrigatoriedade escolar, ao ratificar que: **"A Educação é um direito da criança. Dever da família e do estado"**.

Condscende dessa mesma opinião, a participante **Vera**, quando menciona que a educação **"É um direito e um dever. Direito da criança e dever da família e do Estado"**.

Da mesma forma que os apontamentos anteriores, **Mônica** também comenta que: **"Em minha opinião a educação é direito/dever. Direito da criança e um dever da família e do poder público"**.

Entre os participantes, **Lilian** traz a sua concepção, afirmando: **"A educação é um direito/dever. É direito de todos. É um dever do estado em ofertar a educação"**.

A partir das considerações pontuadas pelos participantes e considerando-se a correlação entre o direito a educação e a obrigatoriedade, a Constituição Federal de 1988 promulga a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família. Desse modo, a

constituição coaduna com o dever do Estado de garanti-la como um direito de todos e dever da família em zelar pelo seu acesso.

A gratuidade do estabelecimento público é sinalizada por **Camila**, quando coloca que a educação é um "**Direito/Dever. É um direito que todas as pessoas têm de ter acesso à educação pública e gratuita, mas também é um dever das pessoas frequentar a escola e dever do estado ofertá-la**".

O entendimento de Murilo vem ao encontro das colocações de **Camila**, quando ela menciona que é um dever que todos têm de buscar o acesso à educação, salientando que:

A educação é um direito do cidadão e um dever do estado e da família. Compreendo desta forma. Pois todos devem ter o direito de frequentar uma escola, e isto deve ser o dever do estado em ofertar. Porém, muitas vezes a família ou o próprio aluno não quer garantir o seu direito, aí o estado lhe impõe a obrigatoriedade.

Destarte sobre essa concepção de educação como um direito fundamental do cidadão, Peres também explica seu ponto reverso, pois é:

[...] dever do Estado de promovê-la, facilitá-la, oferecê-la. É claro que desde aí se fazem sentir, como necessários, limites a esse direito e a esse dever, que ao fim e ao cabo, são estabelecidos pelo Estado ou, se preferível, pelos cidadãos enquanto sujeitos da atividade estatal. Nesse caso, os cidadãos podem ser mais uma vez encarados como sujeitos passivos ou ativos da atividade estatal. No primeiro caso, enquanto credores do direito à educação; no segundo como responsáveis pela ação do Estado, exercida no sentido de atender àquele direito (PERES, 1991, p. 67).

Ao dar a sua opinião sobre a mesma questão, **Sara** justifica reforçando que:

A educação é um direito. Uma vez que, por meio dela crianças, jovens, adultos constroem conhecimento, constituem-se cidadão e podem acreditar, e também concretizar uma vida melhor. Somente por meio da educação conseguimos perceber e modificar a realidade, os contextos em que estamos inseridos.

Sara entende a educação como um direito fundamental reconhecido na Constituição Federal de 1988, que visa "[...] o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1988). Outrossim, a educação é considerada como essencial para o exercício dos demais direitos.

Similar à justificativa acima, são os argumentos das organizações internacionais que, em seus discursos e documentos, reconhecem o poder da educação para transformar vidas e

sociedades e, através de fóruns e conferências, retomam os compromissos firmados no mundo pela educação. Desse modo, desde a Constituição Federal de 1988, que a inseriu no rol dos direitos sociais, respeitando sua característica de direito fundamental; assim sendo, exige-se a atuação do Estado para a sua efetivação. Nesse sentido, indica a relação entre o direito e dever.

Em momentos anteriores, já foi abordado o contexto histórico da construção política do direito à EI no Brasil para crianças de zero a seis anos de idade, e aqui serão abordados os princípios constitucionais que justificam a relação entre direito e dever, mencionada pelos professores, quando a asseveram como um direito da criança e um dever da família e do Estado:

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, grifos meu)

A Constituição Federal também traz em seu Art. 208 que 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 - EI, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (BRASIL, 1988, grifos meus)

O dever do Estado com a educação é afirmada por quase todos os participantes da pesquisa, ao justificarem a correlação existente entre o direito e obrigatoriedade, de acordo com a fala de **Caroline: "Vejo uma relação óbvia entre ambas"**. E **Lilian** reforça: **"Existe uma correlação. Por que ao mesmo tempo em que a educação é um direito também passa a ser um dever do Estado em ofertar"**.

Simone também salienta que: **"Nas nossas legislações ambas estão presente o direito a educação e sua obrigatoriedade"**.

Entretanto, para **Daniela**, **"Não deveria existir correlação, mas existe com certeza. As políticas visam garantir o mínimo para uma população que não tem acesso"**.

Já alguns dos participantes expressam que a correlação entre direito e obrigatoriedade se dá pela necessidade de garantir o direito de fato, conforme **Mônica**, ao relatar que **"Para garantir o direito à educação"**.

Para **Luciana**: **"Existe uma correlação entre o direito e a obrigatoriedade, uma vez que todo o cidadão portador de direito pode exigir-lo. [...] O estado o dever de proporcionar o acesso à educação"**.

Milena, ao justificar o seu posicionamento da correlação entre direito e obrigatoriedade da educação, menciona também o dever do Estado: **"Penso na correlação da educação como um direito instituído e na obrigatoriedade como um dever do Estado em garantir. Se não fosse dessa forma teríamos mais crianças sem acesso à educação"**.

A opinião de Milena, como de outros professores participantes da pesquisa, traz em justificativa a obrigação do Estado para com a Educação. Sobre esse aspecto Farenzena comenta que:

A obrigatoriedade escolar como norma jurídica, ao longo da história do País, tem correspondência com a obrigação/dever do Estado para com a escolaridade, além de sua face de obrigação de matrícula e frequência à escola. Contudo, para além da educação considerada obrigatória, a delimitação de um nível da educação como *básica* tem consequências no direito à educação mais alargado, e de um dever do Estado, incluindo a oferta de vagas e de condições de qualidade que permitam o acesso [...]. (2010, p. 205, grifo da autora)

O ECA e a LDBEN são citados pelos participantes como normativas que tratam do direito e da obrigatoriedade, entre elas, **Maria** diz que: **"Temos o ECA, a LDB falam sobre o direito a educação e da sua obrigatoriedade"**. Além de Maria, **Camila** justifica que: **"Existe correlação, sim. Pois a nossa constituição trata de ambas direito e obrigatoriedade da educação. Assim como a LDB e o ECA"**.

Letícia complementa as narrativas anteriores ao justificar sua opinião:

A educação foi instituída como direito da criança no Estatuto da Criança e do Adolescente e ao mesmo tempo, que no caso da EI, foi afirmada como dever do Estado e da família com a na nossa Constituição Federal. Tornar obrigatória é uma forma de efetivar esse direito.

Para **Betina**: **"Existe correlação entre direito e obrigatoriedade. Para mim é inquestionável que a educação seja um direito das crianças desde que nascem. A obrigatoriedade é uma forma de cobrar a responsabilidade da família e do Estado"**.

Os professores são unânimes em afirmar a correlação existente entre o direito e

obrigatoriedade, alegando que a obrigatoriedade traz o dever do estado para com a educação. No caso da EI, os autores Castelli, Cóssio e Delgado, no entanto, chamam a atenção:

A mediação do Estado na garantia da escolarização obrigatória é justificada pela importância atribuída à educação no processo de desenvolvimento da sociedade e da pessoa como cidadão. Se esse princípio é plenamente aceito nas demais etapas da educação básica, ele poderá ser problematizado quando se aplica à EI, uma vez que envolve questões próprias da infância e suas relações com a família. (2015, p. 412)

A ponderação acima sobre a obrigatoriedade para a pré-escola traz implicações para as famílias. Sobre esse aspecto, **Elisabete** exemplifica uma delas:

Direito fica a critério do cidadão e as necessidades do mesmo em ingressar na escola ou não. A obrigatoriedade obriga os pais a matricular e levar as crianças na escola, pois se não levar a criança os responsáveis serão punidos pelo descumprimento da lei.

Atender as exigências à positivação, em especial para a EI, traz algumas implicações, como por exemplo:

Quando se analisa, por exemplo, o caso do cumprimento dessa obrigatoriedade no meio rural, se pode ter uma ideia da complexidade que implica: o afastamento precoce da criança do ambiente doméstico; as distâncias a serem percorridas de casa até a escola; as condições estruturais e organizacionais das escolas para o atendimento a esta faixa etária; a formação adequada dos professores; a prematura inserção nas regras e normas da escolarização, entre outras. (CASTELLI; CÓSSIO; DELGADO, 2015, p. 412)

Entre as colocações dos professores **Sara**, salienta que a obrigatoriedade não é garantia de efetivação do direito à educação, e que "**O direito se efetiva quando de fato existem vagas, escolas, professores para atender a todos**". Nas considerações de Sara, a educação como direito acarreta no dever do poder público atuar em prol da sua efetividade, dando conta da criação de instituições, vagas e a da implementação de recursos suficientes à concretizá-la com qualidade.

Nesse sentido, são expostos os posicionamentos de Castelli, Cóssio e Delgado, ao analisarem a ampliação das vagas a partir da obrigatoriedade da pré-escola:

Podemos dizer, então, que a ampliação das vagas para as crianças de quatro e cinco anos poderá proporcionar uma mudança gradual na sociedade brasileira: todas as crianças terão, supostamente, vagas garantidas nas instituições públicas e acesso ao que lhes é proporcionado; as famílias poderão contar com a oferta do Estado no processo compartilhado de educar as crianças; a população com menor condição

financeira terá mais oportunidades e poderá vir a sofrer menos com as desigualdades, entre outras possibilidades. (2015, p. 417)

Para todos os participantes a educação é direito de todos e dever do Estado. Entretanto, com o aparato das políticas públicas para garantir a universalização do acesso a todas as etapas da EB, questiona-se acerca dos princípios basilares desse direito, como a emancipação e a igualdade. Nesse sentido, é importante afirmar que: "O direito à educação não se reduz ao segmento obrigatório, proclamado *direito público subjetivo*; uma redução como esta implicaria corromper o ordenamento jurídico do País." (FARENZENA, 2010, p. 205, grifos da autora)

Ao problematizar junto aos professores participantes da pesquisa a educação, que é um direito e ao mesmo tempo obrigatória, pode-se dizer que tal efetivação está muito distante de garantir igualdade nas condições desse acesso para todos. No entanto:

A garantia, pelo Estado, de EI, EFe ensino médio, independente das mudanças recentes quanto à obrigatoriedade escolar, desde 1988 não está posicionada em nosso ordenamento constitucional-legal como pretensão ou aspiração, mas como direito em sentido forte (direito das crianças, adolescentes ou jovens e adultos), objeto de proteção imediata, aqui e agora. A garantia, contudo, tem assumido, de fato, um caráter programático, seja pelos déficits de vaga em escola, seja pelos déficits nas condições do atendimento educacional. (FARENZENA, 2010, p. 204)

Sem dúvidas, a garantia do acesso à educação de qualidade para as crianças continua a constituir-se como um dos desafios para o planejamento de políticas públicas educacionais. Pode-se afirmar então que sua efetivação ainda é marcada por disparidades de acesso e que a obrigatoriedade é uma forma de responsabilizar os poderes públicos pela oferta.

7.3.1 A obrigatoriedade da pré-escola e possíveis impactos iniciais para as famílias e para o município *versus* intervenção do Ministério Público para a garantia dos direitos da criança

Pensar a garantia de acesso à EI, sobretudo no que se refere à obrigatoriedade para crianças de quatro e cinco anos de idade, implica considerar os possíveis impactos do acesso compulsório traz para as famílias e para o município como principal responsável por essa etapa da EB. Assim, retoma-se mais uma vez a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em especial, o Art. 205 que determina: "A educação direito de todos e dever do Estado

e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]" (BRASIL, 1988).

O Art. 5º da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 (BRASIL, 2013) determina que o acesso à EB obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. Dessa maneira, os professores foram questionados no que concerne ao reconhecimento e efetividade dessa política pública, mais especificadamente entre 2009 a 2016, se eles tomaram conhecimento sobre alguma intervenção, qual foi à procedência e quais foram às providências tomadas.

A resposta dos professores revelou a intervenção por parte de dois órgãos, o Ministério Público e do Conselho Tutelar. O Ministério Público foi um dos mais citados entre os mesmos, que realizaram intermediações entre 2009 e 2016, atuando no Município através da SMED e das EMEIs, em prol da garantia de vagas. A exemplo dessa afirmação, as ponderações de **Betina**: **"Sim. Ministério Público. Quanto à necessidade de vaga. Encaminhamento para a escola para a realização da matrícula e acolhida da criança"**.

Mara menciona a atuação do Ministério Público na: **"Exigência de criação ou compra de vagas para as crianças na faixa etária de quatro e cinco anos de idade"**.

Letícia descreve a performance em que: **"O Ministério Público reuniu representantes do Conselho Tutelar, SMED e direções de escolas para tratar sobre a ampliação de vagas, contratação de professores, recursos humanos e até financeiros para as escolas"**.

Como os professores relataram anteriormente, **Daniela** também faz menção à atuação do Ministério Público em prol de vagas e acrescenta que:

O Ministério Público em vários momentos fez questionamentos, intervenções. E essa Secretaria, na medida do possível, sempre atendeu as solicitações. Turmas autorizadas a funcionar, compra de vagas, parceria com o governo do estado para cedência de espaços.

Outra questão de intervenção, em especial do Ministério Público, foi um diálogo entre os demais órgãos e representantes das intuições de ensino de EI quanto ao processo de atendimento a todas as crianças de quatro e cinco anos, como descreve **Milena**: **"O Ministério Público atuou realizando reuniões com a SMED e gestores das escolas para**

buscar garantir vagas para as crianças de quatro e cinco anos de idade que estão fora da escolas".

Da mesma forma **Rosa**, também ressalta a atuação do Ministério Público:

Ministério Público e SMED. O Ministério Público realizou reunião com direções das EMEIS e SMED onde uma cartilha informativa e cartazes foram disponibilizados para distribuição nas comunidades. A SMED realizou encontros de formação para adequação dos espaços físicos das escolas e discussões sobre a proposta pedagógica para receber as crianças a partir dos 4 anos de idade.

A Lei nº 12. 796 de 2013 (BRASIL, 2013) torna obrigatória a frequência, na etapa da pré-escola, para todas as crianças de quatro e cinco anos de idade, acarretando em alguns desafios para administradores municipais, para estabelecer a universalização do acesso, progressivamente, até 2016. Desta forma, por força da reforma constitucional, para ampliar as vagas na EI e garantir escola para todas as crianças santa-marienses em idade pré-escolar, conforme as narrativas dos professores, o Ministério Público atuou de diversas formas, uma delas foi a interlocução com a SMED, com os Conselhos Tutelares, os gestores das EMEIs para a adoção das medidas.

Lara também confirma que houve intermediação do Ministério Público entre os anos de 2009 e 2016:

Sim. O Ministério Público. Reunião com representantes do Conselho Tutelar, SMED e direção de escola para tratar sobre a ampliação de vagas, contratação de professores, recursos humanos para a escola e até financeiros.

O relato dos professores deve-se ao fato de que o poder público municipal tem a obrigação de oferecer vagas para atender todas as crianças de quatro e cinco anos de idade, e essa demanda também faz com que o município tenha que adotar medidas e tomar providências para garantir, em 2016, que as EMEIs estejam adequadas com mais espaços, materiais e profissionais suficientes nas instituições, para atender todas as crianças em idade pré-escolar.

Cabe reforçar que, desde o ano de 2009, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009a), progressivamente, os municípios e estados deveriam ter adotado providências para adequar suas redes, e esses diálogos são fundamentais para prevenir que o

Ministério Público Estadual, por meio das Promotorias de Justiça, não precise adotar medidas administrativas e até mesmo judiciais para o cumprimento da obrigatoriedade de crianças e jovens na faixa etária de 4 a 17 anos estarem frequentando as instituições de ensino. Nesse sentido, destaca-se a atuação do Ministério Público como interlocutor para que o município se adequasse a política pública voltada à EI, para promover a matrícula de todas as crianças, assim como constituir a estrutura necessária (escolas, profissionais, etc.) à universalização gradativa da pré-escola (quatro e cinco anos), até o início do ano letivo de 2016.

Além dessa atuação, os professores relataram a intervenção judicial para solicitação de vaga em turno integral na pré-escola, conforme **Sara** exemplifica:

Na maioria das vezes o Ministério Público. Que solicita vagas em turno integral, principalmente na pré-escola ou para crianças em situação de vulnerabilidade. Mas, essa solicitação é feita para a SMED e esta faz solicitação para a escola, se existe a vaga.

Mônica também mencionou a intervenção judicial a partir da demanda de famílias para vaga em turno integral e relatou que: "**Soube da exigência do Ministério Público. Quanto à matrícula de crianças em turno integral na pré-escola**".

As falas dos professores acerca das intervenções do Ministério Público para a solicitação da vaga em turno integral às crianças na pré-escola nas instituições de EI remetem a Ferreira e Didonet, que fazem uma análise na qual a vaga de atendimento em tempo integral é indicada:

O período parcial pode ser o atendimento padrão, em face da realidade nacional, sendo que o período integral deve ser progressivamente ampliado, e indicado preferencialmente para as crianças em situação de maior vulnerabilidade, ou em situação de risco social ou pessoal, podendo compreender: ALTA VULNERABILIDADE SOCIAL: a família cuja renda per capita seja igual ou inferior a meio salário mínimo nacional. MÉDIA VULNERABILIDADE SOCIAL: a família com baixa renda e em ascensão social por meio do trabalho, assim considerada aquela cuja renda per capita seja superior a meio salário mínimo nacional e igual ou inferior a um salário mínimo nacional e cujos pais trabalham e não podem permanecer com a criança. SITUAÇÃO DE RISCO SOCIAL OU PESSOAL: as hipóteses previstas no artigo 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente. (2015, p. 7, grifos meus)

A Lei nº 12.796 de 2013 determina que:

Art. 31. A EI será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: [...] III - atendimento à criança de, no mínimo, (4) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral. (BRASIL, 2013)

A obrigatoriedade prevista na Lei nº 12. 796 de 2013 (BRASIL, 2013), e como meta prevista no PNE:

Universalizar, até 2016, a EI na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de EI em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014)

Com essa demanda, as instituições precisavam se adequar e priorizar em oferecer ao menos o atendimento mínimo, turno parcial, para conseguirem dar conta de tal determinação. Assim como medida os municípios criaram mais vagas em tempo parcial para atender e abranger mais crianças devido à determinação da lei sancionada em 2013.

Cabe reinteirar que:

[...] não se mostra inoportuno ou ilegal o oferecimento de vaga em período parcial. Esta modalidade proporciona um atendimento maior da demanda de modo a incluir grande parcela de crianças que hoje estão alijadas do sistema educacional, muitas vezes sendo cuidadas por pessoas que não reúnem a menor qualificação profissional. Sabe-se que se deve garantir uma EI de qualidade. Mas a quantidade é uma dimensão essencial desta qualidade, pois uma escola boa para poucos não tem qualidade democrática e uma escola ruim para muitos prejudica a todos. Acredita-se que conciliando a oferta em período integral e parcial pode-se contemplar de forma mais efetiva o disposto na Constituição quanto ao dever do Estado de oferecer esta modalidade de educação a todas as crianças. (FERREIRA; DIDONET, 2015, p. 8)

A oferta de vagas em tempo integral está prevista no PNE como uma das estratégias para: "Estimular o acesso à EI em tempo integral, para todas as crianças de 0 a 5 anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI." (BRASIL, 2014a).

O Plano Nacional de Educação contempla a questão do período integral e parcial das creches, prevendo de forma específica na estratégia a necessidade de se oferecer vaga tempo integral na EI. Isto não traz impedimento ao oferecimento de vagas em turno parcial. A oferta de vagas em tempo integral precisa ser problematizada, uma vez que a criança também tem o direito da convivência com a família. Sobre esse aspecto, em especial, o Parecer nº 17/12 (BRASIL, 2012) do CNE, que traz orientações sobre a organização e o funcionamento da EI, estabelece:

Quanto à jornada, de acordo com o que dispõe a Lei nº 11.494/2007, para todas as etapas da Educação Básica, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI estabelecem que a EI deve ser ofertada às crianças em jornada parcial de, no mínimo, quatro horas diárias, ou em jornada integral, igual ou superior a sete horas diárias. É preciso levar em conta que a criança não deve permanecer em ambiente institucional e coletivo por jornada excessiva, sob o risco de não ter atendidas suas necessidades de recolhimento, intimidade e de convivência familiar. (BRASIL, 2012, p. 9, grifos meu).

Ao trazer essas ponderações é preciso dizer que a intervenção do Ministério Público acerca da determinação judicial de vaga em tempo integral traz consequências para a organização das instituições. Mas, em uma breve análise de algumas das colocações dos professores, pode-se constatar, de maneira mais específica, a atuação do Ministério Público como um interlocutor por seu viés preventivo; a iniciativa de otimizar os esforços da SMED, conselho tutelar e EMEIS para cumprimento das políticas públicas, determinando que todas as crianças de quatro e cinco anos de idade estejam matriculadas até 2016.

Alguns professores mencionaram a atuação do conselho tutelar para tomar medidas cabíveis junto aos pais e/ou responsáveis e que também muitas vezes o Ministério Público é acionado, conforme as palavras de **Mara**: "**Sim. Conselho Tutelar e depois o Ministério Público. Pois ambos agem no sentido da lei para trazer o aluno para a escola**".

Simone traz a realidade de muitas crianças, a qual precisou da intervenção do Ministério Público: "**Sim. Ministério Público. Cobrança a família de uma criança que faltava muito a escola e ficava brincando na rua**".

Elisabete mencionou a intervenção do conselho tutelar: "**Sim quanto a infrequência de uma criança. A escola realizou o preenchimento da ficha FICAI e encaminhou ao Conselho Tutelar, mas não obtivemos retorno**".

Foram citados alguns casos de intervenção para que as famílias efetuem a matrícula das crianças em idade que, segundo a legislação, deveriam estar frequentando a escola, como explica **Camila**:

Sim. Uma vez um menino nos foi encaminhado via Conselho Tutelar porque a família não tinha matriculado a criança na escola e também não achava necessária a criança vir à escola mesmo que a criança já tinha cinco anos de idade.

Sobre essa mesma situação, **Maria** coloca que: **"Sim. O Conselho Tutelar encaminhou para a escola uma criança que tinha idade e a família não havia matriculado em uma instituição"**.

Em relação a essas questões pontuadas pelos professores, o Conselho Tutelar deve tomar as medidas de proteção cabíveis, dentre as descritas no Art. 101:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente²⁴; [...] (BRASIL, 1990).

Para os pais ou responsáveis são medidas aplicáveis: "I - encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família²⁵; [...] VII - advertência; [...]" (BRASIL, 1990). Essas são algumas das medidas a serem tomadas pelo Conselho Tutelar visando o retorno efetivo da criança à instituição de ensino.

A atuação do conselho tutelar citada pelos professores tratava de questões mais pontuais, uma delas relacionada à infrequência de crianças, em que a instituição buscou contato com as famílias e não obteve êxito. A outra situação diz respeito ao encaminhamento da criança com idade na qual, pela legislação, deveria estar frequentando a pré-escola.

É importante ressaltar que, de todos os professores, somente um mencionou que não tomou conhecimento no período de 2009 a 2016 de intervenção de algum órgão ou instituição para o cumprimento do Art. 5º da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 (BRASIL, 2013), que determina que o acesso à EB obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

A Lei nº 12.796 de 2013 no Art. 6 determina que é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na Educação Básica a partir dos quatro anos de idade (BRASIL, 2013). O ECA, em seu Art. 55, estabelece que os pais ou responsáveis têm a obrigação de matricular os filhos na rede regular de ensino e, no Art. 249, traz as

²⁴ Nova redação dada pela Lei nº 13.257 de 2016 que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. (BRASIL, 2016c).

²⁵ Nova redação dada pela Lei nº 13.257 de 2016 (BRASIL, 2016c).

consequências ao descumprimento dos deveres inerentes ao poder familiar ou responsável (BRASIL, 1990). Por conseguinte, foi questionado aos professores acerca das medidas que são tomadas pela instituição de ensino ao tomar conhecimento do descumprimento desse dever da família.

Alguns dos participantes relataram que buscam, em primeiro lugar, o diálogo com a família. Na sequência, o Conselho Tutelar e a ficha Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente (FICAI) são os mecanismos utilizados pelas instituições, ao deparar-se com situações do descumprimento dos deveres dos pais ou responsáveis de crianças e adolescentes, conforme **Rosa** menciona: **"Buscamos informar as famílias de nossa comunidade através da divulgação incansável sobre a obrigatoriedade da matrícula. Contamos com o apoio da Central de Vagas nesta divulgação através da imprensa"**.

Letícia comenta que a EMEI em que ela atua: **"Na reunião para iniciar ano letivo ressaltamos para as famílias sobre a obrigatoriedade da pré-escola e também sobre a necessidade de justificar as faltas das crianças para o professor e para a direção da EMEI"**.

Lara, a exemplo de Letícia, explica que as famílias são informadas sobre a obrigatoriedade da pré-escola, assim como a importância da assiduidade da criança no início do ano letivo:

As famílias são informadas na primeira reunião do ano sobre a obrigatoriedade, a necessidade de justificar em caso de infrequência das crianças, quando não há o comprometimento da família, a escola entra em contato por telefone e aciona o conselho tutelar.

Luciana também ressalta o diálogo com as famílias para informá-las, orientá-las e também sensibilizá-las:

Há o diálogo com a família, promovendo o conhecimento sobre as consequências da falta do cumprimento deste dever, procuramos conscientizar sobre acerca da importância da educação como direito da criança. Atualmente também usamos a ficha FICAI.

Sara traz um pouco sobre esse funcionamento na instituição em que atua:

As crianças que já frequentam a escola são rematrículas para a pré-escola. As matrículas novas são realizadas após período de inscrições e seleção da Central de matrículas. Quando sabemos de uma família que não matriculou encaminhamos à central e também ao Conselho Tutelar.

A descrição de Sara sobre o que acontece na instituição ao tomar conhecimento de uma criança que não foi matriculada, e deveria, a partir da Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013), também é mencionada por Vera: **"Não sei ao certo o número de crianças que residem na comunidade com a idade de 4 anos, porém, quando nos é informado entramos em contato com a família e orientamos sobre as consequências da "não matrícula"**.

Os professores acima descreveram que buscaram o diálogo com as famílias, e sobre tal aspecto é muito importante a relação entre a escola e a família, considerando que ambas têm suas funções no processo educacional. A perspectiva de análise, ainda que voltada para as medidas que são tomadas pela instituição caso aconteça alguma forma de negligência, enfatiza a importância que a efetividade do direito à educação da criança depende também do cumprimento dos deveres dos pais ou do responsável e depende, também, da atuação da instituição.

Vários professores em suas respostas trouxeram o Conselho Tutelar como um órgão em que as EMEIs buscam auxílio para contatar as famílias quando não obtém êxito, da mesma forma quando algum direito é violado.

Maria descreve que primeiro a instituição procura **"Chamar os pais e ou responsáveis para conversar e posteriormente avisar o Conselho Tutelar, ficha FICAI"**.

Elizabete também descreve que, primeiramente, busca-se o contato e diálogo com a família:

Primeiramente a escola entra em contato com a família, se necessário convoca para vir a escola. A escola conversa e esclarece aos pais e/ou responsáveis a obrigatoriedade da crianças nesta faixa etária estar devidamente matriculada e frequentando a escola. Caso necessário é preenchida a ficha FICAI e encaminhada ao Conselho Tutelar.

Além desses participantes, **Camila** também informa que, inicialmente, **"Chama-se os pais e ou responsáveis para conversar, se não resolver é avisado o Conselho Tutelar e também realizamos o preenchimento da ficha FICAI"**.

Mara diz que: **"A escola chama a família. Quando esse recurso esgota, aciona o Conselho Tutelar e outros órgãos"**.

Amélia complementa dizendo que: "**Primeiro passo é contatar os responsáveis, caso não adiante comunicar o Conselho Tutelar e se ainda assim não for resolvido, o Ministério Público**".

Betina complementa: "**A escola quando toma conhecimento encaminha ao conselho tutelar para procurar a família e/ou responsáveis pela criança**".

Cabe ressaltar que o Conselho Tutelar é um órgão criado para colocar em prática a Lei Federal nº 8.069/90, que o instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente. Com isto, o Conselho Tutelar é responsável por garantir a cada criança e a cada adolescente seus direitos. O ECA, em seu Art. 131, institui: O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos no Estatuto (BRASIL, 1990).

Além disso, delegou ao poder público que:

Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (4) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha. (BRASIL, 1990)²⁶

Nesse sentido, ao ser instalado, o Conselho Tutelar deve ser mantido pelo Poder Executivo municipal. A justificativa para a criação dos Conselhos Tutelares encontra respaldo nas considerações de Kaminski:

O desmembramento das anteriores competências judiciais, surge o Conselho Tutelar, órgão público, permanente, autônomo, não jurisdicional, criado pela lei federal como autoridade municipal com atribuição para atender em primeiro lugar a todas as situações jurídicas e não jurídicas envolvendo a ameaça e/ou violação dos direitos da criança e do adolescente. Então, a partir do Estatuto, o juiz atenderá somente às questões jurídicas judiciais, ficando todas as demais situações jurídicas não judiciais, ou seja, as administrativas e socioassistenciais, sob a atribuição do Conselho Tutelar. (1995, p. 86)

Mônica descreve que a instituição em que atua buscou a intervenção para o cumprimento da obrigatoriedade da pré-escola e realta que: "**Foi comunicado ao Conselho Tutelar e Ministério Público. Porém, parece que no ano de 2016 não houve eficácia**".

Nesse sentido, ressalta-se que:

²⁶ Nova Redação dada pela Lei nº 12.696, de 2012 (BRASIL, 2012) que alterou os Arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei nº 069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares.

O Conselho Tutelar pode requisitar serviços públicos nas áreas de educação, saúde, assistência social, previdência, trabalho e segurança, expedir notificação, providenciar medidas de proteção ao adolescente autor de ato infracional, requisitar certidão de nascimento e óbito de crianças e adolescentes’. (BRASIL, 2006, p. 42, grifo meu)

Outro mecanismo citado pelos professores é a FICAI (Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente), e **Daniela** também ressalta: "**É orientada que a EMEI realize uma ficha FICAI online. Acionar Conselho Tutelar e rede de atendimento**".

A Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente (FICAI) também foi acima mencionada pelos participantes, como mecanismo de controle das instituições e dos órgãos públicos responsáveis por zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes.

A ficha FICAI foi instituída em 1997, em Porto Alegre, através de parceria entre o Ministério Público, a Secretaria Estadual de Educação, a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre e Conselhos Tutelares. O objetivo é estabelecer o controle da infrequência e do abandono escolar de crianças e adolescentes. Posteriormente, a FICAI foi dimensionada aos demais municípios do Estado.

Muitos dos participantes citaram apenas o controle de frequência e o Conselho Tutelar como mecanismos utilizados pelas instituições, quando as mesmas enfrentam situações referentes aos deveres dos pais e/ou responsáveis pelas crianças e adolescentes.

Lilian, diferente dos demais participantes, cita a SMED para auxiliar nas medidas que são necessárias junto às famílias:

Primeiramente, entramos em contato com a família, para sabermos o motivo (em caso de doença pede-se o atestado médico). Se caso não tivermos resposta à direção encaminha para SMED tomar as medidas necessárias.

Conforme citado anteriormente, a educação é dever da família e do Estado, a Lei nº 12.796 de 2013 prescreve que: “IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas; (BRASIL, 2013)

Milena relata que: "**Sim temos conhecimento no que diz respeito a frequência das crianças na escola. Foi acionado o conselho tutelar para contatar a família**".

Mara descreve que a instituição em que ela trabalha manteve um controle maior quanto a frequência da criança: "**Entre esses anos até 2016, eu observei na minha escola**

uma regulação maior quanto a frequência das crianças e cobranças dos responsáveis para justificar a faltas".

Horta (1998), já ao fazer uma análise da obrigatoriedade do EF, mencionava esse possível impacto para as famílias e para os poderes públicos quanto ao cumprimento da legislação, ressaltando-se que a obrigatoriedade da pré-escola:

[...] diz respeito tanto aos pais ou responsáveis quanto aos poderes públicos. Quanto aos pais, o não-cumprimento da obrigação de matricular os filhos no EF dos sete aos quatorze anos constitui crime de abandono intelectual (Código Penal, art. 216). Com relação aos poderes públicos, o não-oferecimento [...] ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente, podendo a mesma ser imputada por crime de responsabilidade (HORTA, 1998, p. 30).

Foram alvo de reflexão as ações que são efetuadas pela instituição quando os pais ou responsável deixam de cumprir os deveres. Dentre esses está o de matricular criança e/ou adolescente na escola e acompanhar sua frequência. De acordo com os professores, quando corre esta dolo, após esgotados os recursos da escola, a instituição aciona o Conselho Tutelar.

7.4 AMPLIAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO: PROBLEMATIZAÇÕES EM RELAÇÃO AOS IMPACTOS NA SOCIEDADE, NA GESTÃO MUNICIPAL E NA ORGANIZAÇÃO DAS EMEIS

Foco da pesquisa, a Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013) que altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, Lei nº 9.394/96) determina no Art. 4º a Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, ou seja, da Pré-escola (2 anos); EF(9 anos) e Ensino Médio (3 anos), totalizando quatorze anos de duração. A referida lei envolve mudanças em específico para a EI, sendo possível antever alguns impactos que poderão ocorrer na sociedade, para as famílias, para os municípios, pois são os responsáveis, constitucionalmente pela oferta dessa etapa da EB e consequente na organização das instituições creche e pré-escola. Sobre esse aspecto, foi perguntado aos professores sobre o possível impacto da obrigatoriedade da pré-escola na sociedade. Resumido por **Simone**: "**O impacto é para os estados e municípios, que encontram-se obrigados a ofertar vagas**".

Milena descreve: **"Para os municípios traz um impacto direto, pois precisará administrar os recursos para criar e manter as vagas necessárias para atender todas as crianças de 4 e 5 anos de idade"**.

Elizabete menciona a questão de infraestrutura para abarcar a reforma e justifica: **"O maior impacto que percebo é de infraestrutura, pois o município de Santa Maria não tem escolas de EI suficiente para atender a demanda e isso reflete em outros aspectos"**.

Letícia complementa afirmando que: **"O impacto maior é para o município como responsável pela oferta e no dia a dia para as EMEIs"**.

De maneira mais geral, **Daniela** descreve: **"O impacto dessa política demandará de muito planejamento e o desafio é dar conta dessa demanda"**.

As falas dos professores remetem à responsabilidade do município que tem o dever de garantir o acesso à EI. A lei estabelece que a criança deve ser matriculada em instituição de ensino próxima à sua residência. Para tanto, existe a obrigação de destinar recursos necessários à ampliação de vagas, assegurando, dessa forma, que todas as crianças de quatro e cinco anos de idade estejam matriculadas na rede municipal.

Paralelo aos argumentos acima, alguns de professores trazem em suas respostas que a lei foi sancionada sem levar em consideração as condições reais para sua implementação, conforme descreve **Maria**: **"Uma lei que foi feita onde o estado não tinha condições de abarcar a lei totalmente"**.

Na sequência, **Rosa** comenta **"Foi uma, ou melhor, mais uma lei que passou a vigorar sem que o próprio Estado tenha condições de cumprir com a mesma"**.

Os argumentos dos professores expressam preocupações, tendo em vista o incipiente debate em torno de sua legitimação e reais condições dos municípios para cumprir a determinação.

Nessa mesma perspectiva, Didonet (2009) ao fazer análise da matrícula e frequência compulsória na pré-escola, descreve algumas questões conceituais, uma delas e a principal é que a extensão da obrigatoriedade de matrícula para a EI foi prematura, aprovada sem antes ter havido um amplo debate acerca da efetividade de tal medida e das condições para a concretização da lei. Outra questão está direcionada a fala dos professores, quando afirmam que os sistemas de ensino, que já apresentam problemas relacionados à falta de vagas tanto na pré-escola como na creche, que estão resolvendo o problema. Por fim, o autor faz um questionamento: "Seria necessário, então, que o Estado se voltasse aos pais para impor-lhes

essa obrigação, quando quem está falhando é esse mesmo Estado no seu dever de garantir o direito a EI?" (DIDONET, 2009, p. 2).

Para o autor a lei impõe a obrigação da matrícula aos pais e, de certa forma, tira o foco do dever do Estado em ofertar as vagas. Nesse sentido, se para alguns professores o impacto maior da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013) é direcionado aos municípios, na opinião de outros acarreta para as famílias, de acordo com **Camila**: "**O maior impacto na sociedade é que os pais sabem que tem que colocar seus filhos na escola, necessita da mesma, mas na realidade não se oferta o número de vagas que a lei "determinou" que são necessárias**".

Lilian coloca que, de maneira geral, a sociedade precisou se adequar, ocasionando também o impacto maior na organização familiar: "**Eu acredito que toda a sociedade precisou se adequar e atender a influência desta lei na organização familiar**".

Mara traz em sua análise o impacto relacionado à questão social: "**O impacto é que haverá menos crianças fora da escola. As famílias menos favorecidas serão beneficiadas**".

Conforme foi mencionado por Mara, o impacto da política pública de universalização da pré-escola pode ser analisada de forma positiva, uma vez que:

Podemos dizer, então, que a ampliação das vagas para as crianças de quatro e cinco anos poderá proporcionar uma mudança gradual na sociedade brasileira: todas as crianças terão, supostamente, vagas garantidas nas instituições públicas e acesso ao que lhes é proporcionado; as famílias poderão contar com a oferta do Estado no processo compartilhado de educar as crianças; a população com menor condição financeira terá mais oportunidades e poderá vir a sofrer menos com as desigualdades, entre outras possibilidades. (CASTELLI; CÓSSIO; DELGADO, 2005, p. 416, grifos meu)

Os dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (2015) revelam um pouco a justificativa de Mara e ponderações feitas pelos autores acima, que o percentual de crianças de quatro e cinco anos de idade que estão fora da escola são oriundas de famílias cuja renda familiar per capita é menor conforme a tabela abaixo.

Tabela 12 - População de quatro e cinco anos de idade fora da escola, renda domiciliar per capita (números absolutos e percentuais) no Brasil - 2015

Renda Per capita	Total	Percentual %
Até ¼ salário mínimo	204.141	21,7%
Mais de ¼ até ½ salário mínimo	244.410	17,8%

Mais de ½ até 1 salário mínimo	253.468	15,7%
Mais de 1 a 2 salários mínimos	79.128	9,7%
Mais de 2 a 3 salários mínimos	14.176	7,4%
Mais de 3 a 5 salários mínimos	7.022	6,7%
Mais de 5 salários mínimos	442	0,6%

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados PNAD (2015)

Os dados acima revelam que as crianças oriundas de populações vulneráveis, com baixa renda per capita, são as mais privadas do direito à pré-escola, o que revela as diferenças socioeconômicas desse acesso. Ademais, mostram que o acesso à EI no Brasil tem passado por uma forte disparidade de acesso à pré-escola, enquanto 204.141, correspondente a 21,7% das crianças que estão fora da escola, a família tem a renda per capita até ¼ salário mínimo, somente 442, o que equivale a 0,6%, são crianças cujas famílias tem uma renda de mais de cinco salários mínimos.

Além do impacto na organização das famílias, os professores citam também a adequação nas instituições de EI para legitimar tal política pública educacional, conforme comentam **Vera: "Impacto na organização das famílias e principalmente para a adequação das escolas para receber essa demanda de alunos"**.

Já **Betina** cita que: **"As escolas vão ter aumento de turmas!"**.

Para **Maria**, o impacto seria positivo, mas as escolas não têm condições para efetivá-la: **"Essa lei é boa e fundamental, mas as escolas não conseguem ter a estrutura para esse acesso, por falta de recursos [...]"**.

A fala da Maria reflete um pouco das dificuldades que o município já enfrentava e certamente a lei traz impactos na gestão municipal, conforme já foi mencionado por outros professores e na organização das escolas.

Sara menciona que o impacto maior está vinculado às crianças, uma vez que terão maiores oportunidade de desenvolvimento: **"Acredito que, com a obrigatoriedade da pré-escola, as crianças têm maiores oportunidade de desenvolvimento; [...]"**.

A justificativa de Sara ao trazer o impacto da Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) para a sociedade, contempla os fatores citados por Peter Moss (2011) que tem têm aproximado a relação entre a EI e o ensino obrigatório no foco das políticas educacionais que consiste no discurso que afirma a primeira infância como etapa primordial do aprendizado, enfatizando a influência que as experiências na EI exercem no desenvolvimento da criança

durante toda a vida. Ademais, reforça alguns conceitos de que a criança que passou pela EI apresenta um melhor desempenho nas etapas posteriores.

Nessa mesma perspectiva, **Mara** enfatiza que: "**Entendo que o maior impacto para a sociedade é a ampliação da escolarização**".

Mônica complementa: "**Penso que o maior impacto dessa política pública seria maior qualidade na educação**".

As ponderações de Mara e Mônica refletem um pouco do discurso gerado em torno da EI e da obrigatoriedade da pré-escola:

Ao mesmo tempo, os benefícios aparentes da EI foram ganhando visibilidade e chamando a atenção dos elaboradores de políticas públicas. O discurso globalizado sobre o aprendizado geral para a vida enfatiza que a aprendizagem se inicia no nascimento, e não, posteriormente, na idade de ingresso na escola; [...] Os economistas também defendem o argumento de que o investimento educacional mais produtivo é aquele feito nas crianças com idade inferior à do ingresso no ensino obrigatório. (MOSS, 2011, p. 145)

Luciana menciona na sua análise o dever do Estado:

O impacto dessa política na sociedade se dá de maneira benéfica, uma vez que a lei estabelecida se torna obrigatória passa a ser dever do Estado garantir o acesso à educação para todos os cidadãos, levando em conta que este é um direito humano inerente.

A justificativa de Luciana ao expor sua opinião traz o impacto positivo para a sociedade, uma vez que ao tornar obrigatória a pré-escola é preciso que o poder público ofereça condições de oferta e acesso. Nesse sentido, deve-se dizer que o impacto incide no poder público para garantir as vagas na EI para crianças de quatro e cinco anos de idade, e que:

A medida justa, portanto, não seria atribuir nova obrigação aos pais, mas insistir no dever do estado em assegurar oferta democrática de Educação Infantil de tal sorte que as famílias hoje excluídas passam tomar parte nos benefícios da Educação Infantil. E isso pode ser explicitado [...] que a EI é direito público subjetivo, não precisando recorrer ao princípio da obrigatoriedade. (DIDONET 2009, p. 2)

A partir das ponderações dos participantes é possível refletir que a Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) é vista como uma política pública educacional, com o discurso de universalizar a pré-escola, e parte de um movimento mundial, mas que, no cenário brasileiro, ainda se encontra desacompanhada de investimentos para a sua legitimação.

A lei traz alguns impactos na medida em que acarreta em prioridades de ação do poder público na educação com as etapas da pré-escola e EM que antes não eram obrigatórias. Assim, além da perspectiva de obrigação e dever do Estado, existe também a obrigação da matrícula e frequência para as crianças, por meio de suas famílias de acordo com o exposto por alguns professores.

7.4.1 Universalização da pré-escola: os limites entre a legislação e a sua efetivação

A universalização da pré-escola traz desafios para os municípios, uma vez que a EI é de sua responsabilidade e o cumprimento das EC nº 59 de 2009 (BRASIL, 2009) e da Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) representa desafios para as EMEIs quanto a infraestrutura insuficiente e a limitação de recursos financeiros, já sinalizada anteriormente pelos professores participante. Cabe reiterar aqui, mais uma vez, que, desde 2009, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 59, e em 2013 alterada a LDBEN e ratificada como a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), pela Lei nº 13.005/2014 com vigência por dez anos, os municípios tinham o desafio de incorporar todas as crianças de quatro e cinco anos até 2016, período em que foi realizada a pesquisa nas instituições de EI em Santa Maria, ou seja, era uma medida prevista pelas respectivas legislações há sete anos.

Entre os questionamentos realizados junto aos professores, estavam quais seriam os desafios (administrativo, financeiro e pedagógico) para que as escolas municipais de Santa Maria em 2016 conseguissem atender todas as crianças de quatro e cinco anos de idade.

Entre os desafios, o de maior ordem, foi a insuficiência de recursos financeiros para que essa política pública seja legitimada, como descreve **Mônica**: "**Os maiores desafios são financeiros, pois precisa dar conta de acomodar toda a demanda, e da mesma maneira dar suporte as instituições para efetivar com qualidade o trabalho pedagógico**".

Luciana menciona os desafios em diferentes aspectos, mas o principal que incide nos demais é financeiro: "**Os desafios são tanto administrativo, financeiro e pedagógico. Mas ressalto o financeiro, pois a escola precisa administrar os recursos para receber mais crianças**".

Para **Milena**, os desafios para que as escolas de EI consigam atender a demanda gerada pela Lei nº 12.796 de 2013: "**[...] estão ligados à falta de investimentos e existência de espaços para que tal política se efetive**".

Na perspectiva de **Lilian**, o maior desafio é financeiro e justifica dizendo que:

Desafios financeiros, pois demanda de mais profissionais para atender as crianças, mais escolas que possuam espaços físicos para recebê-las e preparo pedagógico dos professores para não perder a essência da EI.

Mara complementa as colocações anteriores e afirma: "**Financeiro para investir na infraestrutura porque as EMEIs já têm uma capacidade de atendimento saturada**".

Os recursos financeiros são necessários para que as instituições possam dar conta de outras demandas que se apresentam articuladas à ampliação da oferta de vagas. Cabe ressaltar nesse sentido a necessidade de articulação de ações junto à União e aos Estados, na busca de repasse de verbas.

Além do financeiro, três aspectos foram suscitados como espaço físico, recursos humanos e questões pedagógicas, para não perder a essência da EI.

Ao se referir aos desafios, **Maria** argumenta dizendo que: "**Os desafios são imensos: faltam escolas, verbas financeiras para a ampliação e construção de escolas, profissionais**".

Condizente com as mesmas colocações de Maria, **Camila** afirma que: "**Os desafios são imensos! Falta escola, verba para construção das mesmas, profissionais, etc.**".

Os professores foram unânimes em falar até então sobre a dificuldade relacionada aos recursos necessários para a implementação da obrigatoriedade da pré-escola nas EMEIs. Sanches, ao fazer análise dos desafios posteriores à vigência da Emenda Constitucional n.º 59 (BRASIL, 2009), já sinalizava que, entre eles, estavam os recursos necessários aos municípios e enfatizou:

[...] é garantir que sua aprovação represente uma destinação significativa dos recursos devolvidos ao MEC para o atendimento da EI. A redação legal não garantiu percentual dos recursos para a educação básica, mesmo que esta fosse a intenção do legislador ao aprovar em uma única emenda a devolução dos recursos e o aumento da obrigatoriedade do ensino. Mas a efetivação do aumento do repasse não possui ainda um formato pactuado entre os entes federados. Com isso, os administradores municipais ficam temerosos em elevar a cobertura escolar, pois não há recursos suficientes garantidos para mantê-la. (2010, p. 40)

Vera menciona que, entre os desafios que as instituições têm a enfrentar em 2016, há o aspecto administrativo e o financeiro, como se observa em suas colocações **"Os principais desafios são os aspectos administrativo e financeiro para proporcionar espaços físicos e maior número de profissionais para atender as crianças"**.

Como alguns participantes já mencionaram, o desafio em concluir escolas que estão em obras para tentar minimizar a falta de vagas no município, **Simone** também reforça que: **"O grande desafio é a conclusão de algumas escolas para conseguir diminuir o número de falta de vagas. E mais professores concursados e não por contrato emergencial"**.

Em especial, no município, há dez escolas pelo ProInfância, sendo que destas cinco estão em obras e inacabadas desde que o município aderiu ao programa, conforme sinalizado anteriormente. Certamente, se pelo menos essas escolas que começaram a ser edificadas tivessem sido concluídas, o município conseguiria criar mais vagas sem precisar realizar a compra de vagas em instituições privadas e realizar convênios com outras instituições filantrópicas.

Outra questão sinalizada por **Simone** é haver mais professores para compor o quadro da rede municipal, mas destaca que estes precisam ser concursados e não por contrato emergencial. O contrato emergencial é uma alternativa para resolver a situação em curto prazo e é também uma estratégia mais econômica, pois um professor do contrato emergencial recebe apenas valor da tabela correspondente à Classe, diferente do professor concursado, de carreira, já que incidem em sua remuneração benefícios como triênios e promoções.

Sara ressalta três aspectos que ainda são desafios a serem superados para que a instituições consigam implementar as determinações da Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013), referentes às vagas, recursos humanos e pedagógicos:

Os desafios principais são as vagas para todas as crianças, recursos humanos (professores, estagiários e funcionários) e proposta pedagógica adequada, principalmente na pré-escola, sem o objetivo de alfabetizar as crianças e sim uma proposta que envolva as interações, as brincadeiras, os campos de experiência, promovendo vivências e experiências para a criança construir seus conhecimentos.

O olhar para a proposta da pedagógica, em especial na pré-escola, ressalta a preocupação de **Sara** com relação a apressar práticas que são desenvolvidas nos anos iniciais do EF como a alfabetização formal para as crianças de quatro e cinco anos de idade. Enfatiza-se a importância de pensar na especificidade da EI, pois além de se pensar na ampliação de

vagas é preciso garantir o direito à qualidade do atendimento. Sobre essa questão em especial, Campos adverte:

Mesmo considerando que a incorporação das crianças a partir dos 4 anos na faixa de escolaridade obrigatória possa ter um efeito indutor no sentido de apressar a universalização da pré-escola, o que sem dúvida caracteriza uma orientação democratizadora dessa mudança, a forma como vêm ocorrendo as diversas acomodações das redes públicas – e privadas – à nova legislação lança muitas dúvidas sobre os efeitos provocados na vida escolar e na aprendizagem das crianças nessa importante fase do desenvolvimento infantil. (2010, p. 13)

Elizabete ressalta mais verbas e justifica:

Número elevado de crianças por turmas serão necessárias mais verbas, pois se aumenta o número de crianças sem investimento em infraestrutura e recursos humanos prejudica o trabalho pedagógico desenvolvido na escola e não conseguiremos atender a demanda até 2016 gerada pela legislação.

A fim de sustentar a fala dos professores participantes da pesquisa ao compartilhar os principais desafios a serem enfrentados para universalizar o atendimento da pré-escola, de acordo com as ponderações de Sanches:

Não será possível universalizar a pré-escola, o Ensino Fundamental e o ensino médio e, além disso, aumentar de maneira significativa a oferta em creche sem que sejam revistos os papéis dos entes federados na oferta da educação básica. E isso só será viável com a constituição de um verdadeiro sistema nacional de educação, com a definição de atribuições e responsabilidades de maneira mais equilibrada. Um dos elementos determinantes em um novo pacto federativo é a rediscussão sobre a participação da União no financiamento da educação básica, analisando o denominado “papel redistributivo e supletivo”. (2010, p. 41)

Para **Lara**, os desafios são tanto no que diz respeito ao financeiro, em sua opinião, um dos maiores que as instituições enfrentam; na sequência, com relação ao administrativo e, por último, o pedagógico:

O maior desafio é o financeiro porque além da manutenção é necessária a ampliação do espaço físico das escolas, bem como a aquisição de recursos pedagógicos, a oferta de merenda escola para um maior número de crianças, material didático e as verbas não são ampliadas. O administrativo no sentido de se consolidar parcerias e projetos que auxiliem a suprir a falta de recurso humano e acesso a outros fatores importantes para que a aprendizagem aconteça, como profissionais da saúde (neurologista, pediatra, psicóloga, fonoaudióloga, psiquiatra, dentista, etc.) e pedagógico no sentido de ampliar a oferta de profissionais que atuam na educação, valorizar o educador com políticas salariais adequadas, plano de saúde; resolver impasses como a falta de

planejamento para a Educação Infantil, reestruturar as reuniões pedagógica quinzenais na escola, investir na formação continuada do educador.

Conforme as colocações de Lara, junto com as questões financeiras para resolver questões referentes à estrutura física, tanto no que diz respeito à manutenção quanto à ampliação dos espaços para que as crianças tenham garantido um atendimento de qualidade, são também necessárias o aumento de recursos para verbas destinadas à merenda escolar e à aquisição de materiais didáticos.

Atualmente, as instituições recebem verbas para alimentação das crianças através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por meio da transferência de recursos financeiros, voltada à alimentação escolar dos alunos de toda a EB (EI, EF, EM e Educação de Jovens e Adultos- EJA) matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

Ressalta-se que o PNAE tem caráter suplementar, como previsto na Constituição Federal em Art. 208, quando coloca que o dever do Estado (ou seja, das três esferas governamentais: União, estados e municípios) com a educação é efetivado mediante a garantia de "[...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade" (BRASIL, 1988).

Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios, por dia letivo, para cada aluno, é definido de acordo com a etapa de ensino. Conforme descrito no Art. 38 da Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013, o valor per capita para oferta da alimentação escolar a ser repassado será de:

[...] b) R\$ 0,50 (cinquenta centavos de real) para alunos matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos; c) R\$ 0,60 (sessenta centavos de real) para os alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos; d) R\$ 1,00 (um real) para os alunos matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do INEP/MEC; e) R\$ 1,00 (um real) para os alunos matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos; [...] (BRASIL, 2013, grifo meu)

O valor repassado por aluno é por dia letivo sendo que o seu repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Nesse sentido, se a escola precisa ampliar o número de vagas para as crianças

de quatro e cinco anos de idade em 2016, somente receberá a verba correspondente no ano de 2017, situação que exige que as intuições administrem o valor recebido.

Para as outras demandas citadas por Lara, como também pelos demais profissionais, a responsabilidade com a ampliação de vagas para a pré-escola a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) distribui as competências entre os entes federados, sendo que aos municípios foi delegada a responsabilidade para com a oferta de EI.

Nessa perspectiva, Sanches faz uma análise chamando a atenção, pois:

A inexistência de espaços institucionais de pacto entre os entes federados é um dos maiores obstáculos para o cumprimento da elevação da obrigatoriedade até 2016. Exemplo dos prejuízos causados pela não regulamentação foi o processo de municipalização do ensino fundamental em vários Estados, não considerando o disposto no inciso II do art. 10 da LDB (Lei n.º 9.394/1996), que estabelecia a necessidade de pactuar a oferta de matrículas do ensino fundamental. [...] A municipalização não considerou a “população a ser atendida” e muito menos “os recursos financeiros disponíveis” nas mãos dos Estados e, principalmente, dos municípios. (2010, p. 41)

Ainda, sobre os desafios apontados pelos professores para universalizar o atendimento na pré-escola, **Daniela** mencionou: "**Repensar espaços, criar alternativas de garantir o atendimento**".

Para **Betina**, os desafios incidem em: "**Abertura de turmas de pré-escola, contratação de professores pela mantenedora**".

A partir das narrativas dos professores, constatou-se que o número de escolas de EI é insuficiente para atender à demanda, e que algumas das instituições precisam ser readequadas e ainda precisam de manutenção na estrutura física. Também são observados desafios em relação ao quadro de pessoal, com o número insuficiente de profissionais para atuar nessa etapa da EB, fazendo com que sejam realizados contratos temporários de professores de EI para buscar amenizar a situação.

Nas falas dos professores, observa-se que o município buscou de alguma forma criar mais vagas, sendo imprescindível o aporte financeiro da União para a ampliação emergencial de algumas unidades escolares e construção de novas unidades. O que ocorre também é que o fato se deve a uma lei sancionada que estipulava prazo e também metas como é o caso do PNE, mas sem amparo acerca dos recursos necessários para a sua legitimação.

7.4.2 Estratégia para atender a demanda de vagas, sem ampliar a rede pública municipal

O Art. 5º da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 (BRASIL, 2013) determina que o acesso à EB obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. Nesse sentido, foi questionado aos professores da pesquisa se o município ampliou o número de vagas (acesso) e estruturas física das escolas, mais especificadamente de 2009 a 2016, no que concerne ao reconhecimento e efetividade da legislação.

Para a maioria dos professores, a ampliação do número de vagas para o acesso de crianças na pré-escola não esteve associada à ampliação de estrutura física, mas é mencionada a reorganização dos espaços nas instituições. Como exemplo, tem-se a fala de **Maria**: "**Sim. Ampliou número de vagas, mas não existem verbas e espaço físico nas escolas para acolher toda a população**".

Lara também menciona a mesma situação: "**Ampliou-se o número de vagas, mas investimento na ampliação de espaços físicos e recursos humanos não houve**".

As professoras acima relatam que o número de vagas foi ampliado sem os investimentos considerados necessários para tal em relação aos espaços físicos e mais recursos humanos. Nesses casos, ressalta-se a fala de **Vera**, em que a estrutura física precisou ser reorganizada de acordo com as possibilidades de gestão financeira: "**Sim, no que diz respeito à ampliação de vagas e número de professores, porém nas estruturas físicas das escolas, a luta ficou por conta dos gestores na administração das verbas**".

Sara descreve como a instituição em que atua se organizou sem os investimentos em ampliação de espaços físicos: "**Nossa escola ampliou o atendimento e fez reestruturação de espaços. Não tenho o conhecimento em todo o município**".

A exigibilidade do direito das crianças estarem nas instituições de EI a compra de vagas em instituições privadas foi um das estratégias utilizadas conforme o relato de muitos professores, como **Betina** descreve: "**Em nossa instituição não houve ampliação de vagas devido a carência espaço físico. O que aconteceu foi a compra de vagas em instituições privadas**".

Letícia também menciona que: **"Não houve ampliações físicas na EMEL, consequentemente o numero de vagas não foi aumentado em nossa comunidade. A ampliação foi através de compra de vagas em instituições privadas"**.

Milena afirma que: **"Se ampliou o número de vagas para a pré-escola com a compra de vagas em instituições privadas"**.

Simone relata que:

Não foram construídas novas escolas e sim a Secretária Municipal de Educação comprou vagas mais vagas nas escolas particulares para tentar diminuir os problemas por não ter escolas suficientes para atender a demanda.

A parceria pública e privado como estratégia para ampliar o número de vagas na rede municipal de Santa Maria se insere na lógica:

[...] amplamente incentivada nas últimas décadas, tanto pelo governo central quanto pelas orientações dos organismos internacionais, por apresentar-se como uma alternativa mais econômica e mais eficaz, uma vez que, por essa perspectiva, o que é privado tende a ser mais qualificado. (CASTELLI; CÓSSIO; DELGADO, 2015, p 410)

Por mais que a decisão em firmar convênios com as instituições privadas para o atendimento da EI ocorreu devido a demanda urgente de ampliação do número de vagas para atender a pré-escola:

A questão da relação entre o público e o privado na EI remete à discussão sobre a redefinição do papel do Estado no atual momento do capitalismo. O diagnóstico da crise financeira e as receitas emanadas dos organismos internacionais orientam para a lógica de redução desse papel, especialmente no provimento de políticas sociais, considerando que, segundo o raciocínio neoliberal, a causa da crise é o tamanho do Estado. (CASTELLI; CÓSSIO; DELGADO, 2015, p. 410)

Além da relação pública e privada para ampliar o número de vagas na EI **Rosa** menciona que: **"Foi ampliada a compra de vagas em instituições privadas e conveniadas. Em sua grande maioria nas EMEIS foi excluída a integralidade para garantir a ampliação das vagas"**.

Mara, a exemplo de Rosa, descreve outros mecanismos utilizados pela gestão municipal para criar mais vagas: **"Ampliou o número de vagas em escolas de EF e nas instituições privadas compra vagas e também através das conveniadas sem fins lucrativos"**.

Nesse caso, em específico:

[...] o poder público local repassa a essas instituições parte dos recursos que deveriam ser gastos na criação e manutenção de escolas infantis, permitindo que economize aos cofres públicos, ao mesmo tempo que amplie o atendimento educacional às crianças. Entretanto, é preciso avaliar quais as condições de atendimento dessas instituições, em geral localizadas nas periferias das cidades, funcionando em locais adaptados, contando basicamente com o repasse dos recursos públicos para a sua manutenção. (CASTELLI; CÓSSIO; DELGADO, 2015, p. 411)

Flores e Susin fazem um alerta, pois essa ampliação:

[...] que poderia ser entendida como uma democratização da EI, pois, de fato, amplia o número de crianças atendidas, por outro lado, à medida que realiza sem a garantia dos princípios constitucionais de gratuidade, laicidade e qualidade, pode também ser considerada uma pseudodemocratização da educação. (2013, p. 240)

Outros aspectos mencionados acima, cujo propósito é dar conta da ampliação da política de expansão de vagas para a faixa de quatro e cinco anos se referem à utilização de espaços físicos das Escolas de EFe à redução da jornada oferecida para as crianças que até então tinham vagas em tempo integral. São dois aspectos que merecem ser analisados com cuidado. O primeiro foi a inserção de turmas de pré-escola em escolas de EF; nesse sentido, é necessário observar no contexto a organização espacial, uma vez que as instalações foram projetadas para o atendimento específico ao EF, e as crianças que passam a ocupar esses espaços precisam que suas necessidades e especificidades sejam atendidas como espaços que possibilitem a brincadeira, a circulação em espaços amplos, entre outros. O atendimento de crianças de quatro e cinco anos de idade nos espaços de EF exigem que adequações sejam realizadas como compra de mobiliário, materiais e equipamentos.

A segunda refere-se à exclusão da integralidade; as instituições passam a abrir mais vagas, e se a instituição tem duas turmas em turno integral, com a diminuição do turno de atendimento para parcial, passa a atender 4 turmas, duplicando assim a capacidade de atendimento.

Entende-se que a conjuntura dessas estratégias implementadas pelo município de Santa Maria conjuga esforços de superação das dificuldades geradas pela falta de verbas e a necessidade de expansão de vagas de atendimento na EI como medidas emergenciais para atender a pré-escola, mas é necessário acompanhamento da mantenedora para que o direito à

vaga na EI e "[...] fica a necessidade de se acolherem, com igualdade no acesso e na permanência, as crianças de diferentes contextos socioculturais e idades nas instituições educacionais coletivas que lhes são próprias e de direito." (CASTELLI; CÓSSIO; DELGADO, 2015, p. 420).

Alguns dos participantes relataram que, dentro das possibilidades, a SMED tentou ampliar o número de vagas para garantir o atendimento às crianças de quatro e cinco anos de idade nas EMEIs, conforme descreve **Camila**:

Sim a ampliação de vagas. A Secretaria Municipal de Educação dentro de suas possibilidades ampliou o número de vagas, porém não existe e não foram construídas escolas de EI suficiente para a necessidade do município.

Arelada à opinião de Camila, **Mônica** também diz que: "**Secretaria Municipal de Educação procurou fazer. Contudo, na prática, ainda, há dificuldades, pois, ainda, tem escolas inacabadas, falta de profissionais, etc.**".

Lilian somente menciona a ampliação do número de vagas sem citar quais estratégias foram utilizadas para que isso ocorresse: "**A SMED ampliou o número de vagas e foram abertas novas turmas de Pré A (4 anos)**".

Daniela da mesma forma salienta que: "**Turmas autorizadas a funcionar, compra de vagas**".

Outras formas foram utilizadas como medidas emergenciais, tais como: priorizar o atendimento no início do ano letivo nas turmas de quatro e cinco anos, como **Elizabete** ressalta: "**A SMED solicitava para as escolas darem prioridade para as crianças de quatro e cinco anos de idade. Como por exemplo, lotar primeiramente os professores nessas turmas**".

Luciana relata também a mesma orientação praticada na instituição em que Elizabete atua: "**Não houve ampliações físicas na EMEI, conseqüentemente o número de vagas não foi aumentado em nossa comunidade. Foi priorizado o atendimento na pré-escola**".

Priorizar o atendimento da pré-escola em detrimento da creche foi sinalizado por duas professoras; uma delas traz como exemplo a lotação de professores para que se possa garantir que as turmas de pré-escola iniciem conforme o calendário devido à legislação que traz a obrigatoriedade do cumprimento dos 200 dias letivos distribuídos em, no mínimo, 800 horas. Luciana somente cita a prioridade para tal nível sem trazer muitos detalhes.

A partir das colocações dos participantes constata-se que foi ampliado o número de vagas a partir da compra das mesmas nas instituições privadas, sendo que, em algumas instituições, o número de vagas foi ampliado com a readequação dos espaços físicos, e, em outras, as vagas foram ampliadas, mantendo a mesma infraestrutura.

Um dos fatores que levaram o município a comprar vagas em instituições privadas é a falta de mais escolas, o que poderia ter sido amenizado se as unidades previstas no ProInfância no município de Santa Maria tivessem sido concluídas.

A ampliação com qualidade da oferta de vagas para a pré-escola nas instituições públicas é um dos desafios dos próximos anos para os gestores públicos, nas diferentes esferas. Nesse sentido, ações e estratégias que venham a efetivar o direito das crianças à educação na primeira infância tornam-se fundamentais, promovendo assim a inclusão social e a democratização do acesso com qualidade a essa etapa da EB. É preciso considerar que:

[...] os municípios brasileiros enfrentam sérias dificuldades orçamentárias para o atendimento dos serviços públicos. Diante do aumento de suas responsabilidades com a educação, é de se imaginar que os problemas serão ampliados e, da mesma forma, é possível inferir que o atendimento qualificado à EI será difícil de ser materializado em vários locais do País, contribuindo para a manutenção das desigualdades regionais e sociais, justamente o que a ampliação da obrigatoriedade pretende reduzir. (CASTELLI; CÓSSIO; DELGADO, 2015, p. 417)

É importante trazer para a reflexão que ampliar oferta com a criação de vagas novas para atender mais crianças na faixa etária de quatro e cinco anos de idade não se constitui em garantir o direito à EI de qualidade, pois da maneira como a ampliação de vagas vem ocorrendo nas diversas instituições de EI, desafios se fizeram presente, sendo necessário um esforço e empenho não só dos municípios, mas também dos estados e da União. Torna-se imprescindível a efetivação de um regime de colaboração entre municípios, estados e União, pois muitas instituições ampliaram as vagas e não ampliaram a infraestrutura, tendo que fazer readequações em seus espaços e atender um número maior de crianças. O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de EI (PROINFÂNCIA) atrelado como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) veio com este escopo, ou seja, do governo federal prestar assistência financeira aos municípios para ampliar as vagas e o acesso à EI. No município de Santa Maria, nenhuma das obras foi entregue até o presente momento, enquanto a demanda segue crescendo.

7.4.3 Dados que se tornam invisíveis às políticas públicas para a EI

[...] o lugar da criança brasileira na política pública de educação é o de sujeito histórico, protagonista e cidadão com direito à educação a partir do nascimento, em estabelecimentos educacionais instituídos com a função de cuidar e educar como um único e indissociável ato promotor de seu desenvolvimento integral, de forma global e harmônica, nos aspectos físico, social, afetivo e cognitivo (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 9).

Nem todas as crianças têm o seu direito à EI garantido, quer seja por falta de vagas em escolas próximas aos locais em que cada família vive, ou por questões estruturais dos municípios. De acordo com os dados divulgados pelo PNAD em 2015, considerado o último ano para implementação da obrigatoriedade da pré-escola, no Brasil, havia 821.595 crianças na faixa etária entre quatro e cinco anos, ou seja um percentual de 15,7%, ainda estavam fora da escola.

Segundo dados do PNAD (2015), na região Sul, que abrange os estados de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, são 140.088 entre quatro e cinco anos sem atendimento na EI, equivalente a 21,2%. Só no RS são 75.581, o equivalente a 30,0% da população entre quatro e cinco anos de idade fora da escola.

Em 2014, foram divulgados dados de atendimento na EI pelo Fórum Municipal de Educação²⁷ no Documento-base: Plano Municipal de Educação (SANTA MARIA, 2014) neste documento a população de crianças de quatro e cinco anos chega a 6.430 segundo o IBGE, sendo que, dessas 85 crianças atendidas na rede federal (1,3%), estadual 90 (1,2%) nas escolas municipais (2.674) e 355 em Confessionais e/ou Filantrópicas conveniadas ao Município totalizando 46,2%; e nas escolas privadas 1.729 (27,9%), totalizando 4.933 crianças (75,4%). Sendo que os dados revelaram que 1.497 crianças estavam fora das instituições de EI. Diante de tais dados, procurou-se investigar a opinião dos participantes sobre o principal fator de aproximadamente 1.497 crianças estarem fora das instituições infantis em Santa Maria (SM).

A falta de vagas nas EMEIs localizadas nos bairros com maior vulnerabilidade social são citadas pelos professores como fatores que preponderaram, ao exporem suas opiniões acerca do número de crianças que não aparecem como matriculadas nas instituições de EI no município de Santa Maria.

²⁷ Criado pela Lei Municipal nº 5950/14 (SANTA MARIA, 2014).

Como exemplo, as várias colocações de **Luciana**:

Falta de vagas nas escolas localizadas em comunidades, principalmente nas que ficam em zonas de vulnerabilidade social. Como também a ausência de instituições de ensino nessas regiões, o que dificulta o acesso à EI.

As falas de Luciana e Milena trazem uma realidade das famílias que vivem em vulnerabilidade social, com a carência de escola próxima a residência, o que acaba dificultando os deslocamento para outras regiões para matricular as crianças. Mesmo com a determinação da Lei nº 11.700, de 13 de junho de 2008²⁸: "X – vaga na escola pública de EI ou de EF mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade." (BRASIL, 2008).

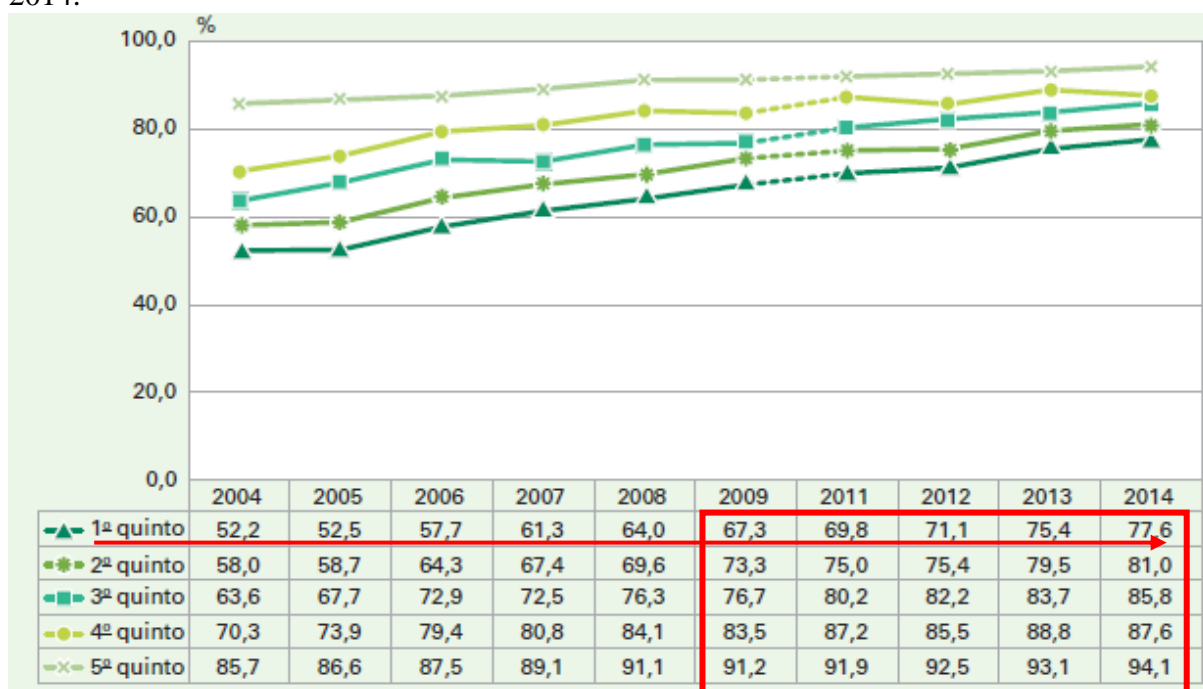
Fica claro a partir das ponderações realizadas pelos professores participantes da pesquisa citados acima, que o problema persiste na rede municipal de Santa Maria, pois as EMEIs não conseguem dar conta da demanda de todas as crianças de determinada região e ilustra a dimensão dos desafios e a necessidade de emprego de outras políticas sociais para minimizar essa situação que é alvo de reflexão da autora Livia Maria Fraga Vieira:

A proporção de crianças, na faixa etária de quatro ou cinco anos (total de 5.645.000 pessoas), que frequentava escola em 2009 alcançou a média nacional de 74,8% (IBGE, 2009), **sendo que a frequência à escola nesse grupo de idade também apresenta diferenças consideráveis segundo as faixas de renda das famílias**, ainda que em proporções menores às observadas em relação às creches. (2011, p. 251, grifo meu)

Assegurar o acesso das crianças à EI a escolas de qualidade na primeira infância é direito garantido em vários documentos e legislações, as desigualdades na referida garantia ainda persistem. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59 de 2009 (BRASIL, 2009) e a Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) que determinaram a universalização da EI na pré-escola para crianças de quatro e cinco anos de idade, a desigualdade reduziu. Segundo os dados divulgados pelo IBGE no gráfico a seguir.

²⁸ Acrescenta inciso X ao caput do art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade.

Grafico 3 - Proporção das crianças de quatro e cinco anos de idade que frequentam instituição de ensino, segundo quintos do rendimento mensal domiciliar *per capita* - Brasil - 2004 a 2014.



Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015, p. 48)

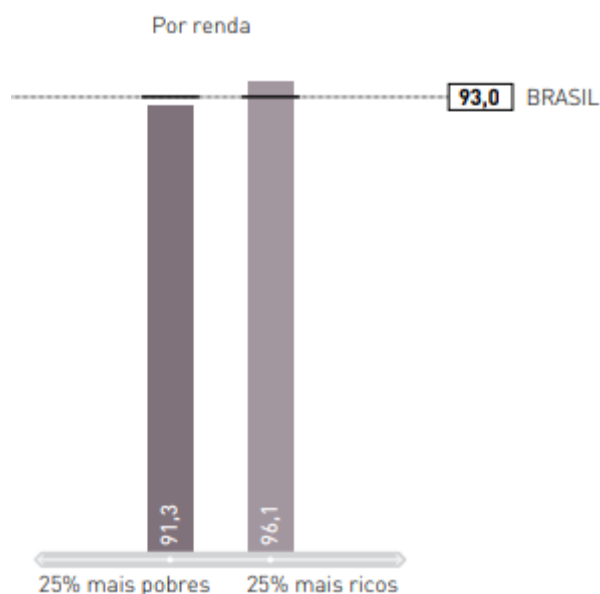
A partir dos dados acima, tomando como referência de análise os dez anos analisados:

[...] é possível observar que houve uma diminuição da desigualdade de acesso à escola entre os quintos de rendimento mensal domiciliar *per capita*. A diferença entre o percentual de crianças de 4 e 5 anos que frequentavam escola do quinto com maiores rendimentos e do quinto com menores rendimentos caiu pela metade, isto é, passou de 33,5 pontos percentuais para 16,6 pontos percentuais. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015, p. 48)

Ainda, ao fazer análise de 2009, ano em que foi aprovada a Emenda Constitucional nº 59 de 2009 (BRASIL, 2009), até o ano de 2014, houve uma redução nas desigualdades de acesso para as famílias de menor poder aquisitivo.

É importante trazer dados mais atualizados para que se possa comparar o impacto das políticas públicas educacionais e da mesma forma ratificar que, mesmo com o arrefecimento das desigualdades sociais de acesso, elas ainda persistem, sendo imprescindível evidenciá-las para que se possa projetar um panorama de políticas que atendam todas as crianças de forma mais equitativa.

Gráfico 4 - Crianças de quatro e cinco anos que frequentam escola por renda – Brasil – 2017
(Em %)



Fonte: (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2019, p. 24)

Os dados divulgados pelo Anuário brasileiro da educação básica de 2019 apresenta que ainda existem desafios no atendimento das crianças de quatro e cinco anos oriundas de famílias mais pobres, o percentual de desigualdade de acesso não é tão alarmante quanto os gráficos anteriores ilustraram, mas são dados que desafiam os municípios brasileiros, que precisam proporcionar acesso para todas as crianças na pré-escola.

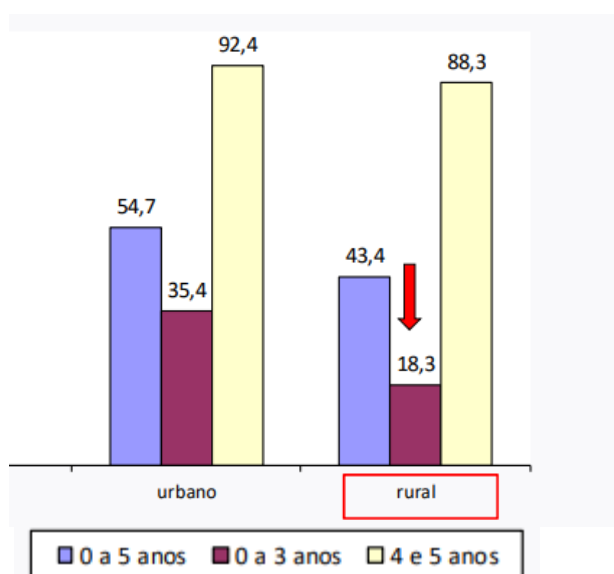
Dando continuidade às análises, outra questão de destaque relacionada a crianças que não estão frequentando a pré-escola é enfatizada por **Elizabete: "A falta de vagas próximas as suas residências e nas regiões como no campo deve ser fatores que contribuíram para esses dados"**.

Merecem destaque, também, as baixas taxas de atendimento da população infantil rural, segundo a PNAD de 2009: apenas 6,4% das crianças entre zero e três anos foram atendidas, enquanto, na área urbana, 19,6% estavam na creche. Na faixa de zero a cinco anos, 28,4% das crianças foram atendidas na área rural, enquanto, na área urbana, o atendimento alcançou 40,2% (IBGE, 2009). Segundo informações do INEP (2010), a oferta rural, além de ser baixa, é praticamente exclusiva dos municípios. (VIEIRA, 2011, p. 251)

As desigualdades no acesso à EI de crianças residentes em domicílios rurais ainda persistem segundo os dados de 2017 do IBGE. Entre os motivos para não frequentarem a creche e pré-escola estava a ausência de vaga ou escola na localidade. Os dados do gráfico

abaixo ilustram que 43,9% das crianças de zero a cinco anos residentes em domicílios rurais não frequentavam por ausência de vaga ou escola na localidade. Essa proporção é maior, quando analisados os dados referentes à pré-escola, crianças de quatro e cinco anos de idade.

Gráfico 5 - Proporção de crianças de zero a cinco anos de idade que frequentavam escola ou creche, por situação do domicílio (urbano e rural), segundo grupos etários - Brasil - 2017.



Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018b)

Outro fator além da falta de vagas é citado pela professora **Mônica** "**Acredito que pela falta de vaga e também, em alguns casos desinformação das famílias sobre a obrigatoriedade**".

Mara complementa, dizendo que: "**Informação as famílias que vivem em situações de vulnerabilidade**".

Por ser uma política pública que passou a vigorar recentemente, podem ocorrer situações de algumas famílias não terem informação da obrigatoriedade. Mas esse é um trabalho que deve ser realizado pelo município, com divulgação e busca ativa das crianças de quatro e cinco anos de idade que não estejam frequentando a EI.

Para **Maria** são dois fatores "**Falta de vaga e esclarecimento para os pais em relação à importância da EI**".

As colocações de **Maria** também são semelhantes às de **Camila**, quando relata que, além da falta de vagas, existe a falta de esclarecimentos dos pais sobre a importância da EI: "**Também acredito que falta de vaga e a falta de esclarecimento para alguns pais sobre a importância da EI**".

Simone reforça as ponderações realizadas pelos demais participantes, ao afirmar que o fator preponderante para que 1.497 não estejam nas instituições de EI está atrelada "**A necessidade compreensão da importância da EI**".

As professoras Maria e Camila inferem como justificativa ao fato de crianças de quatro e cinco anos de idade não estarem matriculadas na pré-escola, à falta de esclarecimento das famílias sobre a importância da EI. A importância da EI na atualidade como política pública e como direito da criança é resultado de muitas lutas até ser considerada como primeira etapa da EB.

Por outro lado, demais professores como **Vera** mencionam a falta de vagas e inadimplência por parte das famílias, possivelmente decorrente da: "**Falta de vagas próxima as suas residências [...] devido à irresponsabilidade dos pais em não matricular as crianças nas instituições de EI**".

Com a mesma opinião, **Letícia** ressalta:

O principal fator é o descaso e a desestruturação familiar, porque mesmo se oferecendo a vaga, muitos não levam a criança para a escola e colocam muitos empecilhos, tendo uma visão muito paternalista do Estado. Em alguns casos a falta de vagas.

Para **Lilian**, a situação acontece por: "**[...] falta de informação e interpretação da nova lei e planejamento da família para receber a mudança e talvez por não dar a devida importância para a EI**".

Na opinião de **Sara**, tal situação pode ocorrer devido a dois motivos: "**Em primeiro lugar desconhecimento das famílias e em segundo lugar necessidade de uma rede de entidades responsáveis para fazer a busca dessas crianças**".

As colocações acima reforçam a importância de mecanismos no município, como a criação de uma rede para localizar onde estão as crianças que não são registradas nas instituições e fazer uma busca nas regiões em que o problema é identificado.

Inferese que é importante uma rede de entidades como medida a ser tomada, em especial, para localizar onde estão estas crianças e também promover meios para que as informações cheguem até as famílias, sobre o compromisso que elas têm com relação à Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013), que torna obrigatória a matrícula de crianças de quatro e cinco anos na EI. Certamente, pormenores revelados por esses dados indicam que há crianças que precisam ser localizadas. Se elas estiverem fora das instituições de EI, precisam ser incluídas. Se

estiverem em outras instituições como as mencionadas. Todavia, é necessária a certeza de onde estão as crianças de quatro e cinco anos de idade.

Já para **Daniela** existe outro fator e ressalta que:

Creio que é complicado afirmar que 1.497 crianças estão fora da escola, visto que há um número expressivo de estabelecimentos que realizam esse atendimento de forma clandestina. Sem autorização, com razões sociais que em nada identificam o atendimento de crianças.

Rosa também faz menção às creches comunitárias para justificar o número de crianças que não estão matriculadas na rede municipal de Santa Maria: "**Acredito que muitas destas crianças frequentam “creches comunitárias” onde muitas delas não são regulamentadas junto aos órgãos competentes**".

Por diversos motivos, muitas famílias que vivem em vulnerabilidade social buscam as creches comunitárias, que estão localizadas em bairros com mais desigualdades sociais, como uma alternativa para deixarem os filhos, um deles é não conseguir vaga próxima em suas residências ou por não conseguir vaga em turno integral. No entanto, as creches comunitárias funcionam em situações muito precárias em todos os aspectos, desde a infraestrutura ao profissional que está atuando diariamente com as crianças. É importante ressaltar que as creches comunitárias²⁹ não fazem parte da rede de EMEIs mantidas pelo município, são instituições que não recebem recurso financeiro ou assessoria pedagógica da SMED, e que se mantêm com os recursos doados pela iniciativa privada ou por eventos promovidos pela própria comunidade.

As colocações dos participantes sobre os possíveis fatores de um número significativo de crianças fora das instituições infantis em SM, também se referem a desinformações das famílias e/ou responsáveis, ao descaso ou até mesmo a não valorização da EI como etapa importante para o desenvolvimento da criança.

A falta de valorização da EI foi citada pelos participantes como sendo um dos fatores para algumas crianças em idade pré-escolar não estarem matriculadas em nenhuma dessas instituições. Sobre esse aspecto, é importante ressaltar que a:

²⁹ Nascidas da iniciativa popular são mantidas por organizações não governamentais, fundações e associações e dependem praticamente de doações que arrecadam.

EI é a primeira fase da Educação Básica e tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade³⁰. (BRASIL, 1996)

Reforça-se que, até 2016, as famílias poderiam optar pela matrícula ou não de seus filhos em instituições de EI. A partir da promulgação da Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013), que altera a LDB, Lei nº 9394/96 (BRASIL, 1996), a matrícula das crianças nas pré-escolas passou a ser obrigatória, sendo dever dos pais ou dos responsáveis efetuarem a matrícula das crianças na EI a partir dos quatro anos de idade. Considerando o não cumprimento da lei, os pais sofrerão penalidades descritas no ECA (BRASIL, 1990), já discutidas anteriormente.

Sinaliza-se que há algumas ações que poderiam ser tomadas como estratégias para a EI, entre elas, as integradas entre secretarias municipais e utilização de bases de dados nacionais, como o Cadastro Único³¹, utilizado pelo governo federal, realizando a busca ativa das crianças de quatro e cinco anos de idade a partir de visitas domiciliares. Em especial, nas regiões que apresentam índices de mais vulnerabilidade social, para localizá-las e matriculá-las na rede municipal, pois as crianças têm direito à EI pública e gratuita em espaços públicos, e as creches comunitárias não podem se caracterizar nas comunidades como uma alternativa para as crianças oriundas das famílias de baixo poder aquisitivo.

7.4.4 EI para crianças de quatro e cinco anos: entre a obrigatoriedade, o direito e a imposição

A partir da obrigatoriedade da pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos de idade, o Art. 31 da Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) dispõe sobre o controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigindo a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas. Dessa forma, os participantes foram questionados sobre quais são as orientações da SMED com relação a essa determinação.

Quase todos afirmaram o que resume **Rosa: "Controle de frequência"**.

Sara especifica dizendo que: **"Controle de frequência pelos professores e também por parte da direção"**.

³⁰ Nova redação dada pela Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013)

³¹ Foi instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. (BRASIL, 2007d).

Entre os professores participantes da pesquisa alguns mencionam que, em meio às orientações, está a importância das informações para as famílias, como **Vera** descreve: **"Além do controle de frequência por parte dos professores, a SMED orienta o diálogo com os pais"**.

Como uma das primeiras orientações junto às famílias, **Maria** expõe que na instituição em que atua procura-se: **"Manter a família atenta e informada sobre a importância da EI"**.

É sinalizado por **Camila** que as famílias precisam ser informadas sobre a obrigatoriedade da frequência na pré-escola, conforme determinado por lei, e que a instituição em que atua: **"Mantêm a família atenta sobre a importância obrigatoriedade da frequência"**.

Milena reafirma o trabalho a ser realizado com as famílias: **"Controle de frequência e orientação às famílias"**.

Elizabete descreve que: **"Primeiro e principal fator é a orientação para as famílias em relação à lei e o que muda quanto a frequência da criança"**.

Um grupo de professores sinaliza que a orientação da SMED é de que a instituição faça o controle e a frequência, conforme descreve **Mara**: **"Controle de frequência diário realizado pelo professor e pela EMEI"**.

Luciana também menciona que: **"As orientações da SMED são o controle de frequência"**.

Betina complementa: **"Para a EMEI utilizar controle de frequência diário de frequência das crianças"**.

Alguns dos professores mencionam que as orientações também sugerem a utilização de alguns mecanismos, e **Leticia** descreve: **"A SMED orienta as escolas quanto à obrigatoriedade, o controle da frequência, o preenchimento da ficha FICAI"**.

A fala de **Lara** é semelhante à de **Letícia**: **"A SMED orienta as escolas quanto à obrigatoriedade, de se fazer o controle da frequência diário das crianças e se necessário o preenchimento da ficha FICAI"**.

Daniela cita alguns dispositivos: **"É orientada que a Escola realize o preenchimento de uma ficha FICAI (ficha de comunicação de aluno infrequente) on-line. Acionar Conselho Tutelar e rede de atendimento"**.

Com a determinação de frequência na pré-escola os sistemas de ensino deverão exigir a presença mínima de 60% das crianças de quatro e cinco anos na pré-escola. A Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2006) incluiu no Art. 31 da LDBEN regras comuns de organização da EI. Entre elas, o "controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas".

Segundo a LDBEN, na EI a avaliação do desenvolvimento da criança não tem objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental. Na pré-escola a criança não pode ser reprovada por infrequência e o não cumprimento da presença mínima de 60% deve ter consequências para pais e escolas. Assim, as unidades escolares devem acompanhar a frequência na pré-escola, como fazem em outras etapas da EB. Quando as faltas ultrapassarem o limite da lei, providências devem ser tomadas junto às famílias e os conselhos tutelares e/ou o Ministério Público devem ser acionados.

Desse modo, os gestores municipais devem orientar e supervisionar as escolas municipais para o controle da frequência das crianças na pré-escola, a partir da publicação da Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013).

Conforme os participantes da pesquisa, existe orientação da SMED quanto a frequência e adoção de alguns dispositivos. Sendo que um dos mais citados foi a orientação às famílias de como são responsáveis pela matrícula e frequência dos filhos à escola durante o ensino obrigatório, considerando que os pais poderão ser punidos com base no crime de abandono intelectual, previsto no Art. 129 do Estatuto da Criança e do Adolescente, por descumprimento de dever inerente ao poder familiar.

O estabelecimento da frequência mínima em 60% na pré-escola foi uma das principais mudanças na EI, junto com a determinação da matrícula obrigatória para crianças a partir dos quatro anos de idade. Nesse sentido, a SMED, segundo as afirmações dos participantes, orientou as instituições a terem o controle da frequência realizado pelos professores, pela equipe diretiva e também a informarem os pais a respeito da frequência mínima que a criança deverá ter na pré-escola.

Nota-se que a questão da frequência passou a ser tratada por outro prisma, pois ficou definido que a criança deverá ter, no mínimo, 60% de frequência, ou seja, deverá cumprir, no mínimo, 480 das 800 horas anuais, o que corresponde a 120 dos 200 dias letivos estipulados pela LDBEN (BRASIL, 1996). Com isso, acaba exigindo que as instituições estabeleçam mecanismos de controle da frequência das crianças na pré-escola. Assim, inquiriu-se os

professores participantes da pesquisa qual/quais instrumentos a instituição em que atuavam utilizavam.

A nova mudança acarretada pela Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) quanto à frequência mínima exigida na pré-escola muitas vezes é desconhecida por algumas famílias, sendo necessário preliminarmente a instituição informá-las e orientá-las. Alguns participantes relatam que as respectivas instituições em que atuam, preliminarmente, desenvolvem esse trabalho junto aos pais e/ou responsáveis, como descreveu **Mara: "Conversa com as famílias e controle de frequência por parte do professor e posteriormente em casos de faltas consecutivas sem justificativa"**.

Letícia também menciona o trabalho realizado com as famílias, além de outras ações:

A escola orienta os pais nas reuniões pedagógicas, os professores controlam a frequência diária, a escola liga para as famílias quando a criança não está vindo; as professoras controlam os motivos de faltas também pelas agendas das crianças; a escola registra a presença dos pais e suas justificativas pessoalmente. Quando não conseguimos nos comunicar com a família por telefone e a criança não vem para a escola acionamos o Conselho Tutelar.

Milena ratifica: "Controle de frequência realizado pelo professor e pela equipe diretiva e conversa com as famílias em casos de faltas frequentes para justificar. Caso não se consiga contato com as famílias preenchimento da ficha FICAI".

Tal relação foi citada por muitos dos participantes como **Lilian "Controle de frequência é feito parte do professor que comunica a direção sobre as faltas para entrar em contato com a família"**.

Lara, além da orientação que faz às famílias durante as reuniões pedagógicas, cita outras estratégias que a instituição utiliza:

Primeiro a escola orienta as famílias no início do ano letivo, no decorrer do ano faz algumas reuniões. No dia a dia os professores controlam a frequência diária da criança e quando observada faltas consecutivas é feito o contato com os responsáveis para justificar a infrequencia. Alguns casos, quando não se consegue contatar a família buscamos o Conselho Tutelar para investigar o que está acontecendo com a criança.

Simone somente menciona que "Na instituição é realizada o controle de frequência pelo professor e pela direção". Segundo ela, com tais ações a instituição consegue resolver as situações de infrequência.

Mônica compartilha as ações que são realizadas na instituição em que atua, com relação ao controle da frequência:

Na escola, o controle é feito quando a criança falta três dias consecutivos, a professora informa a equipe diretiva que entra em contato com a família. Se persistirem as faltas é feita a ficha FICAI a qual é encaminhada ao Conselho Tutelar.

Daniela enfatiza que os mesmos mecanismos a serem utilizados pelas instituições são: **"Ficha FICAI (ficha de comunicação de aluno infrequente) on-line e Conselho Tutelar e rede de atendimento"**.

A FICAI também é citada por **Sara**: **"No caso de infrequência realizamos o preenchimento da ficha FICAI e acionamos o Conselho Tutelar"**.

Betina descreve que na instituição em que atua é: **"[...] efetivado pelo uso da lista de chamada por parte do professor, o atestado médico em caso de faltas por problemas de saúde e a Ficha FICAI"**.

O Conselho Tutelar é um órgão que vem atuando junto às instituições de EI, para, juntos, resolverem as situações extremas de faltas e, caso contrário, buscarem também apoio do Ministério Público, conforme **Rosa** expõe:

Realizamos o controle da frequência escolar com caderno de chamada. Verificando a falta de frequência da criança realizamos contatos com as famílias. A criança não retornando para a escola, comunicamos o Conselho Tutelar e realizamos um registro através da ficha FICAI (on line) onde o Ministério Público também é acionado.

Elizabete expõe que: **"Três faltas consecutivas a escola entra em contato com o responsável, preenche a ficha FICAI e encaminha ao Ministério Público"**.

O Ministério Público é mencionado como mais um órgão ao qual as instituições podem recorrer em caso de negligência dos pais e/ou responsáveis, quanto à frequência da criança na instituição de EI.

Luciana menciona que na sua instituição: **"Os pais são alertados sobre as suas responsabilidades no que diz respeito a matrícula, a frequência e o acompanhamento de seus filhos"**.

É importante ressaltar que, com a Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013), tornam-se imprescindíveis informações, orientações e esclarecimentos para toda a comunidade escolar.

A instituição precisa realizar um trabalho junto às famílias, não só com relação a obrigatoriedade da matrícula na pré-escola, mas também quanto a frequência, alertando-os que poderão ser punidas com base no crime de abandono intelectual previsto no ECA, por descumprimento de dever inerente ao poder familiar.

Algumas medidas mais extremas são tomadas por algumas instituições como a suspensão o atestado de frequência para o Programa Bolsa Família, conforme relata **Camila**: **"Ficha FICAI, Conselho Tutelar, Suspensão do atestado de frequência para a bolsa família"**.

Igualmente ocorre na instituição em que **Maria** atua, pois ela descreve que: **"Primeiro a Ficha FICAI, depois o Conselho Tutelar e por último a suspensão do atestado de frequência para a bolsa família"**.

De fato, a articulação estabelecida entre a frequência como condicionante para receber programas como a Bolsa Família faz com que as famílias se preocupem com a assiduidade das crianças, pois este é um dos critérios principais para o recebimento do benefício.

De acordo com o disposto no documento Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade: Condicionalidades do Programa Bolsa Família:

Art. 4º da Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17/11/2004, define como atribuições dos dirigentes de estabelecimentos de ensino que contarem com alunos beneficiários do Programa Bolsa Família: identificar e disponibilizar dados atualizados dos alunos e ocorrências, como mudança de endereço, transferência, abandono e falecimento; no caso de transferência de escola, informar o nome do estabelecimento de ensino de destino; cumprir os prazos estabelecidos no calendário para a apuração, registro e encaminhamento da frequência escolar dos alunos; comunicar ao Conselho Tutelar fatos relativos a maus-tratos, reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar e elevados níveis de repetência (Art. 56 do ECA); informar e registrar sempre o motivo apresentado pelo responsável do aluno para frequência inferior à condicionalidade estabelecida. (BRASIL, 2009d, p. 24)

Além dessas atribuições, também compete à instituição durante a realização da matrícula de uma criança cuja família é beneficiada pelo programa efetuar o registro do Número de Identificação Social (NIS).

Com a suspensão do atestado de frequência como foi mencionado pelos participantes, a família perde o benefício. Ressalta-se que, para as demais famílias que não participam do Programa Bolsa Família e não zelam pela frequência da criança, extrapolando o limite de faltas, medidas legais definidas no ECA podem ser adotadas. Entretanto, há vários mecanismos que são utilizados pelas instituições de EI para evitar que as famílias possam ser responsabilizadas civilmente no caso de não assegurarem a frequência da criança.

7.4.5 Compra de vagas e oferta da pré-escola nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF) como alternativa para ampliação de vagas na EI

Com enfoque na universalização da pré-escola, sendo o ano de 2016 o prazo máximo estabelecido para que os municípios atendessem a Emenda Constitucional nº 59 de 2009 e a Lei nº 12.796 de 2013, foi questionado aos participantes quais medidas foram adotadas para garantir o cumprimento de tal determinação legal, no que concerne à infraestrutura, recursos humanos e financeiros.

Alguns professores participantes da pesquisa mencionaram a ampliação de vagas e readequação dos espaços existentes na EMEI, como **Betina**: "**Aumento do número de vagas, transformação de novos espaços físicos**".

Outras medidas também foram medidas tomadas, e **Sara** relatou que a instituição em que atua precisava em 2016 tomar: "**Em relação à infraestrutura, a escola prevê ampliação do número de vagas para 2017, sendo necessário retirar o refeitório da escola para tornar sala de aula atendendo mais quatro turmas**".

As novas vagas a serem criadas para a pré-escola demandam da ampliação da infraestrutura ou a reorganização de alguns espaços, como Sara citou e **Rosa** também colocou: "**Na infraestrutura a reorganização dos espaços para atender e professores contratados**".

Daniela também descreve: "**Turma autorizada a funcionar, compra de vagas, parceria com o governo do estado para cedência de espaços**".

Entre os professores participantes da pesquisa, alguns relataram como **Lara** que: "**As escolas priorizam o atendimento as crianças de 4 e 5 anos de idade**".

Luciana complementa dizendo que: "**As medidas adotadas foram priorização das vagas para as crianças de 4 e 5 anos e algumas melhoras nos materiais pedagógicos**".

Letícia também faz a mesma afirmação: "**As escolas priorizaram o atendimento as crianças de quatro e cinco anos de idade**".

Nesse sentido, é uma tendência a priorização do atendimento à pré-escola, tanto no cenário nacional quanto regional. Essa situação pode ser observada a partir das taxas de atendimento na creche e na pré-escola:

No comparativo entre os estados da Região Sul do Brasil, verifica-se que o Rio Grande do Sul ainda tem muito a investir na oferta de vagas, especialmente entre os Municípios de maior porte populacional. Com efeito, o estado do Rio Grande do Sul atende, em Creches, 34,81% da população de 0 a 3 anos. No atendimento às crianças de 4 a 5 anos, o Rio Grande do Sul acolhe 75,42% da sua população [...]. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 19).

Observou-se que, no estado do RS, de acordo com as taxas de atendimento acima destacadas, a obrigatoriedade da matrícula na pré-escola vem se sobrepondo ao atendimento de crianças de zero a três anos de idade, sendo uma forte tendência, em especial nos municípios que carecem de infraestrutura necessária para ampliar o atendimento, os quais acabam por priorizar a pré-escola em detrimento da creche. Verificou-se que a obrigatoriedade do município em ofertar vagas apenas para crianças de quatro e cinco anos de idade vem se sobrepondo ao direito da criança à EI, com uma grande tendência à priorização da pré-escola em detrimento da creche.

Sobre esse aspecto, pesquisadores da área, um ano após a aprovação da Emenda Constitucional nº 59 de 2009 (BRASIL, 2009), já alertavam:

[...] A obrigatoriedade da matrícula das crianças de quatro e cinco anos na pré-escola não pode ser implementada à custa do atendimento daquelas de zero a três anos, pois são demandas específicas e complementares, e a unidade pedagógica da EI como um todo, como primeira etapa da Educação Básica, deve ser preservada; [...] (FLORES, KLEMMANN e SANTOS, 2010, p. 54).

Os apontamento acima remetem à reflexão do risco à expansão da oferta de vagas na pré-escola e chamam atenção para as medidas a serem adotadas com atendimento de crianças de zero a três anos de idade.

A pressão para a expansão de vagas na pré-escola induziu o município à adoção de algumas medidas, já citadas anteriormente, que se agregam a outras como a realização de convênios com instituições privadas em diferentes modalidades de compra de vagas e abertura de turmas de pré-escola nas EMEFs. Tais medidas foram relatadas por **Milena**:

Com relação a infraestrutura não foram ampliadas mas sim a readequação dos espaços em escola do EF para atender as crianças dessa faixa etária. Com relação à questão financeiro se investiu em compra de vagas em escolas privadas.

Elizabete também menciona: Compra de vagas e funcionamento de turmas nas EMEFs.

Mara complementa as colocações acima ressaltando que: "**Houve a contratação de professores para suprir demandas já existentes e se ampliou vagas com a parceria público privada, turmas em escolas de Ensino Fundamental**". A rede municipal conta com 56 EMEFs, incluindo as escolas do campo e núcleo. Dessas, quarenta ofertam a pré-escola, conforme o quadro que segue.

Quadro 11 - Relação das Escolas Municipais de EF que ofertam turmas EI

Nº	ESCOLA	NÍVEIS DE ATENDIMENTO
1	EMEF Chácara Das Flores	Pré A e Pré B
2	EMEF Fontoura Ilha	Pré A e Pré B
3	EMEF Nossa Senhora Da Conceição	Maternal I ao Pré B
4	EMEF Adelo Simas Genro	Maternal I ao Pré B
5	EMEF Edy Maia Bertóia	Maternal I ao Pré B
6	EMEF Erlinda Minoggio Vinadé	Pré A e Pré B
7	EMEF Irmão Quintino	Pré A e Pré B
8	EMEF Leduvina da Rosa Rossi	Pré A e Pré B
9	EMEF Martinho Lutero	Pré A e Pré B
10	EMEF Pinheiro Machado	Pré A e Pré B
11	EMEF Sérgio Lopes	Berçário I ao Pré B
12	EMEF Aracy Barreto Sacchis	Maternal II ao Pré B
13	EMEF Hylda Vasconcellos	Pré A e Pré B
14	EMEF Oscar Grau	Pré A e Pré B
15	EMEF Padre Nóbrega	Pré A e Pré B
16	EMEF Antônio Gonçalves do Amaral	Pré A e Pré B
17	EMEF Júlio do Canto	Pré A e Pré B
18	EMEF Lívia Menna Barreto	Pré A e Pré B
19	EMEF Lourenço Dalla Corte	Pré A e Pré B
20	EMEF Maria de Lourdes Ramos Castro	Maternal I ao Pré B
21	EMEF Miguel Beltrame	Pré A e Pré B
22	EMEF Padre Gabriel Bolzan	Pré A e Pré B
23	EMEF Renato Nocchi Zimmermann	Berçário I ao Pré B
24	EMEF Vicente Farencena	Pré A e Pré B
25	EMEF Alfredo Winderlich	Pré A e Pré B
26	EMEF Dom Antonio Reis	Pré A e Pré B
27	EMEF Dom Luiz Victor Sartori	Maternal I ao Pré B
28	EMEF Duque De Caxias	Pré A e Pré B
29	EMEF Francisca Weinmann	Pré A e Pré B
30	EMEF Rejane Garcia Gervini	Maternal I ao Pré B
31	EMEF São Carlos	Pré A
ESCOLAS RURAIS E NÚCLEO		
32	EMEF Bernardino Fernandes	Pré A e Pré B
33	EMEF Intendente Manoel Ribas	Pré A e Pré B
34	EMEF Irineo Antolini	Pré A e Pré B

35	EMEF João da Maia Braga	Maternal I ao Pré B
36	EMEF João Hundertmark	Pré A e Pré B
37	EMEF José Paim de Oliveira	Pré A e Pré B
38	EMEF Pedro Kunz	Pré A e Pré B
39	EMEF Major Tancredo Penna de Moraes	Pré A e Pré B
40	EMEF Santa Flora	Pré A e Pré B

Fonte: organizado pela autora a partir dos dados disponíveis no site: http://www.santamaria.rs.gov.br/docs/2019/doc_20190205_02051634-2518.pdf

No município de Santa Maria, como medida de ajustar-se as demandas ocasionadas pela legislação, as crianças da pré-escola passaram a ser atendidas nas escolas municipais que oferecem o Ensino Fundamental. No entanto, essas medidas acabam gerando algumas questões que merecem ser analisadas, como por exemplo, o deslocamento das crianças das instituições que foram pensadas e organizadas para atender essa etapa da Educação Básica. Aliado a isso, suscita questionar se a infraestrutura é adequada para atender essas faixas etárias? Os tempos e os espaços para as brincadeiras são garantidos? A concepção de infância, formação dos professores permeiam a Escola de Ensino Fundamental? Ainda, não seria um retrocesso histórico desvincular a pré-escola da creche?

Vieira, ao fazer análise previa da Emenda Constitucional nº 59 de 2009 (BRASIL, 2009), como não sendo consensual na área educacional, alertava sobre a extensão da obrigatoriedade para a pré-escola:

Apontou-se para os riscos de expansão das matrículas sem a desejada qualidade ; de excluir o cuidado, pela diminuição da oferta de atendimento em tempo integral; de antecipar a escolaridade com as características da oferta do ensino fundamental; da cisão creche-pré-escola; e de privatização da creche. (VIEIRA, 2011, p. 255)

A oferta de turma de pré-escola em espaços que não foram projetados para atender as crianças de quatro e cinco anos de idade remete também para:

A definição e a implementação do EF com duração de nove anos, iniciando para as crianças a partir de seis anos de idade, com as imprecisões do texto constitucional trazidas pela EC nº 53, de 2006, que redefine a faixa de idade da EI para crianças de zero a cinco anos, **produziram consequências na organização da EI, gerando intensas movimentações nos sistemas de ensino. Aliás, os diversos entendimentos observados em relação à idade de ingresso da criança e às condições precárias e inadequadas oferecidas às crianças menores nas escolas de EForam (e continuam sendo) um dos focos de tensão atuais na educação brasileira.** (VIEIRA, 2011, p. 256-2257, grifo meu)

As análises da autora supracitada apresentam a dimensão de como as políticas públicas de expansão de atendimento vêm sendo projetadas pelo governo federal, com o discurso de universalização do acesso, mas sem a garantia de recursos financeiros para a sua implementação.

Mesmo as medidas adotadas como a readequação dos espaços físicos, turmas de pré-escola em EMEFs e ainda a priorização do atendimento para as crianças de quatro e cinco anos de idade, não foram suficientes para o município atender a demanda e a compra de vagas em instituições privadas. **Simone** afirma: "**Para garantir o direito à educação para todas as crianças a partir dos 4 anos de idade já foi necessário à compra de vagas em instituições privadas**".

Camila ressalta: "**Compra de vagas e, escolas privadas, contratação emergencial de professores para a EI**".

Além da compra de vagas e contratação, **Maria** mencionou a realização de concurso público: "**Compra de vagas em escolas privadas, concurso público que não supriu as demandas para a EI, contratações emergenciais de professores, novamente**".

Segundo as informações disponibilizadas pela SMED, em 17/03/2016, foi realizado um convênio com instituições particulares de Santa Maria para concessão de vagas e cedência de recursos humanos. No total, 857 vagas em instituições educacionais filantrópicas estão garantidas e 58 professores serão cedidos para atuarem nestes locais.

Quadro - 12 com relação ao número de vagas e de professores cedidos para cada instituição.

Instituição	Nº vagas	Nº de professores cedidos
Sociedade Espírita Lar de Joaquina	120	05
Mitra Diocesana – Instituto São José	175	17
Sociedade Batista Independente Paulo de Tarso	95	12
Sociedade dos Cegos e Deficientes Visuais	20	01
Escola Antônio Francisco Lisboa	107	03
Mitra Diocesana – Creche Vila Vitória	90	06
Mitra Diocesana – Creche Ida Bertoti	120	06
Mitra Diocesana – Santa Rita de Cássia	100	06
Escola de Educação Especial Jandira Tolentino (APAE)	30	02

Fonte: organizado pela autora a partir dos dados disponibilizados no site: <https://www.santamaria.rs.gov.br/noticias/12518-educacao-infantil-convenio-com-entidadesfilantropicas->

garante-mais-de-800-vagas-no-municipio

Além dessa medida adotada, em 31/03/2016, a Prefeitura de Santa Maria confirmou vaga para mais de 300 crianças. A medida foi oficializada com a assinatura de convênios entre a Secretaria de Município da Educação (SMED) e os gestores dos estabelecimentos de ensino. Na ocasião, foi previsto o convênio para uma escola que oferta a EI e o EF, localizada em Camobi, com a compra de 37 vagas para crianças de dois a três anos e 42 para alunos na EI/Pré-Escola, perfazendo um total de 79 vagas na instituição. Já na escola localizada no bairro Passo D`Areia, foram 300 vagas disponíveis para alunos do Berçário à EI.

No ano seguinte, em 2017, foi sinalizada a compra de 759 vagas, sendo para creche em período integral e parcial e também para pré-escola em período parcial. A compra de vagas visava atender à demanda excedente de alunos inscritos pela Central de Matrículas. As instituições interessadas deveriam ter o Termo de Referência e providenciar a documentação obrigatória para estarem devidamente habilitadas para a compra de vagas. O processo ocorre na forma de inexigibilidade de chamamento público, cumprindo todos os requisitos da legislação em vigor.

Destas 759 vagas, apresenta-se o resultado de dispensa de Chamamento Público nº 03/2017 de 300 vagas nas Escolas Infantis Particulares, na área de educação, com a finalidade de atender, no período de fevereiro a dezembro de 2017. Distribuídas: a) 174 crianças na faixa etária de 0 a 3 anos (creche), em atendimento em período integral; e b) 126 (cento e vinte e seis) crianças na faixa etária de 4 a 5 anos (pré-escola), em atendimento em período parcial.

No extrato da justificativa e do resultado na modalidade dispensa de Chamamento Público nº 03/2017:

Vimos através deste, justificar a necessidade da compra de vagas para a EI, para o ano Letivo de 2017. No total, para compra de vagas na ESCOLA DE EFNOSSA SENHORA DA PROVIDÊNCIA, organização da Sociedade Civil, sem fins lucrativos, serão necessárias 300 vagas, sendo distribuídas para Creche (0 a 3 anos) em atendimento em período integral; e vagas para Pré – Escola (4 a 5 anos) em atendimento em período parcial, conforme documento expedido pelo Conselho Municipal de Educação de Santa Maria (em anexo), **tendo em vista que existe uma única Entidade em Cada Bairro/Região do Município, não havendo competição.** (SANTA MARIA, 2017, grifo meu)

Na ocasião, por ser uma única das instituições localizada no bairro para atender a demanda do município, não houve competição, a referida escola abarcou a matrícula de 300 vagas e o valor estimativo do repasse foi de R\$ 1.522.800,00 (um milhão quinhentos e vinte e dois mil e oitocentos reais), para o ano letivo de 2017.

O documento ainda justificava que:

As 22 escolas de EI e as 15 novas turmas de Creche e Pré-Escola em Funcionamento nas Escolas de EFda Rede Municipal, não foram suficientes para atender à grande demanda de crianças inscritas na Central de Matrículas, tornando necessária e indispensável a aquisição direta, [...] (SANTA MARIA, 2017, grifo meu)

Realizando-se levantamento da compra de vagas para a EI, também no ano de 2018, foram encontrados três editais de chamamento público e dispensa, conforme o quadro a seguir.

Quadro 13 - Relação da compra de vagas para o ano letivo de 2018

Chamamento público	Valor estimativo do repasse	Nº vagas e instituição	Níveis	Jornada
1004/2018	R\$ 495.600,00 (quatrocentos e noventa e cinco mil seiscientos reais)	Fornecimento de 80 (oitenta) vagas nas Escolas Infantis Particulares, na área de educação, com a finalidade de atender, no período de março a dezembro de 2018. Associação Espírita Francisco Spinelli	Creche (0 a 3 anos) 60 crianças	Período integral
			Pré escola (4 e 5 anos) 143 crianças	Período Parcial
1005/2018	R\$ 826.800,00 (oitocentos e vinte e seis mil e oitocentos reais)	Fornecimento de 172 (cento e setenta e duas) vagas nas Escolas Infantis Particulares, na área de educação, com a finalidade de atender, no período de março a dezembro de	Creche (1 a 2 anos) 35 crianças	Período integral

		2018. Associação de Servos da Caridade (Pão dos Pobres de Santo Antônio)	Pré escola (4 e 5 anos) 137 crianças	Parcial
1006/2018	R\$ 1.578.840,00 (um milhão quinhentos e oito mil oitocentos e quarenta reais)	Fornecimento de 300 (trezentas) vagas nas Escolas Infantis Particulares, na área de educação, com a finalidade de atender, no período de março a dezembro de 2018. Associação das Filhas de Santa Maria da Providência (Escola de EFNossa Senhora da Providência)	Creche (0 a 3 anos) 162 crianças	Integral
			Pré-escola (4 e 5 anos) 138 crianças	Parcial

Fonte: organizado pela autora a partir dos dados disponibilizados no site: <https://www.santamaria.rs.gov.br>

A justificativa para a dispensa de chamamento público deve-se ao fato de se tratarem de organizações da Sociedade Civil, sem fins lucrativos, por atenderem as necessárias para a demanda excedente da Rede Municipal de Ensino da região, e estarem localizadas em Bairro/Região do Município, na qual eram únicas, não havendo competição.

É importante destacar que, nos resultados de chamada pública na modalidade dispensa de chamamento público, a explicação para a compra de 552 vagas distribuídas nos três editais, mesmo que as 22 Escolas Municipais de EI que ofertarão para o ano letivo de 2018 irá ofertar em torno de 7000 vagas para EI ainda ficarão sem vagas em torno de 500 alunos inscritos na Central de Matrículas, não sendo o suficiente para atender a grande demanda.

Além disso, se argumentava a necessidade da ampliação de vagas para suprir a demanda, pois:

[...] o Município vêm desde 2012 em Processo de Licitação e reformulação no sistema SIMEC para construção de 10 novas Creches junto ao FNDE com o Programa PROINFANCIA. Contudo, apesar de ser dado início ao Projeto na contratação de Empresa por meio de Licitação, houveram problemas e os contratos da construção de 10 novas creches foram rescindidos, posteriormente, ficando assim para o Município reestruturar junto ao FNDE o Sistema SIMEC e dar prioridades e retomar as obras, o que inviabiliza atualmente o Município de suprir a demanda das vagas para o corrente ano. (SANTA MARIA, 2018)

No ano de 2019, foram compradas 558 vagas em instituições sem fins lucrativos, conforme descrito no quadro a seguir. O argumento para a compra das referidas vagas está:

Com as 22 Escolas Municipais de EI, que para o ano letivo de 2019 irá ofertar em torno de 8000 vagas para EI ainda ficarão sem vagas em torno de 700 alunos inscritos na Central de Matrículas, não sendo o suficiente para atender a grande demanda. (SANTA MARIA, 2019)

As Instituições citadas a seguir são voltadas aos serviços de Educação, executadas por organizações da Sociedade Civil, previamente credenciadas pelo Conselho Municipal de Educação, garantidas no Art. 30, VI da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e caracterizadas como sem fins lucrativos.

Quadro 14 - Relação da compra de vagas para o ano letivo de 2019

Chamamento público	Valor estimado do repasse	Nº vagas e instituição	Níveis	Jornada
Nº 1001/2019	R\$ 2.014.180,00 (dois milhões catorze mil cento e oitenta reais)	DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO, com base no inciso VI do Art. 30 da Lei nº 13.019/2014, para o fornecimento de 302 (trezentos e duas) vagas na Associação Filhas de Santa Maria da Providência, escola Infantil Particular, na área de educação, com a finalidade de atender, no período de março a dezembro de 2019, referente a 200 (duzentos) dias letivos.	Berçário II (1 a 2 anos) 44 Crianças	Período integral
			Maternal I e II (2 a 3 anos) 115 crianças	
			Pré escola (4 e 5 anos) 143 crianças	Período Parcial
Chamamento Público 1003/2019	R\$ 1.068.880,00 (um milhão, sessenta e oito mil oitocentos e oitenta Reais)	DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO, com base no inciso IV do Art. 30 da Lei nº 13.019/2014, para o fornecimento de 156 (cento e cinquenta e seis) vagas na Escola Associação Servos da Caridade – Pão dos Pobres de Santo Antônio, na	Berçário (1 a 2 anos) 18 crianças	Período integral
Maternal I e II (2 a 3 anos) 38 crianças				

		área de educação, com a finalidade de atender, no período de fevereiro a dezembro de 2019.	Pré escola (4 e 5 anos) 100 crianças	Parcial
Chamamento Público 1002/2019	R\$ R\$ 657.600,00 (seiscentos e cinquenta e sete mil e seiscentos reais)	DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO, com base no inciso VI do Art. 30 da Lei nº 13.019/2014, para a aquisição de 100 (cem) vagas na Associação Espírita Francisco Spinelli, na área de educação, com a finalidade de atender, no período de março a dezembro de 2019.	Creche (0 a 3 anos) 70 crianças	Integral
			Pré-escola (4 e 5 anos) 30 crianças	Parcial

Fonte: Fonte: organizado pela autora a partir dos dados disponibilizados no site: <https://www.santamaria.rs.gov.br/>

Além dessa forma de aquisição direta de compra de vagas em instituições voltadas aos serviços de Educação por meio de dispensa de chamamento público, a prefeitura estabelece convênio com outras instituições particulares e filantrópicas de Santa Maria, para concessão de vagas e cedência de recursos humanos como mencionados anteriormente no ano de 2016.

O convênio com entidades da sociedade civil para atender a demanda desde 2016:

O convênio é uma estratégia presente em muitos municípios para garantir a oferta da EI. Tal estratégia pressupõe que as duas partes, poder público e instituição, possuem interesses comuns – atendimento educacional à criança - prestam mútua colaboração para atingir seus objetivos. A atuação do poder público não deve se limitar ao repasse de recursos, mas envolver permanente supervisão, formação continuada, assessoria técnica e pedagógica. Ações como essas expressam o real compromisso do poder público municipal com a qualidade do atendimento às crianças e às famílias. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p. 14)

A adoção de parceria do município com outras instituições para a ampliação de vagas na pré-escola foi citada pelos participantes como uma das principais medidas adotadas para conseguir dar conta de atender as crianças de quatro e cinco anos de idade no município de Santa Maria.

O atendimento à EI na rede municipal acontece nas EMEIs, nas Escolas Municipais de EF (EMEF) com turmas de creche e pré-escola, em escolas confessionais e/ou filantrópicas conveniadas ao município. A adoção de convênios do poder público municipal com as

instituições filantrópicas já é uma medida efetuada pelo município em anos anteriores, ou seja, essa relação já acontecia. Com a justificativa de atender à demanda ocasionada pelas determinações da Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) que instituiu a obrigatoriedade do poder público de, até 2016, garantir a matrícula de todas as crianças a partir de quatro anos na EI. Para resolver essa demanda de forma emergencial, o município precisou ampliar a oferta de vagas, através da instituição de uma parceria público-privado, fato que, de certa forma:

[...] não deixa de ser um mecanismo de privatização, seja pela ampliação dos convênios/parcerias entre as prefeituras e instituições privadas com ou sem fins lucrativos, naturalizando a transferência de recursos públicos para a esfera privada em nome do “interesse público”. (ADRIÃO; ARELARO; BORGHI, 2009, p. 17)

O Plano Municipal de Educação aprovado pela LEI nº 6001 de 2015 tem entre as estratégias da Meta 1:

[...] 1.10) **diminuir gradativamente a oferta de matrículas gratuitas na EI através de Convênio entre o Poder Público e Instituições Concessionais e/ou Filantrópicas** que atendam a previsão legal, durante a vigência deste Plano;[...] (SANTA MARIA, 2015, grifos meu)

Importante essa estratégia prevista no Plano Municipal de Educação, considerando que o Município a utilizou dessa alternativa para atender a demanda, e que não vai utilizá-la a longo prazo enquanto política pública para a EI; retomando ao final do plano em vigência a sua função de promotor da educação pública, estatal, gratuita e de qualidade, sendo que a compra de vagas deve ser vista como uma situação provisória jamais como solução definitiva.

O ano de 2016 foi o prazo máximo estabelecido à implantação progressiva da obrigatoriedade do ingresso a partir dos quatro anos de idade. É importante elucidar que a possibilidade de cumprimento dessa política pública educacional no Brasil deve levar em conta as estratégias, a magnitude geográfica da população infantil correspondente a essa faixa etária, a diversidade econômica dos municípios e suas capacidades de governabilidade. Cabe destacar que, no município de Santa Maria, foram adotadas algumas medidas das quais muitos pesquisadores já alertavam como positivas, dentre elas, a priorização do atendimento para a oferta da pré-escola e abertura de turmas nas EMEFs.

Fica evidenciado, a partir das falas dos professores participantes e dos dados analisados, que a oferta da EI no município de Santa Maria vem se caracterizando por diferentes categorias de atendimento: uma nas EMEIs e EMEFs rede própria integralmente

assumida pelo financiamento público, e outra constituída pela parceria público-privada, através de convênios com estabelecimentos sem fins lucrativos. Cabe ressaltar que a segunda é uma medida para abarcar as demandas geradas pela obrigatoriedade da pré-escola e, ao mesmo tempo, tem custo mais baixo.

7.4.6 Ampliação da oferta de vagas para a pré-escola: conjunturas e desafios

A Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) que alterou a LDBEN determinou que a matrícula escolar obrigatória para crianças de quatro e cinco anos de idade deve ser implementada até 2016. Perante essa deliberação, os municípios precisaram ampliar a oferta de vagas; então, foi perguntando aos participantes que atuam na EI quais eram os principais desafios diante do prazo estabelecido para que os municípios implementassem progressivamente a oferta de vagas a todas as crianças santa-marienses correspondente a essa faixa etária.

O direito das crianças a EI, a oferta de vaga e da qualidade do atendimento, ainda, continua sendo um dos desafios para o Município como **Maria** ressalta: "**Entre os desafios acredito que mais vagas, construção e ampliação das escolas, realização de concurso público para professores de EI**".

Paralelo à necessidade de ampliar mais vagas, a qualidade do atendimento é primordial, pois são ressaltadas pelos professores a ampliação e a construção de EMEIs e recursos humanos, reafirmando que expansão da oferta de vagas não pode significar adoção de medidas que comprometam a qualidade do atendimento. Por isso, **Camila** ratifica as contribuições de Maria, ressaltando a realização de concurso público para compor o quadro de profissionais para atuarem na EI: "**Os principais desafios são a falta de vagas (criar mais vagas); construir escolas e ampliar outras e realizar concursos públicos**".

Vera chama atenção para a estrutura física: "**Continua sendo a estrutura física, ou seja, mais escolas para garantir a criação de novas vagas**".

A estrutura física limita as instituições na criação e oferta de mais vagas, como aponta **Mônica**: "**A oferta de vagas nas escolas depende de infraestrutura e de profissionais**".

Foi notória na fala dos professores que participaram da pesquisa a carência de espaços físicos, como enfatiza **Betina**: "**O Espaço físico é nosso maior desafio. Precisamos de mais EMEIs e reformar as algumas delas que estão em funcionamento**".

Letícia também dá ênfase à situação do espaço físico: **"A infraestrutura continua sendo um dos principais desafios e depois garantir a ampliação da oferta de vagas"**.

Luciana também destacou a estrutura física e elenca outros: **"Como desafios são reconhecidos a ampliação da estrutura física da escola. O aumento do número de vagas, a formação de professores e a partição da responsabilidade sobre o acesso a educação com a família, no sentido de levar as crianças para a escola"**.

Para criar mais vagas, a rede municipal precisava ampliar as EMEIs que já existem e/ou construir novas. Cabe ressaltar que o município de Santa Maria aderiu ao programa ProInfância que foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007c), o qual é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)³², do Ministério da Educação.

Sendo que principal objetivo do ProInfância é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR)³³, os recursos destinam-se à construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas.

Além da elaboração do PAR, o município deveria estar com os dados orçamentários relativos à educação atualizados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)³⁴ do Ministério da Educação e ter título de dominialidade do(s) terreno(s) as edificações das EMEIs seriam construídas.

O município de Santa Maria, ao aderir o programa, tinha a previsão inicial de receber as escolas no prazo de dois anos, com a construção de dez novas escolas de EI pelo Proinfância.

Desse modo, inicialmente, realizou-se um diagnóstico para buscar detectar bairros com alta demanda pelo atendimento e oferta de matrícula para a EI.

³² Trata-se de um conjunto de programas e ações que contemplam todos os níveis e etapas do ensino no Brasil, desde a Educação Básica até o Ensino Superior e Profissional, com vistas a elevar a qualidade da educação brasileira, lançado pelo MEC em 2007.

³³ Foi instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007b), é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.

³⁴ É um sistema eletrônico, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas.

Segundo dados da Secretaria Municipal de Educação (SMED), dez escolas foram licitadas em 2013, cinco tiveram as obras começadas e cinco estão na fase de projetos, conforme descrito no quadro abaixo.

Quadro 15 - Localização e situação das obras do ProInfância

Bairros com as obras do ProInfância	Situação das obras
Pinheiro Machado - Loteamento Cipriano da Rocha	14 de setembro de 2019 - Inauguração da obra da Escola de EI (EMEI) Ivanise Jann de Jesus.
Bairro Divina Providência - Vila Brenner	EMEI Professora Glaci Corrêa, na Vila Brenner - receberam inscrições de crianças para início no ano letivo 2020
Camobi (Monte Belo)	EMEI Monte Bello - edital para a licitação da empresa responsável pela construção foi aberto em dezembro de 2018
Nova Santa Marta	Processo licitatório, a partir do dia 08 de agosto de 2019
Medianeira	Obras adiadas
Maringá	
Vila Oliveira	
Camobi (Vila Jardim)	
Estação dos Ventos	
Campestre Menino Deus	
Nonoai	Terrenos foram preparados para iniciar as obras no ano de 2014.

Fonte: Quadro organizado a partir dos dados obtidos junto à secretaria municipal de Educação do Município de Santa Maria.

Passado quase dez anos do início das obras, foi inaugurada uma das EMEIs, a Ivanise Jann de Jesus, no Loteamento Cipriano da Rocha. A construção foi retomada em 2016, após interrupções por problemas com as empresas executoras.

As escolas do ProInfância atendem a um projeto padrão do governo federal desenvolvido para cidades de médio porte. Com capacidade para atender 240 crianças cada, terão 1,2 mil metros quadrados, contando com salas de aula, de leitura, biblioteca, fraldário, bibliotecas, sala de informática, banheiros, área de recreio coberta, refeitório, secretaria e sala de professores.

Depois de muitas tentativas, no ano de 2015, a prefeitura conseguiu rescindir o contrato com a Construtora MVC LTDA responsável pelos serviços. A empresa, que é do Paraná, venceu

uma licitação do governo federal para fazer mais de 200 escolas de EI no Rio Grande do Sul, usando a própria tecnologia de construção. Porém, ela não chegou a entregar 10% do total previsto.

Sobre essa questão, **Daniela** se posiciona:

As creches inacabadas. Com relação às creches inacabadas, para serem concluídas até o final de 2015, 204 creches do Plano Nacional de Educação — programa do governo federal que pretende universalizar o acesso à pré-escola para crianças de quatro e cinco anos no Brasil — estão abandonadas, inacabadas ou não saíram do zero no Rio Grande do Sul. Somente quatro unidades (1,9%) foram erguidas pela MVC, do Paraná, uma das cinco vencedoras da licitação para construir milhares de creches no país, que ficou responsável pelas obras no Estado.

Assim, das dez previstas para Santa Maria cinco tiveram os contratos cancelados por parte da União e, agora, com uma entregue à comunidade em 2019, a próxima na Vila Brenner começa a funcionar em início de 2020, a terceira e quarta já estão em fase de licitação.

Portanto, considera-se que o município está diante de um grande desafio com as obras inacabadas do ProInfância, algumas retomadas e outras em fase de processo de licitação, outras que nem sequer saíram do papel, a compra de vagas em algumas regiões para atender a demanda existente. O desafio emergente, que é a adequação dos espaços físicos existentes segue na pauta como descreve **Simone**: "**Os desafios são a construção de mais escolas, concurso público para sanar os contratos emergências**". A realização de concurso público para sanar o déficit de professores na EI também é sinalizado como um dos desafios.

Rosa manifesta-se dizendo que:

Os principais desafios são adequar os espaços físicos da escola para atender a toda demanda, ainda, tem-se a falta de professores. Também considero um grande desafio para a gestão garantir o direito dos professores ao horário de planejamento.

A falta de professores é uma situação que acaba prejudicando o funcionamento das EMEIs, pois cada início de ano letivo é marcado por crianças que acabam ficando com suas famílias esperando que a situação se normalize devido à carência de professores. Em alguns casos, deve-se a falta de banco de reserva em concurso, concurso que já expirou, ou ainda questões mais burocráticas. Como consequência, esses casos, por vezes, repercutiam nas

médias, o que ocasiona mais demandas para as equipes diretivas das EMEIs, pois estas precisam garantir que todas as crianças iniciem o ano letivo de forma igualitária.

Para exemplificar essa situação, toma-se o início do ano letivo de 2017, quando, devido à insuficiência de professores para garantir o direito das crianças a frequentar a EI, em algumas EMEIs, foi realizada a contratação emergencial de professores:

Em caráter liminar, a Justiça determinou a renovação do banco de professores temporários de 2016. Uma decisão judicial anterior obrigava o Município a realizar concurso para contratação de professores. No entanto, como não haveria tempo hábil para realizar o concurso e chamar os aprovados a tempo, a Prefeitura recorreu ao Ministério Público que, atendendo ao pedido do Município pediu a liminar. A Justiça deferiu o pedido no final de janeiro. (SANTA MARIA, 2017).

Para **Sara**, um dos principais desafios ainda é o déficit de professores: "**Necessário também mais professores**".

A realização de concurso público para suprir o déficit de professores na rede municipal de ensino de Santa Maria foi realizada em 2015, entretanto, como já foi colocando anteriormente por um dos participantes, não foi satisfatório, devido ao número insuficiente de aprovados. Todos os aprovados foram nomeados e permaneceu a falta de professores, sendo que em 2016 foi lançado edital para a contratação de professores. Diante disso, o contrato temporário acaba sendo uma opção para o município complementar o quadro de professores.

A professora **Mara** resume um pouco dos desafios que já foram enunciados pelos demais participantes da pesquisa: "**Todos os desafios começando por recursos financeiros, mais verbas na educação e recursos humanos, etc**".

As considerações da professora Mara apresentam um panorama nacional com relação a transferência de recursos da União que refletem no município de Santa Maria, e à insuficiência de recursos destinados para a educação, em especial, para a EI.

As exposições acerca dos desafios do município de Santa Maria e dos gestores das EMEIs para que fosse legitimada a obrigatoriedade da pré-escola provocaram reflexões sobre alguns aspectos que estão incorporados em uma política pública que, muitas vezes, sobrecarrega os municípios, conforme alerta Sanchez (2010, p.41):

Um dos grandes desafios do período posterior à vigência da Emenda Constitucional n.º 59 é garantir que sua aprovação represente uma destinação significativa dos recursos devolvidos ao MEC para o atendimento da EI. A redação legal não garantiu percentual dos recursos para a educação básica, mesmo que esta fosse a intenção do legislador ao aprovar em uma única emenda a devolução dos recursos e o aumento

da obrigatoriedade do ensino. Mas a efetivação do aumento do repasse não possui ainda um formato pactuado entre os entes federados. Com isso, os administradores municipais ficam temerosos em elevar a cobertura escolar, pois não há recursos suficientes garantidos para mantê-la.

A sobrecarga de responsabilidades para os entes municipais aumentou com a obrigatoriedade da pré-escola, sendo necessária a redefinição de atribuição entre os entes federados, conforme alerta Sanchez:

Não será possível universalizar a pré-escola, o Ensino Fundamental e o ensino médio e, além disso, aumentar de maneira significativa a oferta em creche sem que sejam revistos os papéis dos entes federados na oferta da educação básica. E isso só será viável com a constituição de um verdadeiro sistema nacional de educação, com a definição de atribuições e responsabilidades de maneira mais equilibrada. (2010, p.41):

Além das questões que já foram compartilhadas pelos participantes como desafios para implementar a obrigatoriedade da pré-escola no município de Santa Maria – RS, **Lara** declara: **"O maior desafio é não deixar que as crianças percam seu direito a infância...]"**.

Elizabete reforça as colocações acima: **"O maior desafio é garantir que as crianças tenham seu direito à infância respeitado nos espaços de Ensino Fundamental, que estão acolhendo as crianças de quatro e cinco anos de idade"**.

As considerações remetem ao compromisso que os gestores têm com relação ao ingresso obrigatório a partir dos quatro anos de idade, ou seja, é necessário planejamento e organização para que a incorporação obrigatória das crianças nessa faixa etária nas instituições de EI não sejam efetivadas somente dando-lhes o acesso e a vaga, mas que isso compreenda:

[...] também a exigência de qualidade e o respeito às necessidades da criança em cada fase do seu desenvolvimento: o direito à brincadeira, à atenção individual, ao aconchego e ao afeto, ao desenvolvimento da sociabilidade, assim como o direito à aprendizagem e ao conhecimento. Em cada faixa etária, as condições necessárias que devem estar presentes [...] são diversas: a proporção adulto/criança, a arrumação dos ambientes, as necessidades de proteção, de cuidados com o corpo, de alimentação, os materiais pedagógicos e de arte, os brinquedos. (CAMPOS, 2011, p. 13-14)

Ratifica-se a advertência da autora, complementando-se a importância de um regime de colaboração, pois além da garantia do acesso e da vaga nas instituições de EI tornar-se imprescindível à organização de toda a rede municipal com a definição de parâmetros e

diretrizes à legitimação da obrigatoriedade da pré-escola, é preciso que se efetivem propostas à formação continuada dos professores e organização e qualificação dos espaços nas instituições, para que sejam garantidos os direitos das crianças, entre eles, a EI de qualidade.

Para alguns dos participantes como **Lilian**, o desafio reside na valorização da EI, ao declarar: "**Acredito que o principal desafio continua sendo a valorização da EI como uma etapa importante para o desenvolvimento das crianças em todos os sentidos (físico, social, psíquico e emocional)**".

As colocações de Lilian, assim como a de outros professores participantes da pesquisa que atuam na EI, remetem à trajetória da EI, a qual por anos foi marcada pelo aspecto assistencialista, não havendo o aspecto educacional como fator preponderante nas instituições infantis, e somente com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) a EI foi reconhecida como uma das etapas da EB e parte do sistema educacional.

Em 2012, foi sancionada a Lei nº 12.602 (BRASIL, 2012), que instituiu a Semana Nacional da EI. A lei determina que toda a semana do dia 25 de agosto seja considerada a Semana Nacional da EI. Tem-se a partir dessa normativa uma conquista, sendo que a maioria dos municípios, em consonância com a legislação federal, instituiu leis municipais, objetivando promover debates acerca da educação de crianças de zero a seis anos de idade. Em Santa Maria, a Semana Municipal da EI foi instituída por meio da Lei nº 5798, de 30 de setembro de 2013 (SANTA MARIA, 2013).

São objetivos da Semana Municipal da EI:

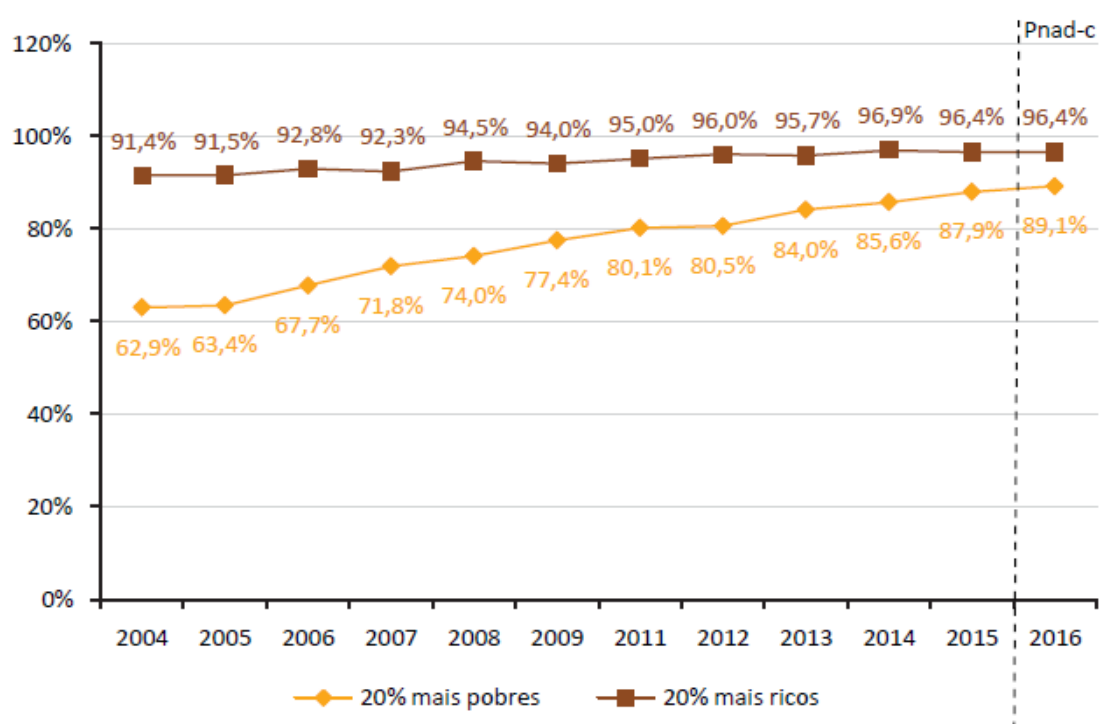
I. Valorizar as crianças como protagonistas do processo educacional e as práticas pedagógicas desenvolvidas pelos professores e Instituições da Rede Pública Municipal; II. Criar espaços de interação, discussão, cidadania, participação, sustentabilidade e de vivência da autonomia e da criatividade da criança; III. Oportunizar experiências com as Múltiplas Linguagens; IV. Promover espaços de formação, de valorização, troca de experiências e cooperação entre os educadores e sociedade; V. Integrar crianças de diferentes regiões do Município através do Brincar; VI. Promover espaços de promoção e educação em saúde, através de atividades lúdicas, avaliação nutricional, oral, informações de saúde. VII. Proporcionar a formação das crianças através das discussões sobre o meio ambiente, a promoção da cultura e do esporte e lazer. (SANTA MARIA, 2013).

No município, a semana foi instituída na segunda quinzena de agosto de cada ano. Durante esse período, busca-se que a data não se torne apenas um dia de festividades, mas que também se possa aprofundar e promover debates acerca da educação de crianças de zero a seis anos de idade.

Na sequência de análise, **Milena** é mais pontual ao afirmar: "**Acho que os desafios estão ligados a um enfretamento destas políticas, de forma a garantir as todas as crianças e principalmente a população de baixa renda o acesso a EI**".

Milena traz para o diálogo o acesso das crianças oriundas das famílias menos favorecidas economicamente, e estudos mostram que as desigualdades, de acordo com o gráfico abaixo, vêm reduzindo.

Gráfico 6 - Percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por quintis de renda domiciliar per capita – Brasil – 2004 a 2016



Fonte: (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2018, p. 30)

O referido gráfico apresentou a trajetória do Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche por renda domiciliar *per capita*:

A para as crianças das famílias situadas entre os 20% mais pobres e entre os 20% mais ricos da população. Para os 20% mais pobres, o indicador avançou 26,2 p.p., enquanto para os 20% mais ricos, 5,0 p.p. Os últimos já apresentavam, desde 2004, um indicador elevado (91,4%). (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2018, p. 29)

Um dos indicadores para a arrefecimento de desigualdades de acesso à EI deve-se ao fato de que, nos últimos anos, vêm sendo desenvolvidas ações específicas para o fortalecimento de políticas públicas para essa etapa da EB. Quando se expõe a necessidade de garantir acesso a todas as crianças, em especial aquelas oriundas de família de baixa renda, foram instituídos programas como o Bolsa Família e Brasil Carinhoso, ambos tendo como foco erradicar a pobreza na infância e, principalmente, incentivar a inserção da criança no ambiente educacional.

O primeiro, Programa Bolsa Família (PBF):

[...] é uma transferência de renda mensal do governo federal para famílias pobres e extremamente pobres inscritas no Cadastro Único dos Programas Sociais. Desde 2009, a transferência é paga por um período mínimo de dois anos, independentemente de variações da renda da família. **No entanto, uma família pode deixar de receber a transferência se não observar certas condições, como garantir que as crianças e os jovens da família estejam na escola e com frequência de ao menos 85% do ano letivo.** Essas características fazem com que o PBF seja classificado como um programa focalizado e condicional de transferência de renda. (OSORIO; SOUZA, 2012, p. 2, grifo meu)

O Brasil Carinhoso faz parte do Plano Brasil sem Miséria, instituído pelo Decreto de Lei nº 7492, DE 02/06/2011, e foi lançado pelo governo federal como uma estratégia de combate à pobreza na primeira infância, articulando ações de assistência social, saúde e educação. Constitui-se como um reforço à transferência de renda e fortalecimento da educação, com aumento de vagas nas creches e cuidados adicionais na saúde das crianças, incluindo a suplementação de vitamina A, ferro e medicação gratuita contra asma.

O benefício começou a ser pago em junho de 2012 para as famílias extremamente pobres do Bolsa Família com filhos de até seis anos, e em dezembro de 2012 o benefício foi estendido para as famílias com filhos de 7 a 15 anos. Entendendo que são consideradas extremamente pobres as pessoas com renda inferior a R\$ 70,00, sendo que este valor foi reajustado em junho/2014 para R\$ 774,00.

O programa Brasil Carinhoso é um programa da parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Saúde e o MEC; o mesmo articula ações voltadas para a renda, saúde e educação. Em relação à renda, trata-se de um complemento do benefício do Programa Bolsa Família, garantindo uma renda mínima mensal de pelo menos R\$77 reais por pessoa, para que as famílias beneficiadas saiam da extrema pobreza.

Na área da educação, o programa oferece estímulos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal, visando à ampliação do acesso à Creche, à pré-escola e melhoria no atendimento às crianças e suas famílias de menor poder aquisitivo.

Cabe destacar que, apesar desses programas destinados à população mais pobre, ainda há muitos desafios; pois, se por um lado se avançou muito quanto às normativas e orientações legais para a EI; por outro, é uma das etapas que mais carece de investimentos, revelando o quanto ainda a educação de crianças de zero a seis anos precisa ser foco das políticas públicas para garantir o direito a todas elas.

As políticas de expansão da EI como a obrigatoriedade da pré-escola passa pelas condições materiais das redes públicas como a cobertura do atendimento a crianças de zero a seis anos de idade, dos profissionais, das características políticas e econômicas dos municípios. Diante disso, os professores participantes que atuam na EI foram questionados sobre quais seriam as possíveis implicações para a instituição com relação ao atendimento das crianças de zero a três anos de idades (creche).

Alguns professores afirmaram a priorização no atendimento da pré-escola nas EMEIs, conforme **Mara** ressalta: "**Priorização do atendimento a crianças de quatro e cinco anos de idade diminuiu a oferta de vagas para essa faixa etária**".

Luciana reforça que na instituição em que atua ocorreu o mesmo mencionado acima: "**Sendo estes desafios, também cito implicações para a instituição com relação ao atendimento das crianças de zero a três anos de idade ao ter que priorizar o atendimento para as crianças de quatro e cinco anos de idade**".

Elizabete é outra professora que relata a priorização no atendimento às crianças de quatro e cinco anos de idade: "**Percebi que neste ano muitas crianças de zero a três anos de idade não tiveram a oportunidade de frequentar a escola de EI, pois não tinha vagas. As vagas foram priorizadas para as crianças de quatro e cinco anos de idade**".

Milena traz outro aspecto "**O atendimento em turno integral para as crianças menores foi reduzido**".

Betina relata a falta de estrutura para atender crianças menores: "**A escola não tem condições físicas para o atendimento de crianças de zero a dois anos. Não temos condições de ter berçários devido à infraestrutura**".

Dentre os professores participantes da pesquisa, a maioria expôs que não incidiu em impacto significativo no atendimento de crianças de zero a três anos de idade, contestando um pouco com o que muitos pesquisadores da EI temiam que viesse a ocorrer.

A demanda de oferta de vaga e atendimento continua a mesma de anos anteriores, conforme as declarações da professora **Maria: "Quanto às implicações, nós continuamos atendendo o mesmo número de crianças dos anos anteriores"**.

Na instituição de **Camila** também ocorreu o mesmo: **"Continuamos atendendo o mesmo numero de crianças de dois a três anos de idade [...] atendemos a demanda da comunidade"**.

Simone complementa as colocações acima: **"A princípio não temos problema quanto à oferta do atendimento para essa faixa etária"**.

Os dados acima mostram que, no que diz respeito ao atendimento na creche, não foi ampliado o número de vagas. Essa situação revela que as EMEIs estão conseguindo atender à demanda da comunidade que continua estagnada ou, ainda, que elas não têm um diagnóstico recente das crianças dessa faixa etária residentes nos bairros em que a escola está inserida e que estão fora da instituição?

As colocações dos professores acima refletem um pouco o panorama da EI que muitos pesquisadores da área alertavam:

[...] a definição da obrigatoriedade escolar a partir dos 4 anos de idade provocou muitas preocupações e reações contrárias nos meios especializados. Teme-se que essa medida prejudique ainda mais uma integração difícil e penosa que vinha se processando à custa de muito esforço. Para municípios com poucos recursos próprios – a maioria –, a obrigatoriedade a partir dos quatro anos de idade pode significar um forte desestímulo à oferta de vagas em creches, assim como à melhoria da qualidade daquelas existentes. (CAMPOS, 2010, p. 13)

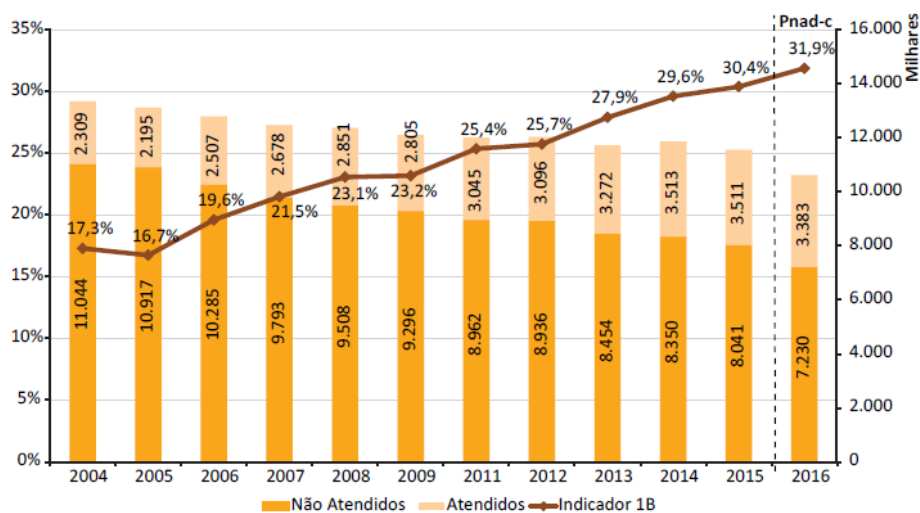
A autora acima manifesta sua preocupação, pois o atendimento de crianças de zero a três anos no Brasil revela que, possivelmente, o país não alcançará a meta estabelecida no atual PNE de "[...] ampliar a oferta de EI em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do PNE" (BRASIL, 2014a).

O Gráfico 7 apresenta a evolução do Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche no período de 2004 a 2016, sendo que:

Em 2016, atingiu-se a cobertura de 32% das crianças, o que representa 3,4 milhões de crianças atendidas. Para se alcançar a Meta 1 do PNE, 1,9 milhões de crianças de 0 a 3 anos precisam ser incluídas em creche no Brasil até 2024 (considerando a população existente na coorte de 2016), quando então o País teria metade das

crianças de 0 a 3 anos atendidas por creches. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2018, p.20)

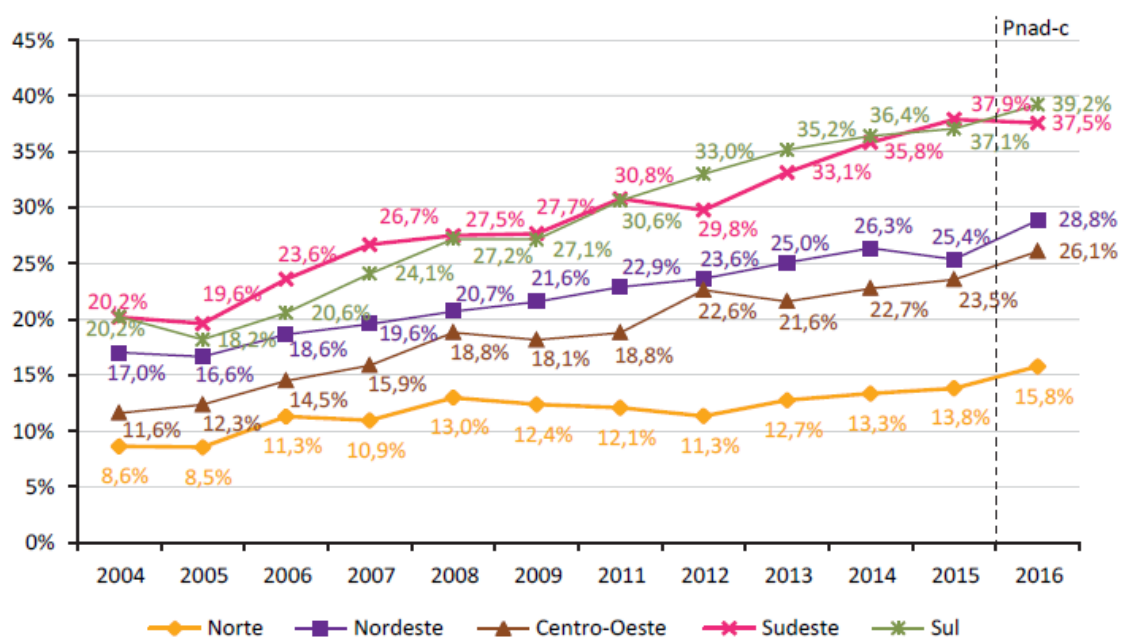
Gráfico 7 - Número e percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche – Brasil – 2004-2016



Fonte: (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2018, p.20)

Ao fazer uma análise na perspectiva regional, existem mais desigualdades de acesso à creche no Brasil conforme a seguir.

Gráfico 8 - Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por grande região – 2004 a 2016



Fonte: (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2018, p.20)

A região Norte apresenta cobertura baixa (15,8%) relativamente às demais regiões; as regiões Nordeste e Centro-Oeste se aproximam no período analisado, assumindo uma posição relativa intermediária; e **as regiões Sul e Sudeste alcançam coberturas próximas de 40%, destacando-se no cenário nacional**. A região Norte retomou o crescimento da cobertura em 2013, após um período de retrocesso entre 2008 e 2012. **O forte crescimento da cobertura nas regiões Sul e Sudeste, quando comparado ao ocorrido nas demais regiões, sinaliza aumento da desigualdade regional no período de 2004 a 2016, ainda que tenha havido progresso em todas as regiões**. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2018, p. 21, grifo desta doutoranda).

Mesmo o Rio Grande do Sul encontrando-se entre os estados que mais avançaram na cobertura do atendimento de crianças de zero a três anos de idade, segundo o TCE-RS, "Levando em conta o atendimento de 34,81% das crianças de 0 a 3 anos [...], chega-se à necessidade de criação de 89.849 vagas em Creche". (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 16)

Santa Maria está na lista dos municípios que mais precisavam criar vagas para a população de zero a três anos de idade - entre os anos de 2014 e 2015. Tomando-se como referência o ano de 2015, segundo dados do TCE-RS, o município precisava criar 2.317 vagas. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 16).

Entre as estratégias do PNE para a EI uma delas diz respeito a metas de expansão que propõe:

Definir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de EI segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais. (BRASIL, 2014a).

No que se refere à creche, o Observatório do PNE faz uma contextualização acerca dos desafios para o atendimento de crianças de zero a três anos no Brasil, especificando que:

Em 2024, a projeção da população de 0 a 3 anos de idade, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, será de 10.525.348 crianças, o que projeta a necessidade de aproximadamente 4.614.733 vagas em creches, de acordo com a Meta 1 do PNE (descontadas as crianças com seis meses ou menor idade). Em 2014, registravam-se 2.891.796 matrículas em creches. Isto significa que, até 2024, deverão ser criadas aproximadamente mais 1.722.937 vagas, com distribuição

diferenciada no país, de acordo com o perfil socioeconômico e a distribuição local (urbana e rural) da população. Em média, os estabelecimentos existentes atendem 50 crianças. Fazendo a ampliação com estabelecimentos maiores (100 crianças), isto representa a necessidade de construção de cerca de 17.000 novas unidades. Um desafio relevante, tendo em vista que o programa federal ProInfância ainda se situa em números (projetados) em torno de 8.000 unidades. (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2016).

É necessária a criação de vagas para atender crianças de zero a três anos de idade, e, certamente, para isso, torna-se uma prioridade a construção de novas escolas, o que continua sendo um desafio para muitos municípios que ainda estão com as unidades do ProInfância inacabadas. Tal situação acaba por revelar a fragilidade do ProInfância como uma política pública de cooperação entre a União e os municípios.

Os dados revelam também a fragilidade das instituições com infraestrutura deficiente e a necessidade de recursos para criar novas vagas (construção, ampliação). Sob esse aspecto, questiona-se de que forma os municípios conseguirão efetivar o direito à educação. Sendo que:

[...] a implementação da obrigatoriedade da pré-escola exigirá, dos gestores públicos, forte empenho e responsabilidade, evitando-se que a expansão da oferta educativa em pré-escola penalize o acesso das crianças de zero-três anos à educação, conforme é seu direito também (CAMPOS, 2010, p. 304).

Subsequente à conjuntura apresentada e analisada, mais algumas colocações de professores que atuam na EI como a de **Sara**, que faz referência à realidade da instituição em que atua e descreve que a EMEI continua atendendo às demandas de solicitação de matrícula para a creche e também para a pré-escola:

No caso da etapa creche, em nossa escola não houve a necessidade de deixar de atender as crianças de (0 a 3 anos) em detrimento das crianças da pré-escola. Estamos conseguindo atender a todas as solicitações de vagas para a pré-escola, com previsão de atender a toda esta demanda também em 2017.

Cada instituição de EI tem a sua especificidade que é caracterizada por diversos fatores, entre eles, a região em que está localizada; um desses exemplos é pronunciado por **Mônica**, ao trazer que na EMEI em que atua a procura de vagas não é para a pré escola como ocorre nas demais, mas para creche:

A realidade da nossa escola não é a grande procura por vagas para crianças de quatro e cinco anos e sim para de um a três anos de idade. Essas são turmas que apresentam grande número de crianças e, por consequência, diminuição do espaço físico.

Letícia cita o fomento à abertura de turmas para atendimento de crianças nos berçários e maternais que correspondem à creche "**A escola criou mais turmas para atender crianças até três anos de idade**".

As colocações de Letícia devem-se às medidas que a União vem adotando para apoiar e induzir os municípios a ofertarem vagas especificamente para a etapa de creche, como por exemplo, o programa Brasil Carinhoso.

A Lei nº 12.722 de 2012 (BRASIL, 2012)³⁵ determina no Art. 4º:

São obrigatórias as transferências de recursos da União aos Municípios e ao Distrito Federal, desde que cumpridos os critérios de elegibilidade estabelecidos nesta Lei, com **a finalidade de prestar apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da EI para o atendimento em creches de crianças de zero a quarenta e oito meses cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica** e que sejam: I - de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família [...] II - beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada - BPC, na forma estabelecida pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 ; ou (Incluído pela Lei nº 13.348, de 2016) III - pessoas com deficiência, ainda que não se enquadrem nos incisos I ou II. (Incluído pela Lei nº 13.348, de 2016) (BRASIL, 2012, grifo meu)

O Programa Brasil Carinhoso amplia o benefício de transferência de renda às famílias com crianças de até seis anos, garantindo apoio financeiro às localidades que ampliam a oferta de vagas em creche. Conforme a Lei nº 12.722 de 2012 (BRASIL, 2012):

Farão jus ao apoio financeiro suplementar o Distrito Federal e os Municípios que: I - tenham ampliado o número de matrículas em creches de crianças de que tratam os incisos I, II e III do **caput** do art. 4º; II - tenham ampliado a cobertura em creches de crianças beneficiárias do BPC, de crianças de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e de crianças com deficiência, calculada como o total de matrículas de crianças de que tratam os incisos I, II e III do **caput** do art. 4º sobre o número de crianças de zero a quarenta e oito meses cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, o número de crianças beneficiárias do BPC e o número de crianças com deficiência, de maneira não cumulativa.

Com o Brasil Carinhoso, amplia-se o repasse do FUNDEB em 50%, para aqueles que criam novas vagas em creches para crianças de até quatro anos, beneficiárias do PBF em rede

³⁵ Foi convertida a Medida Provisória nº 570, de 2012 e a lei Altera as Leis nº s 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências.

municipal própria ou conveniada com o Poder Público. Além disso, busca induzir a ação dos municípios na oferta de creches e o governo federal prioriza o público-alvo a ser atendido, focalizando as crianças mais pobres. A importância da inferência federal com a iniciativa do Brasil Carinhoso, para os municípios, pois suplementa em 50% o FUNDEB, para atender a crianças do Programa Bolsa Família (PBF) nas creches.

A instituição em que **Lara atua: "[...] tem investido no atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade criança criando turmas e voltando a oferecer para o maternal (2 anos) turno integral".**

A EMEI em que a professora Lara trabalha busca expandir o número de crianças de zero a três anos matriculadas em tempo integral, ao contrário de algumas instituições em que precisaram priorizar o atendimento para a pré-escola.

Os dados do Observatório do PNE demonstram que, no Brasil, as matrículas em tempo integral na EI aumentaram, defrontando entre os anos de 2011 a 2017, abrangendo nesse aumento o Estado do Rio Grande do Sul. Não obstante, no município de Santa Maria, ocorreu um declínio na porcentagem de matrículas na EI em tempo integral.

Tabela 13 - Porcentagem de matrículas em tempo integral na EI

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Brasil	26,7%	27,7%	28,4%	28,8%	29,4%	29,3%	30,1%
Rio Grande do Sul	51,3%	53,5%	54,6%	53,9%	53,5%	52,3%	51,7%
Santa Maria	30,9%	32,2%	32,4%	28,1%	29,9%	26,7%	26,1%

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponíveis no Observatório do PNE.

De acordo com os dados da tabela acima, a porcentagem no Brasil aumentou de 26,7%, em 2011, para 30,1%, em 2017. No estado do Rio Grande do Sul, houve algumas variações nos anos posteriores, mas em 2017 a porcentagem quase se manteve, tendo apenas um pequeno aumento de 51,3%; em 2011, passou a 51,7%; e, no município de Santa Maria, ocorreu um declínio de 30,9% para 26,1%.

Os dados que foram produzidos com os professores participantes da pesquisa revelam a obrigação do município de Santa Maria ampliar a oferta de vagas para as crianças de pré-escola na EI e que legitimar:

[...] obrigatoriedade, implica considerar e efetivar uma série de propostas, que conferem às creches e pré-escolas especificidades coerentes com as faixas etárias que atendem. A criação de novas escolas, turmas, vagas e a maior aquisição de brinquedos, livros, bens alimentícios, profissionais, transporte, mobiliário e materiais implicarão a necessidade de mais recursos públicos, especialmente por parte dos municípios, como já salientado. (CASTELLI; CÓSSIO; DELGADO, 2017, p. 417)

Destarte considerar as colocações dos autores acima, para que a obrigatoriedade da pré-escola não ocorra em prejuízo da oferta para crianças de zero a três anos de idades e da qualidade que dependem, dentre outras coisas, de infraestrutura física adequada e da valorização dos profissionais por meio de pagamento do piso salarial.

7.5 ESPAÇO PREENCHIDO PELO CLAMOR À VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES E DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Um espaço em branco preenchido pelo clamor dos professores participantes da pesquisa pela valorização de sua profissão docente e, por conseguinte, da EI.

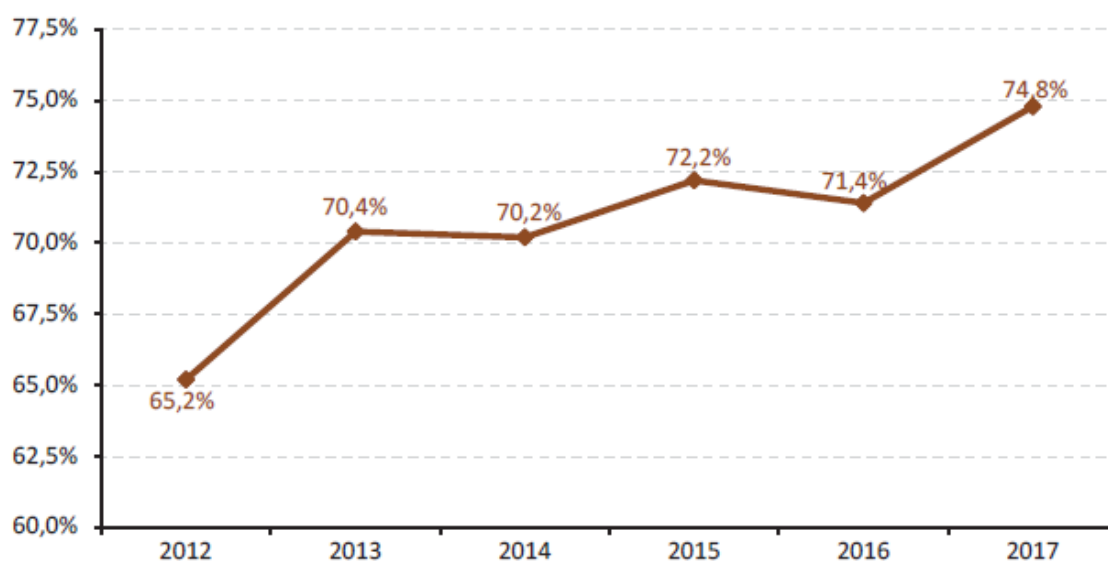
O apelo conjunto realizado pelos professores participantes da pesquisa ampara-se na precarização relativa às condições de trabalho e à valorização da profissão, principalmente, salarial como menciona **Betina: "Reconhecimento político e social da profissão docente e valorização em termos salariais"**.

Para a efetivação do reconhecimento político e social da profissão é fundamental um salário compatível à Meta 17 PNE (BRASIL, 2014), que focalizou a valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, prevendo equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

No período de 2012 a 2017, a relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas (federal, estaduais, distrital e municipais) de educação básica com nível superior completo e o rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais assalariados com esse mesmo nível de escolaridade apresentou crescimento de 9,6 pontos percentuais [...] (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2018, p. 285)

O gráfico a seguir traz esses dados, ainda que a relação percentual entre os dois grupos de profissionais tenha atingido 74,8%, em 2017. Nesse sentido, a meta fica à distância de 25,2 % da meta de equiparação salarial.

Gráfico 9 - Relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, com nível superior completo, e o rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais assalariados, com o mesmo nível de escolaridade – Brasil – 2012 a 2017³⁶



Fonte: (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2018, p. 285)

A tabela a seguir ilustra rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, em comparação com os demais profissionais com a mesma escolaridade.

Tabela 14 - Rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica e dos demais profissionais com nível superior completo e Indicador 17A – Brasil – 2012-2017

³⁶ Para o monitoramento da meta, utiliza-se um indicador que estabelece a relação percentual entre o rendimento dos profissionais do magistério e o dos demais profissionais com a mesma escolaridade. Para o alcance da meta, essa relação percentual deve ser igual a 100%. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2018, p. 285)

Descrição	Anos					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Profissionais do magistério	3.433,25	3.617,12	3.630,08	3.723,22	3.465,70	3.501,09
Demais profissionais	5.261,75	5.139,86	5.169,38	5.159,34	4.851,75	4.678,26
Indicador 17A	65,2%	70,4%	70,2%	72,2%	71,4%	74,8%

Fonte: (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2018, p. 286)

O rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais em 2012 eram de R\$ 5.261,75. Nos posteriores, houve um decréscimo nos rendimentos brutos médios mensais, até chegar a 4.678,26 em 2017. Enquanto que os rendimentos dos profissionais do magistério em 2012 consistiam em R\$ 3.433,25, houve um pequeno acréscimo nos anos posteriores, até chegar em R\$ 3.501,09.

Apresenta-se também para análise os dados do Rio Grande do Sul, conforme a Tabela a seguir.

Tabela 15 - Rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica e dos demais profissionais com nível de instrução superior completo e indicadores – Rio Grande do Sul – 2012 a 2017

Descrição	Anos					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Profissionais do magistério	3.371,11	3.548,24	3.365,81	3.684,23	3.515,47	3.626,85
Demais profissionais	5.100,18	5.103,27	5.163,61	4.939,46	5.021,63	4.890,61
Indicador	66,1%	69,5%	65,2%	74,6%	70,0%	74,2%

Fonte: Tabela adaptada pela autora (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2018, p. 291).

No Estado do Rio Grande do Sul, comparando-se os anos de 2012 a 2017, houve um pequeno aumento nos valores dos rendimentos brutos médios mensais dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, registrando o acréscimo de 74,2% (R\$ 3.626,85) em 2017.

Trouxe dados em nível de Brasil e do Rio Grande do Sul, sendo que os dados produzidos do Indicador 17A – o qual prevê equiparar o rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. Para que seja alcançada a Meta 17, essa relação percentual deve atingir 100% em 2020, embora esse prazo tenha finalizado e pela conjuntura política e econômica atual do contingenciamento e cortes de recursos e verbas para a educação atingir a meta dentro do prazo previsto seja utópico.

Para Vera é urgente a "**Valorização do professor, investimentos na qualificação dos professores que atuam na EI**".

Luciana desabafa: "[...] **horas de planejamento são importante, pensando na melhor capacitação do professor e da prática pedagógica em sala de aula, resultando na qualidade da educação.**[...]"

A Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015 (BRASIL, 2015), que definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada determina que:

A valorização do magistério e dos demais profissionais da educação deve ser entendida como uma dimensão constitutiva e constituinte de sua formação inicial e continuada, incluindo, entre outros, a garantia de construção, definição coletiva e aprovação de planos de carreira e salário, com condições que assegurem jornada de trabalho com dedicação exclusiva ou tempo integral a ser cumprida em um único estabelecimento de ensino e destinação de 1/3 (um terço) da carga horária de trabalho a outras atividades pedagógicas inerentes ao exercício do magistério. (BRASIL, 2015)

Elizabete faz complementação às ponderações anteriores: "**Sim. Obrigatoriedade do pagamento do piso salarial para os professores**".

Rosa também ratifica:

Valorização dos professores com o pagamento do piso salarial, cumprimento da carga horária máxima para o desempenho das atividades de interação com as crianças, o direito a carga horária destinada ao planejamento.

Milena exclama pela implementação das políticas de valorização docente que já foram sancionadas:

Nesse espaço reforço a implementação de políticas que já estão em vigor como, por exemplo, a legitimação de um plano de carreira com jornada de trabalho

com dedicação exclusiva e garantia da carga horária de trabalho para o planejamento e demais atividades que são intrínsecas ação docente.

Para Mara, "**Políticas públicas de valorização docente e legitimação das que estão em vigor**".

O pedido dos professores acima para a implementação e legitimação das políticas de valorização docente já em vigor deve-se ao fato de, no Brasil, terem leis sancionadas e ainda continuam sendo letra morta³⁷. Um exemplo disso é o piso salarial definido, previsto desde a Constituição Federal Brasileira (1988), em seu capítulo III, inciso V, do Art. 206:

V – valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurando regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União. (BRASIL, 1988)

Em 2008, foi sancionada a Lei nº 11.738 (BRASIL, 2008), que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e, ainda, permanece distante de muitos municípios, inclusive, de Santa Maria.

Além dessas supracitadas, nos últimos anos, as políticas educativas no âmbito nacional, com foco na valorização profissional foram sancionadas como FUNDEF (BRASIL, 1998), substituído em 2007 FUNDEB (BRASIL, 2007). A Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior de Profissionais do Magistério para a Educação Básica, trata da valorização dos profissionais do magistério:

Art. 18. Compete aos sistemas de ensino, às redes e às instituições educativas a responsabilidade pela garantia de políticas de valorização dos profissionais do magistério da educação básica, que devem ter assegurada sua formação, além de plano de carreira, de acordo com a legislação vigente, e preparação para atuar nas etapas e modalidades da educação básica e seus projetos de gestão, conforme definido na base comum nacional e nas diretrizes de formação, segundo o PDI, PPI e PPC5 da instituição de educação superior, em articulação com os sistemas e redes de ensino de educação básica. (BRASIL, 2015)

Assim sendo, não basta as leis terem como foco a valorização do professor sem as garantias reais de implementação para que não se tornem ignoradas pelos atuais governo; elas precisam ser cobradas e exigidas pela sociedade.

³⁷ Palavra em que autor Saviani utilizou em seus escritos fazer análise de leis que não foram legitimadas. (2010, 2018). Também é definida em dicionários como a lei que não tem mais valor, embora ainda vigore.

O atual PNE (BRASIL, 2014) reúne a mobilização e o debate realizado por toda a sociedade brasileira na Conferência Nacional de Educação de 2014 quanto à formação, remuneração, carreira e condições de trabalho. Esses, entre outros, são elementos a serem considerados na valorização dos profissionais da educação, e integralizam as metas 15, 16, 17 e 18, e respectivas estratégias no que tratam da valorização do profissional docente, conforme o quadro abaixo.

Quadro 16 - Metas do PNE: ação, abrangência objetivos e prazo

META	Ação/Abrangência	Objetivo (s)/ Prazo de cumprimento
15 Formação dos professores	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	Até 2015, criar uma Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação. Resultado: Meta foi cumprida em 2017. Até 2024, garantir que todos os professores da Educação Básica possuam Educação Superior obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que lecionam.
16 Formação continuada e pós-graduação de professores	Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da Educação Básica, e garantir a todos os(as) profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.	Até 2020, igualar o salário médio dos professores à renda de outros profissionais com a mesma escolaridade. Resultado parcial: Em 2015, os professores ganhavam 52,5% do salário médio de outros profissionais com a mesma escolaridade.
17 Valorização do Professor	Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas da Educação Básica, a fim de equiparar o rendimento médio dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º ano da vigência deste PNE.	Até 2020, igualar o salário médio dos professores à renda de outros profissionais com a mesma escolaridade. Resultado parcial: Em 2015, os professores ganhavam 52,5% do salário médio de outros profissionais com a mesma escolaridade.
18	Assegurar, no prazo de 2 anos, a	Até 2016, criar planos de

Plano de carreira docente	existência de planos de Carreira para os(as) profissionais da Educação Básica e Superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da Educação Básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.	carreira para os professores da Educação Básica e Superior pública de todos os sistemas de ensino, usando como referência o piso salarial nacional profissional definido na Constituição.
---------------------------	--	---

Fonte: Elaborada pela autora a partir do PNE (BRASIL, 2014)

Mesmo que o PNE (BRASIL, 2014) defina metas, estratégias para o cumprimento das medidas de valorização dos profissionais da educação, por si só, enquanto documento, não traz garantias para seu cumprimento legal. Para tanto, faz-se imprescindível a congregação de múltiplos coeficientes, entre os quais ressaltam-se: novas ações e leis para ampliar a valorização e a formação profissional esperada; mais investimentos na educação; além dos Planos Municipais de Educação (PME) prever a valorização dos professores e encaminhamentos necessários para o cumprimento das ações previstas.

Ainda que o piso salarial tenha sido destaque nas falas dos professores participantes da pesquisa, eles também sinalizam a hora planejamento. De modo a assegurar esses direitos como outros o PME como apresentado no quadro a seguir.

Quadro 17 - Meta 17 e estratégias do PME de Santa Maria

Meta 17	Estratégias
Investir na valorização dos profissionais do magistério da rede municipal de ensino de forma a equiparar seu rendimento aos demais profissionais com escolaridade equivalente,	17.1) incluir no Plano de Carreira do Magistério Municipal a gratificação para os professores que possuem doutorado em sua área de atuação sem alterar as conquistas já consolidadas no âmbito da titulação;
	17.2) garantir a implementação de políticas públicas de valorização dos profissionais do magistério, assegurando: o piso salarial nacional profissional, aplicando a atualização da remuneração no primeiro nível do Plano de Carreira Municipal , tendo como data base o mês de janeiro de cada ano; um terço da carga horária para horas-atividades ; apoio pedagógico; equipe multidisciplinar e tudo o que venha a repercutir em melhores condições de trabalho, gradativamente até o final do primeiro triênio da vigência do PME;
	17.3) ampliar as vagas de licenças remuneradas e incentivo para a qualificação profissional em nível de pós graduação, para os professores da rede pública, conforme a demanda;
	17.4) garantir licença maternidade de 180 dias para as servidoras municipais no primeiro ano de vigência deste PME, através de lei

com garantia de apoio financeiro da União, gradativamente até o sexto ano de vigência deste PME.	que prorogue por mais 60 dias a licença já concedida;
	17.5) consolidar o ingresso e a constituição do quadro permanente de professores municipais, através de Concurso Público , desde que não tenha suplementação em vaga, considerando os casos específicos em Lei;
	17.6) informatizar 100% (cem por cento) os dados referentes à vida funcional dos profissionais da rede pública de ensino de Santa Maria, até o 5º ano de vigência deste PME;
	17.7) garantir aos representantes sindicais das escolas públicas e/ou privadas, a liberação para participar das reuniões do Sindicato de sua categoria e dentro da sua carga horária.

Fonte: Elaborado pela autora com base no PME (SANTA MARIA, 2015).

A Estratégia 17.2 contempla a súplica dos professores municipais de Santa Maria; o direito ao piso salarial profissional nacional e um terço da carga horária para horas-atividades vêm sendo pauta de reivindicações, assembleias e mobilizações desde que esta pesquisadora ingressou na rede municipal³⁸ e, passados mais de dez anos segue na pauta do Sindicato dos Professores Municipais de Santa Maria (SINPROSM)³⁹. Portanto é necessário acompanhar, monitorar e exigir que seja cumprida a valorização dos profissionais do magistério municipal.

Nas considerações de **Lara** reside a preocupação com a qualificação da educação, e não apenas a ampliação do número de vagas. Ela reforça:

Além do número de vagas tem que haver uma preocupação com a qualificação de todos os envolvidos no processo: professores, estagiários, etc. bem como o investimento financeiro na estruturação dos espaços para acolher crianças e jovens [...]

Cabe ressaltar que o ProInfância foi uma iniciativa para uma colaboração entre os entes federados, visando garantir a Construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes com o propósito de ampliar as matrículas na creche e na pré-escola. Entretanto, no município de Santa Maria, com as dificuldades contratuais com empreiteiras entre outros fatores, a conclusão e ampliação de novas escolas, ainda, longe de ser concretizada. Além disso, como mencionado por Lara, há a

³⁸ Em 2015, exonerei-me para assumir o cargo de Professor Ensino Básico Técnico Tecnológico na Unidade de Educação Infantil- Ipê Amarelo - UFSM.

³⁹ Ao fazer a pesquisa no site é possível visualizar em notas chamamento para assembleia e mobilizações, além de tentativas e negociações junto ao gestor municipal e na pauta segue o piso salarial para os professores.

urgência de oferta de políticas públicas efetivas para a formação continuada dos professores que atuam na EB e políticas públicas de valorização da carreira docente.

O reconhecimento social é trazido por **Mônica**, ao afirmar que:

[...] o principal ponto a ser considerado além da obrigatoriedade do acesso a EI, seria a compreensão da importância da mesma. Estudos são feitos, leis são implementadas, mas a visão sobre a EI não muda. Continua sendo vista principalmente como assistencialista, pela necessidade de onde deixar os filhos e não como processo importante do desenvolvimento da criança. É imprescindível que as famílias, a sociedade e o poder público tomem conhecimento sobre isso e que valorizem a EI como uma etapa da educação.

Para **Maria**, deve-se ter **"Maior informação e comprometimento por parte dos pais em valorizar a EI sendo que esta é de grande importância para a criança, pois é o início da educação básica [...]"**.

Camila ressalta **"Valorização da EI como etapa principal na Educação Básica e não verem como assistencialismo [...]"**.

Simone faz mais um apelo em suas considerações para a **"Valorização da EI"**.

No tocante às reivindicações dos participantes da pesquisa, ressalta-se a importância do estabelecimento e consolidação de políticas de valorização dos professores, incluindo programas de formação, desenvolvimento profissional, planos de carreira e remuneração compatíveis e dignos à profissão. Para se consolidar o direito à EI e o ao EM para todas as crianças e jovens brasileiros, é necessária a ampliação do investimento público da União, dos Estados e dos Municípios, garantindo a oferta com qualidade dessas etapas da EB.

CONSIDERAÇÕES FINAIS A ÚLTIMA PEÇA DO PUZZLE?

Nesta etapa, são retomados os objetivos da pesquisa, no esforço de ilustrar uma síntese para o presente estudo, trazendo alguns apontamentos a partir dos dados produzidos, passíveis de outras interpretações e apreciações futuras. A última peça do Puzzle representa um final deste estudo, com a certeza de que muito ainda poderia ser explorado.



8 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A ÚLTIMA PEÇA DO PUZZLE?

Os dados produzidos nesta tese tiveram a intenção de **analisar os processos de implementação e legitimação das políticas públicas, que instituíram a obrigatoriedade da pré-escola e promoveram condições de acesso e garantia do direito à EI para todas as crianças no município de Santa Maria-RS**. Para tanto, no desafio de montar o quebra-cabeças em seu início, retomo os objetivos: identificar a partir da perspectiva do ciclo de políticas os delineamentos das concepções dos organismos multilaterais na definição das políticas públicas para a educação na primeira infância na América Latina e o caso do Brasil; Problematizar os processos de definição do conjunto de direitos para a primeira infância pelos organismos internacionais e as suas influências que propiciaram a promulgação das leis de proteção à infância na América Latina e no cenário brasileiro; Analisar as correlações de aproximação e ou distanciamento entre as políticas públicas que instituíram a educação na primeira infância como direito e como uma política pública nos países da América latina e a sua trajetória na definição da obrigatoriedade da pré-escola, em especial, no Brasil; Compreender o caso do Sistema Municipal de Educação de Santa Maria- RS quanto ao processo de implementação da obrigatoriedade da pré-escola nas instituições de EI, em contraponto às concepções dos professores que atuam nos diferentes contextos.

Desse modo, uma das peças que compõem o puzzle identificou a partir da perspectiva do ciclo de políticas os delineamentos das concepções dos organismos multilaterais na definição das políticas públicas para a educação na primeira infância na América Latina e o caso do Brasil, que coexiste essa relação entre as orientações dos organismos internacionais e a apropriação destas pelos governos locais, em especial, para a área da educação, prevalecendo a manutenção do processo de globalização. É possível inferir que existem aspectos positivos nesse movimento, pois o direito à EI para as crianças de zero a seis anos de idade veio se configurando como uma discussão imprescindível na elaboração das políticas públicas, todavia, em especial a partir de 1990, diferentes conferências e reuniões internacionais e regionais (países da América Latina e Caribe) passaram a priorizar em suas agendas a criança e seus direitos.

Algumas políticas como as oriundas do BM e BID propõem em suas diretrizes para a primeira infância sugestões à solução dos problemas educacionais e sociais, como se fosse

uma educação de atendimento de caráter compensatório, alicerçado no ideário de promover uma transformação social.

Os projetos regionais e as políticas públicas educacionais para a EB no cenário brasileiro, em especial a educação na primeira infância, são movimentos que estão condicionados aos acordos internacionais, pois as orientações emanadas dessas iniciativas para os países da América Latina têm ligação com as políticas globais.

Especificamente com relação à EI, não é um movimento isolado, conforme o quadro acima traz, é parte constituinte de indicações mais amplas destinadas a orientar os países na reforma dos seus sistemas educacionais. Na América Latina essas orientações são registradas em projetos e planos de ações, coordenadas por organismos como a UNESCO, OEA, OEI, e adotadas pelos governos da região como indicações ou fontes para a elaboração de seus planos nacionais, caso das reformas educacionais nos últimos anos no Brasil.

As articulações das políticas educacionais, nos contextos da América Latina e nacional, com as orientações das agências internacionais, passaram a vigorar desde 1990 até os dias atuais, sendo influenciadas conforme as transformações que ocorrem mundialmente e que se atualiza conforme o contexto e a demanda econômica, política e social.

No contexto educacional brasileiro, conforme já sinalizado anteriormente, observa-se um alinhamento entre os acordos internacionais, regionais (América Latina e Caribe) e as políticas públicas educacionais. Referencia-se o Fórum Mundial de Educação para todos em 2015, com a renovação das metas EPT na Declaração de Incheon “Educação 2030: por uma educação inclusiva e equitativa de qualidade e uma aprendizagem ao longo da vida para todos”. Verifica-se a relação entre as Metas do ODS para a educação até 2030, em especial a Meta 4.2 e o Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecidas para serem alcançadas até 2024. Ao estabelecer como meta que até 2030 todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário, e fazendo um paralelo entre a Meta 1 do PNE, existe uma vinculação de forma orgânica entre as Metas para a garantia do direito à EI. No conjunto, buscam atingir a universalização do atendimento à pré-escola e garantir o acesso de crianças de 0 a 3 anos na EI. Ressalte-se que o PNE determina “universalizar até 2016 a EI na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de EI em creches de forma que sejam atendidas, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até 2020” (BRASIL, 2014).

A Conferência Mundial de EPT, realizada em Jomtien em 1990, sinalizou o início de uma agenda comum, no qual, em especial os países da América Latina, deveriam implementá-las. A definição das metas a serem alcançadas pelos países perpassa os demais acordos com o Fórum Mundial de EPT em Dakar, até o Fórum Mundial de EPT, realizado em Incheon, em 2015.

Ao problematizar os processos de definição do conjunto de direitos para a primeira infância pelos organismos internacionais e as suas influências que propiciaram a promulgação das leis de proteção à infância na América Latina e no cenário brasileiro, foi constatado que a maior parte das leis de proteção aos direitos da criança e do adolescente nos países da América Latina foram sancionados decretos que promulgavam a Convenção sobre os Direitos da Criança e posterior ao ano ou em datas muito próximas. Mesmo que os contextos históricos, políticos e sociais de cada país da América Latina sejam distintos, observo que existe conformidade nas legislações com embasamento nos tratados internacionais quanto aos direitos das crianças e adolescentes, de maneira especial, à Convenção dos Direitos da Criança e, como se pode observar na tabela abaixo, em que trago as legislações específicas de proteção aos direitos da criança e do adolescente nos países da América Latina.

Ao fazer a análise dos diversos tratados e convenções internacionais sobre os direitos da criança, compreende-se que os mesmos impuseram o compromisso dos países a elaborarem leis específicas para a proteção integral a elas, reconhecendo-as como sujeitos de direitos, promovendo avanços em todos os países da América Latina. De modo específico, as leis de proteção da criança nos diferentes países da América Latina seguem, majoritariamente, a Convenção sobre os Direitos da Criança, com um amplo conjunto de direitos fundamentais (civis e políticos) e direitos econômicos, sociais e culturais e, ainda, a sua concepção como sujeito de direitos.

No Brasil, em defesa dos direitos das crianças, no âmbito legal, foram sancionadas novas legislações no quadro das políticas públicas para a infância, enfatizando as responsabilidades das famílias, da sociedade e do Estado. Em 1990, foi sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), através da Lei nº 8.069 de 1990 (BRASIL, 1990). Nesse contexto, foi legislada uma concepção de proteção integral direcionada às crianças e aos adolescentes, que reconhece e reafirma os dispositivos constitucionais em relação à condição de criança, e, ainda a influência que o movimento mundial pelos direitos da criança, em

especial, a Convenção sobre os Direitos da Criança que é reconhecida como um instrumento jurídico internacional, com o objetivo de proteger especificamente os direitos da criança e do adolescente, reforçando a responsabilidade do Estado e a sociedade enquanto na elaboração e implementação das políticas públicas, exerceu em diferentes países do mundo, inclusive nos latino-americanos que, em sua maioria, constitui-se em um quadro de leis protetivas da infância e juventude.

Ao analisar as correlações de aproximação e ou distanciamento entre as políticas públicas que instituíram a educação na primeira infância como direito e como uma política pública nos países da América latina e a sua trajetória na definição da obrigatoriedade da pré-escola em especial no Brasil, preliminarmente, observa-se que, na agenda das políticas educacionais dos países da AL, a educação na primeira infância começa a ganhar importância atrelada à determinação da obrigatoriedade na educação emergiu com o objetivo de universalizar determinados níveis da educação. No Brasil, a obrigatoriedade abrangendo a Pré-escola foi normatizada com a aprovação da EC nº 59 (BRASIL, 2009) e da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013); anteriormente, a obrigatoriedade era do ingresso a partir dos seis anos de idade e no EF. A apreciação da história da educação no Brasil, em especial, a extensão da delimitação da obrigatoriedade, sua associação direcionada ao tempo específico e determinando a faixa etária na legislação educacional brasileira permite refletir sobre o tempo escolar obrigatório associado ao tempo do aluno. No que diz respeito ao tempo escolar obrigatório, a necessidade de ampliação foi gerada ao longo de um processo histórico, no qual se observa uma transformação na intencionalidade das políticas públicas voltadas à educação.

A educação obrigatória, por longo tempo, manteve uma concepção preocupada apenas com a criação de regras para condições de acesso; com o passar dos anos, passou a ser vista como um direito público subjetivo. Por anos, a EI, nível da EB, especificamente a pré-escola, foi relegada e percorreu um longo período até que fosse considerada no ordenamento jurídico como direito público subjetivo. Da ampliação do direito subjetivo, incluindo agora crianças de quatro e cinco anos de idade, é importante redimensionar outras questões, para além da garantia de vaga nas instituições, mas também infraestrutura adequada e profissionais qualificados. Essas políticas públicas tiveram como foco direcionar recursos para ampliar a oferta do número de vagas na EI, permitindo o acesso a milhares de crianças. Em 2014, o aumento significativo de matrículas na Pré-escola também evidencia que os municípios estão se reorganizando para buscar atender as determinações legais, com vistas a garantir até 2016 a

universalização da pré-escola. Sendo ratificada no PNE de 2014-2014, em que uma das metas é "Universalizar, até 2016, a EI na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade [...]" (BRASIL, 2014). Com a aprovação da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013), é representada a possibilidade de garantir a igualdade de acesso à educação às crianças a partir dos quatro anos de idade. Porém, ressalta-se que o Estado deve garantir não apenas o direito à vaga, mas, sobretudo, prover os meios necessários para a garantia desse direito, através do acesso em escolas públicas e gratuitas, garantindo também a permanência e o avanço escolar.

Na tentativa de **compreender o caso do Sistema Municipal de Educação de Santa Maria- RS, quanto ao processo de implementação da obrigatoriedade da pré-escola nas instituições de EI, em contraponto as concepções dos professores que atuam nos diferentes contextos**, os dados produzidos revelaram que, dentro das possibilidades, a SMED buscou garantir o direito ao acesso à EI às crianças santa-marienses. A atuação da Central de Matrículas SMED/8ª CRE desempenhou um importante papel com vistas a democratizar as matrículas na rede municipal, garantindo à comunidade igualdade de condições para o acesso às instituições públicas de ensino. Entre as ações se ressaltou ações da SMED com foco na garantia do direito ao acesso a EI, a reestruturação de escolas de EF para receber as crianças de 0 a cinco anos e onze meses. Mesmo que essa alternativa se conjugue em um esforço para dar conta de garantir o direito das crianças a terem acesso à EI, não se pode deixar de problematizar alguns aspectos relevantes como os espaços das instituições de EF, que têm características distintas das EMEIS.

Após a determinação da obrigatoriedade da pré-escola, os municípios passaram a priorizar o atendimento a essas faixas etárias, de 4 e 5 anos de idade. Com a aprovação da Lei nº 12.796/2013, tem aumentado essa demanda de atendimento, e, assim, a respectiva oferta de matrículas tem sido feita, em detrimento da educação de zero a três anos. Soma-se com a determinação da obrigatoriedade de matrícula a todas as crianças de quatro anos na EI até 2016, repercutindo diretamente no atendimento de zero a três anos de idade; e já que essa faixa etária não é tida como obrigatória, seu atendimento ficou secundarizado e, como consequência, abdica-se também dos investimentos para a oferta da EI nas creches. No esforço de suprir a demanda originada pela obrigatoriedade do atendimento de crianças de quatro e cinco anos de idade, o número de vagas para essa faixa etária foi ampliado, como forma de cumprimento à legislação; enquanto isso, o atendimento de crianças de zero a três anos de idade continua sendo muito restrito.

Os professores participantes da pesquisa trouxeram em suas falas a preocupação com a melhoria da qualidade no atendimento às crianças, ponto importante de ser considerado quando remete à garantia de seus direitos. As colocações dos professores, anteriormente, revelam esforços das instituições que atendem crianças de zero a seis anos de idade em buscar garantir a oferta e acesso de qualidade, entendendo que esse processo perpassa desde a infraestrutura à formação dos profissionais, bem como as condições para se realizar o trabalho pedagógico na EI. É importante ressaltar os esforços das instituições para garantir o padrão de qualidade no atendimento na EI, contudo, chama-se a atenção às ações do poder público para viabilizar e garantir condições necessárias a sua concretização.

Ao serem questionados, todos os professores participantes revelaram que a instituição em que atuam enfrenta dificuldades de diferentes ordens e, por pertencerem, para a mesma rede, essa constatação revela o panorama da EI no município de Santa Maria, e que pode também ser de outros municípios. Principalmente, tomando-se os recursos que são destinados para essa etapa da EB. As dificuldades enfrentadas pelas instituições de EI poderiam ser minimizadas se houvesse mais investimentos para essa etapa da EB. Assim, por serem contextos e realidades diferentes, por vezes, apresentam alguns pontos que se assemelham e outros não, devido à especificidade de cada uma delas. A especificidade de cada instituição que oferta a pré-escola se revela na fala dos professores participantes da pesquisa, ao descreverem as dificuldades enfrentadas em diversos aspectos, tanto no que concerne à oferta de vaga, ao acesso e também à qualidade, entre outros.

Diante da necessidade de ofertar mais vagas para atender a demanda e sem espaço físico as instituições de ensino se deparam com uma situação que não conseguem resolver. A realidade de muitas instituições que ofertam a EI são os espaços que não foram projetados nomeadamente para o atendimento de crianças de zero a cinco anos de idade, sendo que muitas são adaptadas e não respondem aos parâmetros estabelecidos. Muitas vezes, também não conseguem dar conta de atender as demandas geradas na própria comunidade em que estão inseridas.

Entre as maiores dificuldades citadas pelos participantes está a falta de estrutura física adequada, uma situação que afeta as instituições que ofertam a pré-escola. Sendo que na EI há vários documentos e políticas que reconhecem os espaços físicos das instituições como aspecto fundamental no processo de aprendizagem e desenvolvimento das crianças.

Os aspectos de diversas ordens sinalizados dimensionam as dificuldades que as instituições de EI enfrentam para conseguir ofertar mais vagas para atender a demanda da comunidade, reorganizar as turmas e turnos com a redução da oferta em tempo integral para a abertura de novas vagas apenas em jornada parcial. A ampliação do quadro de professores e estagiários é referenciada, pois algumas instituições ampliaram o atendimento, mas continuam com os mesmos recursos humanos. Uma das dificuldades apontadas pelos professores é determinada legalmente na legislação nacional, Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da EB: "§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos". (BRASIL, 2008). Assim, os professores devem cumprir 2/3 frente ao aluno e 1/3 em atividades extraclasse, de forma que ele tenha condições de planejar, discutir, pesquisar e participar de formações terço da carga horária para atividades extraclasse. Garantir esse direito aos professores que atuam na EI é legitimar uma política pública educacional que busca oferecer condições para que os mesmos possam desenvolver com qualidade o trabalho docente.

Entre as implicações para as instituições de EI de Santa Maria em relação à efetivação do direito das crianças de quatro e cinco anos de idade terem acesso a pré-escola, estão a ampliação e construção de espaços físicos adequados, aumentando o número de vagas, pois esta é uma das dificuldades citadas por grande parte dos professores. Outra dificuldade é o excesso de crianças nas salas de aula, e a falta de profissionais para as instituições de EI garantirem o direito à educação a todas as crianças na faixa etária de quatro e cinco anos de idade, revelando um pouco da realidade de algumas escolas que ofertam a pré-escola e que tiveram que matricular mais crianças sem a ampliação dos espaços físicos. O espaço físico acaba restringindo as possibilidades para ampliar o número de vagas. Ainda, as professoras que atuam na pré-escola ressaltam a importância de ter auxiliar na turma, considerando o número de crianças na turma.

As ponderações realizadas pelos participantes da pesquisa remetem à obrigatoriedade da educação como um meio de garantir a sua efetivação que, segundo eles, não se concretizaria se não fosse dessa forma. A responsabilização do Estado em ofertar a educação e o dever dos pais ou responsáveis por exigí-la também não dá opção a estes em não levar as crianças à escola. O direito à educação está subordinado ao sistema legal de cada país. No

Brasil, a EB, ao ser estabelecida como obrigatória, traz a responsabilidade do Estado em garantir esse acesso, e, por outro lado, também exige da família o dever com a matrícula. No caso da EI no Brasil, a responsabilidade direta pela sua oferta é dos municípios. Certamente que a estabelecimento da obrigatoriedade para determinadas etapas da EB no Brasil é resultado de acordos internacionais estabelecidos que visam, através da positivação, universalizar o acesso à educação. Após o Brasil ter assumido compromissos internacionais, iniciando-se pela Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, em 1990, a educação, em especial a EB, vem passando por mudanças na ampliação da obrigatoriedade. Ampliar a obrigatoriedade para a pré-escola, uma vez que já se é reconhecido o direito a educação, centra-se em estratégias para centrar políticas públicas em setores mais vulneráveis da população. Conforme já mencionado, tal proposta está correlacionada às orientações dos organismos internacionais, especialmente, da UNESCO e da UNICEF.

Todos os professores mencionaram que a Educação é um direito e um dever. A partir das considerações pontuadas pelos participantes, considerando-se a correlação entre o direito a educação e a obrigatoriedade, a Constituição Federal de 1988 promulga a educação com um direito de todos e dever do Estado e da família. Desse modo, a constituição coaduna com o dever do Estado de garantir a educação como um direito de todos e o dever da família em zelar pelo seu acesso. O dever do Estado com educação é afirmado por quase todos os participantes da pesquisa, ao justificarem a correlação existente entre o direito e a obrigatoriedade. As professoras são unânimes em afirmar a correlação existente entre o direito e obrigatoriedade, ao justificarem trazem que a obrigatoriedade traz o dever do estado para com a educação. Entre as colocações dos professores, consta que a obrigatoriedade não é garantia de efetivação do direito à educação e que à educação como direito acarreta no dever do poder público atuar em prol da sua efetividade. Essa atuação precisa dar conta da criação de instituições, vagas e a implementação de recursos suficientes à concretização de uma educação de qualidade.

Para todos os participantes a educação é direito de todos e dever do Estado. Entretanto, com o aparato das políticas públicas para garantir a universalização do acesso a todas nas etapas da EB, questiona-se acerca dos princípios basilares desse direito, como a emancipação e a igualdade. Ao problematizar a educação que é um direito que é, ao mesmo tempo, obrigatória junto com os professores participantes da pesquisa, é possível inferir que tal efetivação está muito distante de garantir igualdade nas condições de acesso a todos; sem

dúvidas, continua a constituir-se como um dos desafios para o planejamento de políticas públicas educacionais. Pode-se afirmar então que a efetivação do direito à educação ainda é marcada por disparidades de acesso e que a obrigatoriedade é uma forma de responsabilizar os poderes públicos pela oferta.

A Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) torna obrigatória a frequência na etapa da pré-escola para todas as crianças de quatro e cinco anos de idade, e acarreta alguns desafios aos administradores municipais para estabelecer, progressivamente, a universalização do acesso, até 2016. Desta forma, por força da reforma constitucional, para ampliar as vagas na EI e garantir escola para todas as crianças santa-marienses em idade pré-escolar, conforme as narrativas dos professores, o Ministério Público atuou de diversas formas, uma delas, na interlocução com a SMED, com os Conselhos Tutelares e gestores das EMEIs para a adoção das medidas. O relato dos professores deve-se ao fato de que o poder público municipal tem a obrigação de oferecer vagas para atender todas as crianças de quatro e cinco anos de idade, e essa demanda também faz com que o município tenha que adotar medidas e tomar providências para garantir, em 2016, que as EMEIs estejam adequadas com mais espaços, materiais e profissionais suficientes nas instituições, para atender todas as crianças em idade pré-escolar.

Cabe reforçar que, desde o ano de 2009, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009a), progressivamente, os municípios e estados deveriam ter adotado providências para adequar suas redes, e esses diálogos são fundamentais para prevenir que o Ministério Público Estadual, por meio das Promotorias de Justiça, não precise adotar medidas administrativas e até mesmo judiciais para o cumprimento da obrigatoriedade de crianças e jovens na faixa etária de quatro a dezessete anos estarem frequentando as instituições de ensino. Nesse sentido, destaca-se a atuação do Ministério Público como interlocutor para que o município se adequasse à política pública voltada à EI e, por conseguinte, promover a matrícula de todas as crianças, assim como constituir a estrutura necessária (escolas, profissionais, etc.) para a universalização gradativa da pré-escola até o início do ano letivo de 2016. Ao trazer essas ponderações, entende-se que a intervenção do Ministério Público acerca da determinação judicial de vaga em tempo integral traz consequências para a organização das instituições. Mas, numa breve análise de algumas das colocações feitas pelos professores, pode-se constatar de maneira mais específica a atuação do Ministério Público como um interlocutor por seu viés preventivo, e a iniciativa de otimizar os esforços da SMED, conselho

tutelar e EMEIs para o cumprimento das políticas públicas, que determinaram que todas as crianças de quatro e cinco anos de idade estejam matriculadas, até 2016.

Alguns professores mencionaram a atuação do conselho tutelar para tomar medidas cabíveis junto aos pais e/ou responsáveis; também, muitas vezes o Ministério Público é acionado. Foram citados alguns casos de intervenção para que as famílias efetuem a matrícula das crianças em idade que, segundo a legislação, deveriam estar frequentando a escola. A atuação do conselho tutelar citada pelos professores tratava de questões mais pontuais, uma delas foi a infrequência de crianças na qual a instituição buscou contato com as famílias e não obteve êxito. A outra situação diz respeito ao encaminhamento da criança com idade em que, pela legislação, deveria estar frequentando a pré-escola.

Entre as medidas que são tomadas pela instituição de ensino ao tomar conhecimento do descumprimento do dever da família, alguns participantes relataram que buscam, em primeiro lugar, o diálogo com a família. Na sequência, o Conselho Tutelar e a ficha FICAI são os mecanismos utilizados pelas, mediante situações do descumprimento dos deveres dos pais ou responsáveis de crianças e adolescentes. Entende-se que buscara o diálogo com as famílias sobre esse aspecto é muito importante, considerando que ambas têm suas funções no processo educacional. A perspectiva de análise, ainda que voltada às medidas que são tomadas pela instituição, caso aconteça alguma forma de negligência, destaca que a efetividade do direito à educação da criança depende também do cumprimento dos deveres dos pais ou do responsável e depende, também, da atuação da instituição.

A referida lei envolveu mudanças focadas à EI, sendo possível antever alguns impactos que poderão ocorrer na sociedade para as famílias, para os municípios, pois são os responsáveis, constitucionalmente, pela oferta dessa etapa da EB e, nesse interim, na organização das instituições creche e pré-escola. Sobre esse aspecto foi questionado aos professores sobre o possível impacto da obrigatoriedade da pré-escola na sociedade. Os mesmos citam que o ingresso aos quatro anos de idade é para os municípios que se encontram obrigados a administrar os recursos para criar e manter as vagas necessárias para atender todas as crianças de quatro e cinco anos de idade. As falas remetem à responsabilidade do município que tem o dever de garantir o acesso à EI. A lei estabelece que a criança deva ser matriculada em instituição de ensino próxima à sua residência. Paralelo aos argumentos acima, algumas professoras trazem em suas respostas que a lei foi sancionada sem levar em consideração as condições reais para sua implementação. Os argumentos dos professores

expressaram preocupações, tendo em vista o incipiente debate em torno de sua legitimação e reais condições dos municípios para cumprir a determinação.

A partir das ponderações dos participantes é possível refletir que a Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) é vista como uma política pública educacional, com o discurso de universalizar a pré-escola como parte de um movimento mundial, ainda desacompanhada de investimentos para a sua legitimação no cenário brasileiro. A lei traz alguns impactos na medida em que acarreta em prioridades de ação do poder público na educação com as etapas da pré-escola e EM que antes não eram obrigatórias. Assim, além da perspectiva de obrigação e dever do Estado, existe também a obrigação da matrícula e frequência para as crianças, por meio de suas famílias, de acordo com o que foi exposto por alguns professores.

A universalização da pré-escola trouxe desafios para os municípios, uma vez que a EI é de sua responsabilidade, e que o cumprimento das EC nº 59 de 2009 (BRASIL, 2009) e da Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) representa desafios para as EMEIs quanto à infraestrutura insuficiente e a limitação de recursos financeiros. Entre os desafios citados, o de maior foi a insuficiência de recursos financeiros para que essa política pública seja legitimada. Os recursos financeiros são necessários para que as instituições possam dar conta de outras demandas que se apresentam articuladas à ampliação da oferta de vagas. Cabe ressaltar, nesse sentido, a necessidade de articulação de ações junto à União e aos Estados, na busca de repasse de verbas.

Na opinião dos professores, um dos maiores desafios diz respeito ao financeiro; na sequência, com relação ao administrativo e, por último, o pedagógico. As questões financeiras para resolver sobre a estrutura física, tanto no que diz respeito à manutenção quanto à ampliação dos espaços, garantido um atendimento de qualidade, sendo igualmente necessário o aumento de recursos para verbas destinadas à merenda escolar e à aquisição de materiais didáticos. A partir das narrativas dos professores, constatou-se que o número de escolas de EI é insuficiente para atender à demanda, algumas devem ser readequadas e ainda precisam de manutenção na estrutura física. Também são observados desafios em relação ao quadro de pessoal, com o número insuficiente de profissionais para atuar nessa etapa da EB, fazendo com que sejam realizados contratos temporários de professores de EI para buscar amenizar a situação. Nas falas dos professores, observa-se que o município buscou de alguma forma criar mais vagas, sendo imprescindível o aporte financeiro da União para a ampliação emergencial de algumas unidades escolares e a construção de novas unidades. O que ocorre também é que

foi uma lei sancionada em que estipulava prazo e também metas como é o caso do PNE, mas sem amparo acerca dos recursos necessários para a sua legitimação.

Para a maioria dos professores, a ampliação do número de vagas para o acesso de crianças na pré-escola não esteve associada à ampliação de estrutura física, mas é mencionada a reorganização dos espaços nas instituições. Relataram que foi ampliado o número de vagas sem considerar os investimentos necessários como a ampliação dos espaços físicos e mais recursos humanos. A exigibilidade do direito das crianças estarem nas instituições de EI e a compra de vagas em instituições privadas foram algumas das estratégias utilizadas conforme o relato de muitos entrevistados. A parceria pública e privada como estratégia para ampliar o número de vagas na rede municipal de Santa Maria se insere na lógica. Outros aspectos mencionados, cujo propósito é dar conta da ampliação da política de expansão de vagas para a faixa de quatro e cinco anos se referem à utilização de espaços físicos das Escolas de EF e à redução da jornada oferecida para as crianças que, até então, tinham vagas em tempo integral. Dois aspectos merecem ser analisados com cuidado; o primeiro foi a inserção de turmas de pré-escola em escolas de EF. É necessário observar nesse contexto a organização espacial, uma vez que as instalações foram projetadas para o atendimento específico ao EF, e que as crianças que passam a ocupá-las espaços precisam que suas necessidades e especificidades sejam atendidas como espaços que possibilitem a brincadeira, a circulação em lugares amplos, entre outros. A segunda refere-se à exclusão da integralidade, as instituições passam a abrir mais vagas, e se a instituição tem duas turmas em turno integral, com a diminuição do turno de atendimento para parcial, passa a atender 4 turmas, duplicando a capacidade de atendimento. A partir das colocações dos participantes constata-se foi ampliado o número de vagas a partir da compra das mesmas nas instituições privadas, sendo que, em algumas instituições, o número de vagas foi ampliado com a readequação dos espaços físicos, e, em outras, as vagas foram ampliadas, mantendo a mesma infraestrutura.

As faltas de vagas nas EMEIs localizadas nos bairros com maior vulnerabilidade social são preponderadamente citadas nas opiniões dos participantes da pesquisa, quando opinam opiniões acerca do número de crianças que não aparecem como matriculadas nas instituições de EI no município de Santa Maria.

A partir da obrigatoriedade da pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos de idade, o Art. 31 da Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013) dispõe sobre o controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigindo a frequência mínima de 60%

(sessenta por cento) do total de horas. Dessa forma, os participantes foram questionados sobre quais são as orientações da SMED com relação a esse fato. Nota-se que a questão da frequência passou a ser tratada por outro prisma, pois ficou definido que a criança deverá ter, no mínimo, 60% de frequência, ou seja, deverá cumprir, no mínimo, 480 das 800 horas anuais, o que corresponde a 120 dos 200 dias letivos estipulados pela LDBEN (BRASIL, 1996). O Conselho Tutelar é um dos órgãos que vem atuando junto às instituições de EI, para, juntos, resolverem as situações extremas de faltas. O Ministério Público também foi mencionado como mais um órgão ao qual as instituições podem recorrer em caso de negligência dos pais e/ou responsáveis, quanto à frequência da criança na instituição de EI.

As medidas adotadas como a readequação dos espaços físicos, turmas de pré-escola em EMEFs e ainda a priorização do atendimento às crianças de quatro e cinco anos de idade não foram suficientes para atender a demanda e a compra de vagas em instituições privadas, sendo mais uma alternativa encontrada pelo município, conforme já foi sinalizado anteriormente e enfatizado pelos professores. Além da aquisição direta de compra de vagas em instituições voltadas aos serviços de Educação, por meio de dispensa de chamamento público, a prefeitura estabeleceu convênio com outras instituições particulares e filantrópicas de Santa Maria para concessão de vagas e cedência de recursos humanos, no ano de 2016, de acordo com o já sinalizado nesta tese.

O ano de 2016 foi o prazo máximo estabelecido à implantação progressiva da obrigatoriedade do ingresso a partir dos quatro anos de idade. Assim, evidenciou-se a partir das falas dos professores participantes e dos dados analisados que a oferta da EI no município de Santa Maria vem se caracterizando por diferentes categorias de atendimento: uma nas EMEIs e EMEFs, rede própria integralmente assumida pelo financiamento público, e outra constituída pela parceria público-privada, através de convênios com estabelecimentos sem fins lucrativos. Cabe ressaltar que a segunda é uma medida para abarcar as demandas geradas pela obrigatoriedade da pré-escola e, ao mesmo tempo, tem custo mais baixo.

As exposições acerca dos desafios do município de Santa Maria e dos gestores das EMEIs para que fosse legitimada a obrigatoriedade da pré-escola provocaram reflexões sobre alguns aspectos que estão incorporados em uma política pública que, muitas vezes, sobrecarrega os municípios. A sobrecarga de responsabilidades para os entes municipais aumentou com a obrigatoriedade da pré-escola, sendo necessária a redefinição de atribuição entre os entes federados. O compromisso que os gestores têm com relação ao ingresso

obrigatório a partir dos quatro anos de idade, ou seja, o necessário planejamento e organização para que a incorporação obrigatória das crianças nessa faixa etária nas instituições de EI não seja efetivada somente dando-lhes o acesso e a vaga.

Entre as implicações à instituição com relação ao atendimento das crianças de zero a três anos de idades (creche), alguns professores afirmaram a priorização no atendimento da pré-escola nas EMEIs. Dentre os participantes da pesquisa, a maioria expôs que esse fato não incidiu em impacto significativo no atendimento de crianças de zero a três anos de idade, contestando um pouco o que muitos pesquisadores da EI temiam que viesse a ocorrer.

A demanda de oferta de vaga e o atendimento continuam os mesmos de anos anteriores, conforme as declarações da professora. No que diz respeito ao atendimento na creche, não foi ampliado o número de vagas. Essa situação revela que as EMEIs estão conseguindo atender a demanda da comunidade que continua estagnada ou, ainda, que elas não têm um diagnóstico recente das crianças dessa faixa etária residentes nos bairros em que a escola está inserida que estão fora da instituição. Os dados revelaram também a fragilidade das instituições com infraestrutura deficiente e a necessidade de recursos para criar novas vagas (construção, ampliação).

Um espaço em branco preenchido pelo clamor participantes da pesquisa pela valorização de sua profissão docente e, por conseguinte da EI, o apelo conjunto de todos ampara-se na precarização relativa às condições de trabalho e à valorização da profissão, principalmente, salarial. O pedido dos professores acima para a implementação e legitimação das políticas de valorização docente já em vigor deve-se ao fato de, no Brasil, terem leis sancionadas que ainda continuam sendo letras mortas. Destarte, não basta às leis terem como foco a valorização do professor sem as garantias reais de implementação. Para que não se tornem ignoradas pelos atuais governo, elas precisam ser cobradas, exigidas pela sociedade.

Ainda que o piso salarial tenha sido destaque nas falas participantes da pesquisa, também são sinalizados por eles a hora de planejamento. No tocante às reivindicações dos participantes da pesquisa, ressalta-se a importância do estabelecimento e consolidação de políticas de valorização dos professores, incluindo programas de formação, desenvolvimento profissional, planos de carreira e remuneração compatíveis e dignos à profissão. Para se consolidar o direito à EI e o ao EM para todas as crianças e jovens brasileiros, é necessária a ampliação do investimento público da União, dos Estados e dos Municípios, garantindo a oferta com qualidade dessas etapas da EB.

Ao analisar os processos de implementação e legitimação das políticas públicas, que instituíram a obrigatoriedade da pré-escola e promoveram condições de acesso e garantia do direito a EI para todas as crianças no município de Santa Maria-RS pode-se asseverar que as políticas de expansão da EI como a obrigatoriedade da pré-escola no Brasil estão alinhadas com as orientações de organismos internacionais. Todavia, a implementação e a legitimação da obrigatoriedade da pré-escola passa pelas condições materiais das redes públicas, com a cobertura do atendimento a crianças de zero a seis anos de idade, dos profissionais, das características políticas e condições econômicas de cada município.

Especificamente na EI, observou-se a presença das indicações dos organismos internacionais nas propostas e planos para os países da América Latina, configurando-se como um processo de “empréstimos e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas” (BALL, 2001, p. 102).

A Lei nº 12.796 de 2013 suscitou desafios para toda a rede municipal de Santa Maria, e diferentes arranjos para ampliar o número de vagas foram colocados em prática (compra de vagas em instituições privadas, convênios e criação de turmas de pré-escola nas EMEFs), uma vez que foi ampliado o número de vagas sem ampliar a infraestrutura. Coaduna-se a expansão das matrículas na EI sem a almejada qualidade com elevado número de crianças nas turmas, reorganização dos espaços físicos, restringindo mais áreas de circulação e brincadeiras e a diminuição da oferta de atendimento em tempo integral.

Com a ampliação da obrigatoriedade, os direitos de crianças de quatro e cinco anos à pré-escola foram ampliados, sem considerar as reais condições de infraestrutura física e de recursos pedagógicos para acolher as crianças pequenas nas EMEIs e nas escolas de ensino fundamental. Tudo isso envolve suporte financeiro da União para o município.

As políticas públicas que instituíram a obrigatoriedade da pré-escola passaram a ser prioridade para o município de Santa Maria em 2016, prazo final para sua implementação. Por isso, esteve na pauta das reivindicações das professoras participantes da pesquisa um apelo pela valorização da categoria e solicitação para que as políticas de EI não sejam sancionadas de forma descontinuada, pulverizada, sem considerar as condições para a sua implementação. Como a última peça deste *Puzzle*, assevero como tese de que **a obrigatoriedade da pré-escola como uma das políticas públicas para a EI no Brasil tem correspondência com ampliação dos direitos das crianças e com o dever do Estado em garanti-los, sendo que a**

sua implementação nos municípios foi marcada por disparidades e desafios como oferta de qualidade seguem como reivindicação dos docentes que atuam nessa etapa da EB.

Mesmo chegando ao final, com o encaixe de todas as peças deste quebra-cabeça, é preciso afirmar que a mesma é passível de outros encaixes, com novas construções.

REFERENCIAIS BIBLIOGRÁFICOS

ALTMANN, Helena. **Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro.** Educação e Pesquisa, São Paulo, v.28, n.1, p. 77-89, jan./jun. 2002.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. “A revisão da bibliografia” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis – o retorno. In: BIANCHETTI, L.; MACHADO, A. M. N. **A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação e escritas de teses e dissertações.** 2. ed. Florianópolis/São Paulo: Editora da UFSC/Cortez Editora, 2002. p.25-44.

ARAÚJO, Vania Carvalho de. O “tempo integral” na EI: uma análise de suas concepções e práticas. In: **EI em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas.** ARAÚJO, Vania Carvalho de (Org.); SARMENTO, Manuel Jacinto. [et al.]. - [Brasília, DF]: Ministério da Educação; Vitória: EDUFES, 2015.

ARIÉS, P. **História social da criança e da família.** 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1986.

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

_____, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Romper el Ciclo de la Pobreza: invertir en la infancia.** Paris: Departamento Interamericano de Desarrollo, 1999.

BANCO MUNDIAL. **Relatório da Primeira Infância: Foco sobre o Impacto das pré-escolas.** Relatório Nº: 22841-BR. 2001.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Tradução por Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. São Paulo: Lisboa: Edições 70, 2011.

BAZZO, V. L. As consequências do processo de reestruturação do Estado brasileiro sobre a formação dos professores da educação básica: algumas reflexões. In. PERONI, V. M. V.; BAZZO, V. L.; PEGORARO, L. (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado.** Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006. p. 25-47.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Nova ed..Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil de 25 de março de 1824. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Império do Brazil, Rio de Janeiro em 22 de Abril de 1824.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial da União**, cidade do Rio de Janeiro, em 24 de fevereiro de 1891.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, cidade do Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934.

_____.Constituição dos Estados Unidos do Brasil em 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1937.

_____.Constituição dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 1946. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1961.

_____.Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 de janeiro de 1967.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1971.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988.

_____. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de novembro de 1990.

_____. Lei nº 8.069 de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 de julho de 1990.

_____. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2001.

_____. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005.

_____. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n^{os} 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007a.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 de abril de 2007b.

BRASIL. lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, 16 de julho de 2008.

_____. Emenda Constitucional nº 59. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá

nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 de novembro de 2009.

_____. Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011. Autoriza a União a transferir recursos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de EI, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 de setembro de 2011.

_____. Lei nº 12.722, de 03 de outubro de 2012. Altera as Leis nºs 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da EI; e dá outras providências **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 de outubro de 2012.

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

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 de Junho de 2014.

_____. **Política Nacional de EI**. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994.

_____. **Referencial curricular nacional para a EI**. Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1998.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI**, fixadas pela Resolução Nº 1/1999. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 1999.

_____. **Parâmetros nacionais de qualidade para a EI**. Volume I e II. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica – Brasília. DF, 2006.

_____. **Política Nacional de EI: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação**. Brasília: MEC, SEB, 2006.

_____. **Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de EI**. Brasília: MEC\SEB, 2008.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI**, fixadas pela Resolução N° 5/2009. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2009.

_____. **Indicadores da Qualidade na EI**. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Brasília: MEC/SEB, 2009.

BURBULES, Nicholas C.; TORRES, Carlos Alberto. **Globalización y educación**. Revista de Educación, N°. Extradordinario, 2005, 13-29.

CAMPOS, Roselane. **Democratização da EI: as concepções e políticas em debate**. Retratos da Escola. V. 4, n.7. Brasília: CNTE. Esforce. Jul./Dez. 2010, p. 299-311. (Dossiê Educação Básica Obrigatória).

CASTELLI; CÓSSIO; DELGADO. **Ampliação da obrigatoriedade escolar: problematizações em relação à EI**. Linhas Críticas, Brasília, DF, v.21, n.45, p. 405-424, mai./ago. 2015.

CHARLOT, Bernard. **A mistificação pedagógica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

CRAIDY, C. M. A educação da criança de 0 a 6 anos: o embate assistência e educação na conjuntura nacional e internacional. In: MACHADO, M. L. A. (Org.). **Encontros e desencontros em EI**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 57-63.

_____, C. M. **A formação de educadores para a EI: exigências, desafios e realidade**. Disponível em: <<http://www.omep.org.br/artigos/palestras>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMASI, L.; WARDE, M. J.; HADAD, S. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 75-123.

CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE MAESTROS. Buenos Aires, 7-17 de Enero, 1928. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?biw=1366&bih=643&q=Primera+Convenci%C3%B3n+Internacional+de+Maestros.+Buenos+Aires%2C+717+de+Enero%2C+1928&oq=Primera+Convenci%C3%B3n+Internacional+de+Maestros.+Buenos+Aires%2C+717+de+Enero%2C+1928&gs_l=serp.3...4380.4817.0.5315.2.2.0.0.0.174.304.0j2.2.0....0...1c.1.64.serp..0.0.0.0.rNbFbQNQk_E>. Acesso em: 30 mar. 2016

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação Básica no Brasil**. Rev. Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, p. 168-200. 2002.

_____, Carlos Roberto Jamil. **Cidadania e Direitos Humanos**. In: VEIGA, Cynthia Greive (org.) Carlos Roberto Jamil Cury: Intelectual e Educador. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **Obrigatoriedade da Educação das Crianças e Adolescentes: Uma questão de oferta ou de efetivo atendimento?** Nuances: estudos sobre Educação, ano XVII, vol. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez., 2010.

DAHLBERG, Gunilla; MOSS, Peter; PENCE, Alan. **A qualidade na Educação da Primeira Infância: perspectiva pós-moderna**. Porto Alegre, 2003.

DIDONET, Vital. **Nota de esclarecimento sobre a PEC 277/08**. Rede nacional primeira infância.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese**. Tradução Gilson Cesar Cardoso de Souza. 25ª ed.. São Paulo: Perspectiva, 2014.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, São Paulo, ano 23, n. 79, p.257-272, ago. 2002.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. DIDONET, Vital. EI – Creches. Período integral e parcial – Férias. 2015. Mimeo.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FULLGRAF, J. B. G. **A Infância de papel e o papel da infância**. Florianópolis 2001.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. Trad. Raul Ficker. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3 ed. São Paulo: Altas, 1991.

HOFLING, ELOISA DE MATTOS. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cad. CEDES, Campinas, v. 21, n. 55, Nov. 2001.

HORTA, José Silverio Baia. **Direito à educação e obrigatoriedade escolar**. Cadernos de Pesquisa, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

HUBERMANN, A. M. **Situación actual y perspectivas futuras**. In: MIALARET, G. (org.). *El Derecho del niño a la educación*. Paris: UNESCO, s.d, p.55-77.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2015.

IBGE. **Educação 2017. PNAD Contínua. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE**. 28 de maio de 2018a.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais 2018: Uma análise das condições de vida da população brasileira**. 05 de dezembro de 2018b.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2014: resumo técnico**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília: O Instituto, 2014.

_____. **Resultados finais do Censo Escolar (redes estaduais e municipais)**. Anexo I e Anexo II. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília: O Instituto, 2014b. Disponível em: < Acesso em: 30 mar. 2016>. Acesso em: 30 mar. 2016

_____. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. – Brasília, DF : Inep, 2018. Inep. Brasília-DF, 2018.

_____. Consulta **Matrícula Ano 2018**. Disponível em. https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIntegra%C3%A7%C3%A3o%20-%20Consulta%20Matr%C3%ADcula%2F_portal%2FConsulta%20Matr%C3%ADcula&Page=Consolidado%20por%20UF.

MOSS, Peter. **Qual o futuro da relação entre EI e ensino Obrigatório?** Traduzido por Tina Amado. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 142, pp. 142-159, 2011.

LEHER, R.; GENTILI, P.; FONSECA, M. As políticas de financiamento geradas pelos organismos internacionais para a educação na América Latina. In: SANTOS, L. M. **Síntese da Mesa Redonda Apresentada no 4º CONED**, 23 a 26 de abril, 2002.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira. **A Educação Escolar**: sociedade contemporânea. *Revista Fragmentos de Cultura*. Goiânia: IFITEG, v. 8, n.3, p. 597-612, 1998.

KUHLMANN JÚNIOR, M. **Infância e EI**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Meditações, 1998.

LORENTE, Luis Miguel Lázaro. Derechos del Niño, educación preescolar y equidad en America Latina. In: DAVILA, Pauli; NAYA, Luis Maria (Coord.). **Infancia, Derechos y Educación en América Latina**. Donostia-San Sebastián: Erein, 2010. p. 249-278.

LIBÂNEO, J. C. Pedagogia e modernidade: presente e futuro da escola. In: GHIRALDELLI JÚNIOR, P. (Org.). **Infância, escola e modernidade**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____, OLIVEIRA, J. F., TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2003. (Docência em formação).

LIGA DAS NAÇÕES. **Déclaration des Droits de l'Enfant** [Déclaration de Genève]. 1924.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do Ciclo de Políticas: uma Contribuição para a Análise de políticas Educacionais**. In: Educação e Sociedade, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan/abr 2006.

MAINARDES, Jefferson. **Reinterpretando os ciclos de aprendizagem**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen J; MAINARDES, Jefferson (Orgs). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MANIFESTO dos pioneiros da educação nova. São Paulo: Ed. Nacional, 1932.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **A lenta construção dos direitos da criança brasileira**. Século XX. Revista USP (São Paulo), n.37, p.46-57, mai. 1998.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso**: Uma Estratégia de Pesquisa. São Paulo: Atlas, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria método e criatividade. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

MILLS, C. Wright. Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios. Rio de Janeiro: Jorge

Zahar Ed, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, 1993.

MORAES, Reginaldo C. **Neoliberalismo: de onde vem para onde vai?** São Paulo: Senac, 2001.

MOSS, P. Reconceitualizando a infância: crianças, instituições e profissionais. In: MACHADO M. L. de A. (Org.). **Encontros e desencontros em EI**. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Pedagogia da Autonomia: Saberes necessários à prática educativa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de Direitos Humanos**, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível no site <http://www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 10 Jlh.2016

_____. **Declaração Universal dos Direitos da Criança**. 1959.

_____. **Convenção dos Direitos da Criança**. Organização das Nações Unidas. Nova York. 1989. Disponível em: www2.camara.gov.br/publicacoes/internet/publicacoes/estatutocrianca.pdf. Acesso em: 20 janeiro. 2016

_____. **Cúpula de Desenvolvimento Sustentável da ONU para adotar a Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. **A agenda 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 20 abr. 2016.

ONU. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranc_a_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf. Acesso em: 20 abr. 2016.

PINTO, M. A infância como construção social. In: _____, SARMENTO, M. J. **As crianças: contextos e identidades**. Braga: Centro de Estudos da Criança da Universidade do Minho, 1997. p.31-73.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. **A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões**. In: Cadernos de Pesquisa, v.40, n.141, set./dez. 2010.

SANCHES, Carlos Eduardo. Desafios do poder público municipal na garantia do acesso à pré-escola e na ampliação do acesso à creche na perspectiva da Emenda Constitucional n.º 59/2009. Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a EI : impactos e perspectivas. – São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

SACRISTÁN, J. Gimeno. **A educação obrigatória: o seu sentido educativo e social**, Porto: Porto Editora, 2001.

SAMPAIO, Carmem Sanhes. **Compreender o compreender das crianças em seus processos de alfabetizadores**. IN: Garcia, R. L. (Org.). Método: pesquisa com o cotidiano. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SARMENTO, Manuel Jacinto; PINTO, Manuel. (Coord.). **As crianças: contextos e identidades**. Braga: Universidade do Minho, 1997.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Para uma agenda da educação da infância em tempo integral assente nos direitos da criança. In: **EI em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas**. ARAÚJO, Vania Carvalho de (org.); SARMENTO, Manuel Jacinto ... [et al.]. - [Brasília, DF] : Ministério da Educação ; Vitória : EDUFES, 2015.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997

SANTA MARIA. Lei nº 4123/97, de 22-12-1997. **Cria o Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria**. Gabinete do Prefeito Municipal em Santa Maria, aos vinte e dois (22) dias do mês de dezembro do ano de mil novecentos e noventa e sete (1997). *Data de Inserção no Sistema Leis Municipais: 24/01/2007*.

_____. **Chamamento público. Extrato da justificativa e do resultado. Dispensa de Chamamento Público nº 03/2017.** Santa Maria, 17 de Fevereiro de 2017. Disponível em: < <https://www.santamaria.rs.gov.br> > inc > view_doc.> Acesso em: 16/11/2019.

_____. **Chamamento público. Extrato da justificativa e do resultado. Dispensa de Chamamento Público nº 06/2018.** Santa Maria, 05 de março de 2018. Disponível em: < <https://www.santamaria.rs.gov.br> > inc > view_doc.> Acesso em: 16/11/2019.

_____. **Chamamento público. Extrato da justificativa e do resultado. Dispensa de Chamamento Público nº 1001/2019.** Santa Maria, 18 de março de 2019. Disponível em: < <https://www.santamaria.rs.gov.br/?secao=licitacoes&id=793>> Acesso em: 16/11/2019.

_____. **Lei nº 4696/03, de 22-09-2003.** Estabelece o plano de carreira do magistério público do município, institui o respectivo quadro de cargos e dá outras providências. Gabinete do Prefeito Municipal, em Santa Maria, aos 22 dias do mês de setembro de 2003.

_____. **Lei nº 4721/03, de 17-12-2003.** Institui o programa saúde da família em Santa Maria - PSF-SM, e dá outras providências. Gabinete do Prefeito Municipal, em Santa Maria, aos dezessete (17) dias do mês de dezembro do ano de dois mil e três (2003). Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-maria/lei-ordinaria/2003/472/4721/lei-ordinaria-n-4721-2003-institui-o-programa-saude-da-familia-em-santa-maria-psf-sm-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 16/11/2019.

_____. **Lei nº 6001, de 18 de agosto de 2015.** Estabelece o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Gabinete do Prefeito Municipal, em Santa Maria, aos 18 dias do mês de agosto de 2015.

SAVIANI, Dermeval. **Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação.** Trab. educ. saúde [online]. 2008, vol.6, n.2, pp.213-232.

SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira: estrutura e sistema.** 10. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional.** Rio de Janeiro: Lamparina, 4ªed., 2011.

SIPI - Sistema de Informação das Tendências Educativas na América Latina (SITEAL). Disponível em: <<http://www.sipi.siteal.org/pt/direitos/1032/direito-educacao>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

SIPI. **Situação dos Direitos da Criança por país da América Latina**. Disponível em: <http://www.sipi.siteal.org/pt/o_que_e_o_sipi>. Acesso em: 20 dez. 2016.

SITEAL. Sistema de Informação de Tendências Educativas na América Latina - SITEAL (2015).

SOARES, Natália Fernandes. Direitos da criança: utopia ou realidade. In: PINTO, Manuel; SARMENTO, Manuel Jacinto. **As crianças: contextos e identidades**. Braga, Pt: Centro de Estudos da Criança da Universidade do Minho, 1997.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2017**. São Paulo: Todos Pela Educação, Moderna, 2017.

TORRES, Rosa Maria. **Educação para Todos: a tarefa por fazer**. Porto Alegre: ARTMED Editora, 2001.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem** Jomtien, 1990. UNESCO, 1998.

_____. **A Unesco e a educação na América Latina e Caribe (1987-1997)**. Santiago-Chile: UNESCO-SANTIAGO, 1998.

_____. Declaración de Buenos Aires. Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe 24-25 de enero de 2017, Buenos Aires, República Argentina.

_____. Acuerdos de Cochabamba: Solidaridad regional para el logro del ODS4-E2030 en América Latina y el Caribe. II Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe 25 y 26 de julio de 2018. Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia.

_____. AÇÃO Educativa. **Educação para Todos: o compromisso de Dakar**. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

_____. **Fórum Mundial de Educação de Incheon na Coreia do Sul**. Declaração de Incheon Educação. Maio de 2014. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002331/233137POR.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. **Declaración de Lima. Educación para Todos (EPT) en América Latina y el Caribe: Balance y Desafíos post-2015**. 30 - 31 de octubre del 2014, Lima, Perú.

_____. **Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância (ECPI): Construir a Riqueza das Nações** 27-29 de setembro de 2010, Moscou (Federação Russa). Marco de Ação e de Cooperação de Moscou: aproveitar a riqueza das nações. Moscou, 29 de setembro de 2010.

UNESCO-OREALC. **Educación de Calidad para Todos: Un Asunto de Derechos Humanos**. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Buenos Aires: UNESCO-

_____. Recomendación de Quito. Disponível em <www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/promedlac_recomendacion_quito_1981.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. **El Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (1980-2000)**, 1998.

_____. El Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Santiago: UNESCO-OREALC, 2000.

_____. **Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**. Chile: Unesco, 2001.

_____. **Declaración de la Habana**. Habana, Cuba, 2002. Disponível em: www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/prelac_declaracion_habana_esp.pdf. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. **Educação para todos na América Latina: um objetivo ao nosso alcance**. Relatório Regional de Monitoramento de EPT 2003. Santiago, 2004. Tradução: Leda Beck.

_____. **Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe**, 2007.

UNICEF - FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **A Convenção sobre os Direitos da Criança**. Brasília: UNICEF, 2004.

VALE, Javier M. **La política educativa supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado**. Revista Española de Educación Comparada, n. 20, jlh., 2012.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política e gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 23, n. 1, jan./abr..2007, Porto Alegre, 2007, p. 53- 69.

Trabalhos analisados

MEDEIROS, Sonia Teresinha Vieira de. **EI na rede municipal de ensino de São Luiz Gonzaga no período de 1980-2008**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2009.

PACÍFICO, Juracy Machado. **Políticas públicas para a EI em Porto Velho/RO (1999/2008)**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual Paulista (UNESP), ARARAQUARA - São Paulo, 2011.

MENEZES, Cláudia Celeste Lima Costa. **EI: a interseção entre as políticas públicas, a gestão educacional e a prática pedagógica: um estudo de caso no município de Itabuna - Bahia**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2012.

CASSAN, Elaine Regina. **A política de EI no município de Campinas-SP: um diálogo com as fontes documentais**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

ALVES, Candida Maria Santos Daltro. **A implementação da política pública de EI: entre o proposto e o existente**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas - São Paulo, 2013.

SILVA, Isabel Cristina de Andrade Lima e Silva. Política Nacional De EI: a participação de atores não estatais na elaboração da política pública. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas - São Paulo, 2013.

PINTO, Mercia de Figueiredo Noronha. Regulação e ação pública na política de EI em Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de. Judicialização da EI: desafios à política municipal e a exigibilidade de seu direito Em Juiz De Fora-MG. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

SPADA, Ana Corina Machado. Tensões e contradições do processo de construção das diretrizes para a política pública de EI do campo. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2016.

FERNANDES, Cinthia Votto. A identidade da pré-escola: entre a transição para o EFE a obrigatoriedade de frequência. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SOUZA JUNIOR, Edson Jose de. Direito social à educação escolar obrigatória os limites da (não?) Efetividade. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2011.

CARDOSO, Lindabel Delgado. Análise sócio-histórica do Programa Educriança, uma política pública de ação afirmativa de EI na interação entre as culturas da criança, da família e da escola na primeira infância. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

SOMMERHALDER, Aline. A educação e o cuidado da criança: o que advogam os documentos políticos do Ministério da Educação para a EI? Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual Paulista, Araquara, São Paulo, 2010.

COLETO, Andrea Patapoff Dal. Percursos para a construção de indicadores da qualidade da EI Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas - São Paulo, 2014.

ANEXOS

ANEXO A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**UNIVERSITAT DE VALÈNCIA**

ESTUDIS DE POSTGRAU
DOCTORATS
Regulades pel R.D. 1393/2007

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Jucemara Antunes, doutoranda pelo departamento de Educação Comparada e História da Educação da Universidade de Valência, orientanda do prof. Drº Luis Miguel Lázaro Lorente, desejo, por meio deste, convidá-lo (a) a participar de uma pesquisa que estamos realizando, intitulada "EI - Política pública e direito da infância na América Latina: o **PUZZLE** da obrigatoriedade da pré-escola no cenário nacional e no município de Santa Maria - RS".

A referida pesquisa objetiva analisar os processos de implementação e legitimação das políticas públicas que instituíram a obrigatoriedade da pré-escola contrapondo com as concepções dos professores que atuam nos diferentes contextos no município de Santa Maria-RS (SME, CME e Instituições de EI), considerando as influências oriundas das propostas para a educação no contexto global para os países da América Latina. Para tanto, será realizado um questionário semiestruturado com dezessete questionamentos.

Informamos que a sua identidade será mantida em sigilo, e que os dados coletados estarão sob os cuidados dos pesquisadores responsáveis. Confirmamos que a sua participação neste estudo é livre e você pode desistir de participar da pesquisa a qualquer momento, sem sofrer qualquer dano ou prejuízo.

O estudo oferece um risco mínimo, você pode sentir algum desconforto ou intimidado (a), durante a entrevista. Caso aconteça, fica assegurado o seu direito de desistir sem qualquer prejuízo. A sua participação neste estudo não terá nenhum benefício pessoal direto, contudo, estará contribuindo para a ampliação de conhecimentos sobre tema.

Os dados coletados ficarão em completo sigilo, por um período de cinco anos, sob a responsabilidade da doutoranda e seu orientador da pesquisa. Após este período, os dados serão destruídos. Você tem direito de tirar suas dúvidas a qualquer momento sobre o

andamento da pesquisa, tendo a garantia de que todas as suas perguntas serão respondidas. Garante-se o compromisso do pesquisador que os dados serão utilizados única e exclusivamente para execução do presente projeto. As informações somente poderão ser divulgadas de forma anônima e serão mantidas no (a) presente projeto de forma anônima e, por fim, eu _____, ciente do que foi exposto, acredito ter sido informado de maneira satisfatória a respeito da pesquisa, tendo ficado claro os propósitos do estudo, assim como os procedimentos, seus riscos e benefícios, a garantia de confidencialidade e esclarecimentos. Concordo em participar deste estudo e poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o mesmo, sem acarretar qualquer dano e/ou prejuízo ou perda de qualquer benefício que eu possa ter adquirido.

Qualquer dúvida ou esclarecimento sobre a pesquisa, você pode entrar em contato com a pesquisadora responsável, Jucemara Antunes, através do endereço: Rua Izidoro Grassi, nº 23, bloco 9, apto 434 – Santa Maria –RS, Telefone: (55) 999235697, e-mail: jucemaraantunes@gmail.com.br.

Declaro que recebi cópia do termo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Santa Maria, _____ de _____ de 2017.

Assinatura do entrevistado (colaborador da pesquisa)

Assinatura da Doutoranda

Assinatura do Orientador

ANEXO B - TERMO DE CONFIDENCIALIDADE**UNIVERSITAT DE VALÈNCIA**

ESTUDIS DE POSTGRAU
DOCTORATS
Regulades pel R.D. 1393/2007

TERMO DE CONFIDENCIALIDADE

Título do projeto: EI - Política pública e direito da infância na America Latina: o **PUZZLE** da obrigatoriedade da pré-escola no cenário nacional e no município de Santa Maria - RS

Pesquisadores responsáveis: Doutoranda Jucemara Antunes e Prof. Drº Luis Miguel Lázaro Lorente

Instituição/Departamento: Educação Comparada e História da Educação da Universidade de Valência

Telefone para contato: 55 999235697

Local da coleta de dados: Conselho Municipal de Educação de Santa Maria, Secretária de Município de Educação - Escolas Municipais de EI.

Os pesquisadores do presente projeto se comprometem a preservar a privacidade dos sujeitos cujos dados serão coletados através de entrevista semiestruturada no Conselho Municipal de Educação de Santa Maria, na Secretária de Município de Educação e, em cinco Escolas Municipais de EI que ofertam a pré-escola. Concordam, igualmente, que estas informações serão utilizadas única e exclusivamente para execução do presente projeto. As informações somente poderão ser divulgadas de forma anônima e serão mantidas no (a) presente projeto de forma anônima e as informações prestadas ficarão em completo sigilo, por um período de cinco anos sob a responsabilidade da doutoranda Jucemara Antunes e do orientador Sr. Luis Miguel Lázaro Lorente (orientador da pesquisa). Após este período, os dados serão destruídos.

Santa Maria,.....dede 200.....

Assinatura da Doutoranda

Assinatura do Orientador

APÊNDICES

INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

APÊNDICE A - ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO COORDENAÇÃO GERAL DA EDUCAÇÃO INFANTIL - SMED DE SANTA MARIA - RS

Em 2009 a Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009) dá nova redação ao incisos primeiro e sétimo do Art. 208 da Constituição Federal de 1988, trazendo a obrigatoriedade do ensino de quatro anos a dezessete anos de idade e em 2013 a Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013) que a Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996) que estabelece o prazo até 2016 para sua progressiva implementação, ou seja, a obrigatoriedade, para o ingresso de crianças a partir dos quatro anos de idade. É sobre essa política pública de ampliação da obrigatoriedade da educação com ingresso a partir da pré-escola que orientará as questões a seguir.

Dados de identificação

Nome:

Idade:

Instituição:

Cargo/função:

Quantos anos de experiência:

Política Pública Educacional para a primeira infância

1. Em sua opinião as políticas públicas educacionais para a primeira infância no Brasil são influenciadas? Em que nível nacional (micro) e/ou mundial (macro)? Em que aspecto (econômico, político, social, cultural)?

Direito à Educação Infantil

3. Qual a sua análise da atuação da SMED para a garantia do direito à educação na Educação Infantil? A SMED encontra dificuldade? Em que aspecto?

4. Em sua opinião, qual o principal problema existente em Santa Maria em relação ao direito à educação infantil? Para as crianças na pré-escola?

Direito a Educação Infantil e positivamente

6. Em sua opinião a educação infantil é um direito ou um dever ou ainda um direito/dever?

Por quê?

7. Em sua opinião, se a educação infantil desde a Declaração Universal dos direitos Humanos é reconhecida como direito por que precisa se tornar obrigatória? Existe correlação entre direito a educação e obrigatoriedade? Sim ou Não? Por quê?

8. No Art. 6º da Lei nº 12.796 de 2013 determina que é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na Educação Básica a partir dos 4 anos de idade. O ECA em seu Art. 55 estabelece que os pais ou responsáveis tenham a obrigação de matricular seus filhos na rede regular de ensino e no Art. 249 traz consequências ao descumprimento dos deveres inerentes ao poder familiar ou responsável. Que medidas são tomadas pela SMED ao tomar conhecimento do descumprimento desse dever da família?

9. No artigo Art. 5º da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, determina que o acesso à Educação Básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo. Nesse sentido, mais especificadamente de 2009 a 2016 no concerne ao reconhecimento e efetividade do direito à Educação Infantil a SMED tomou conhecimento sobre alguma intervenção via Ministério Público, Conselho Tutelar ou outro? _____? Quais foram? Quais medidas tomadas?

A Lei nº 12. 796 de 2013 que determinou à obrigatoriedade da pré-escola

10. Na Lei nº 12. 796 no Art. 4º a Educação Básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, ou seja, da Pré-escola (2 anos); Ensino Fundamental (9 anos) e Ensino Médio (3 anos) totalizando quatorze anos de duração. Em sua opinião qual o quais são os desafios (administrativo, financeiro e pedagógico) para as escolas municipais de Santa Maria em 2016 para que essa política pública seja implementada?

11. No Art. 5º da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, determina que o acesso à Educação Básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo. Nesse sentido, a SMED ampliou o número de vagas (acesso) e estruturas física das escolas, mais

especificadamente de 2009 a 2016 no concerne ao reconhecimento e efetividade do direito à Educação Básica obrigatória?

12. Segundo dados disponibilizados pelo INEP E IBGE (2015) A População 6.430 (4 e 5 anos) sendo destas 85 crianças atendidas na rede federal (1,3%), estadual 90 (1,2%) nas escolas municipais (2.674) e 355 em Confessionais e/ou Filantrópicas conveniadas ao Município totalizando 46,2% e nas escolas privadas 1.729 (27,9%) totalizando 4.933 crianças (75,4%). Sendo que 1.497 crianças estão fora das instituições. Em sua opinião qual é o principal fator das 1.497 crianças estarem fora das instituições infantis em SM?

13. A pré-escola tornando-se obrigatória para as crianças de quatro aos cinco anos de idade, no Art. 31 dispõe sobre o controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas. Quais são as orientações da SMED com relação a essa determinação? Quais são os mecanismos utilizados pela instituição para efetivar essa determinação?

14. O ano de 2016 é o prazo máximo estabelecido para que a obrigatoriedade do ingresso a partir dos quatro anos de idade fosse implementada progressivamente. Com relação à infraestrutura, recursos humanos e financeiros quais são as medidas adotadas para garantir o direito à educação para as crianças de quatro e cinco anos de idade? Quais são os principais desafios ainda nesse ano (2016)? Quais são as implicações para o município com relação ao atendimento das crianças de zero a três anos de idade (creche)?

15. Existem outros elementos que você reputa/considera como imprescindíveis de considerar com relação à educação infantil/obrigatória? Quais?

APÊNDICE B - ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO PROFESSORES/GESTORES ESCOLARES - COORDENAÇÃO PEDAGÓGICA- PROFESSORES QUE ATUAM EM TURMAS DE PRÉ-ESCOLA

Em 2009 a Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009) dá nova redação ao incisos primeiro e sétimo do Art. 208 da Constituição Federal de 1988, trazendo a obrigatoriedade do ensino de quatro anos a dezessete anos de idade e em 2013 a Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013) que a Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996) que estabelece o prazo até 2016 para sua progressiva implementação, ou seja, a obrigatoriedade, para o ingresso de crianças a partir dos quatro anos de idade. É sobre essa política pública de ampliação da obrigatoriedade da educação com ingresso a partir da pré-escola que orientará as questões a seguir.

Dados de identificação

Nome:

Idade:

Instituição:

Cargo/função:

Quantos anos de experiência:

Política Pública Educacional para a primeira infância

1. Em sua opinião as políticas públicas educacionais para a primeira infância no Brasil são influenciadas? Em que nível nacional (micro) e/ou mundial (macro)? Em que aspecto (econômico, político, social, cultural)?

Direito à Educação Infantil

2. Na instituição são desenvolvidas ações que contribuam para a garantia dos direitos das crianças? Sim ou Não? Se sim quais?

3. Qual a sua análise da atuação da SMED para a garantia do direito à educação na Educação Infantil? A escola encontra dificuldade? Em que aspecto? (oferta de vaga, acesso, qualidade)

4. Em sua opinião, qual o principal problema existente para as instituições de Educação Infantil de Santa Maria em relação ao direito à educação? Para as crianças de quatro e cinco anos de idade na pré-escola?

5. A Educação Infantil é responsabilidade do município quais, você tem conhecimento se foram ou são utilizadas algumas estratégias e parcerias com os demais órgãos públicos para garantir que em 2016 todas as crianças que estão na faixa etária de quatro e cinco anos de idade tenham o direito à educação?

Direito a Educação Infantil e positivação

6. Em sua opinião a educação é um direito ou um dever ou ainda um direito/dever? Por quê?

7. Em sua opinião, se a educação infantil desde a Declaração Universal dos direitos Humanos é reconhecida como direito por que precisa se tornar obrigatória? Existe correlação entre direito a educação e obrigatoriedade? Sim ou Não? Por quê?

8. No Art. 6º da Lei nº 12.796 de 2013 determina que é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na Educação Básica a partir dos 4 anos de idade. O ECA em seu Art. 55 estabelece que os pais ou responsáveis tenham a obrigação de matricular seus filhos na rede regular de ensino e no Art. 249 traz consequências ao descumprimento dos deveres inerentes ao poder familiar ou responsável. Que medidas são tomadas pela instituição de ensino ao tomar conhecimento do descumprimento desse dever da família?

9. No artigo Art. 5º da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, determina que o acesso à Educação Básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo. Nesse sentido, mais especificadamente de 2009 a 2016 no concerne ao reconhecimento e efetividade do direito à Educação Infantil você tomou conhecimento sobre alguma intervenção via Ministério Público, Conselho Tutelar ou outro? _____? Quais foram? Quais medidas tomadas?

A Lei nº 12. 796 de 2013 que determinou à obrigatoriedade da pré-escola

10. Na Lei nº 12. 796 no Art. 4º a Educação Básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, ou seja, da Pré-escola (2 anos); Ensino Fundamental (9 anos) e Ensino Médio (3 anos) totalizando quatorze anos de duração. Em sua opinião qual o impacto dessa política pública na sociedade? Quais são os desafios (administrativo, financeiro e pedagógico) para as escolas municipais de Santa Maria em 2016 para que essa política pública seja implementada?

11. No Art. 5º da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, determina que o acesso à Educação Básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo. Nesse sentido, a SMED ampliou o número de vagas (acesso) e estruturas física das escolas, mais especificadamente de 2009 a 2016 no concerne ao reconhecimento e efetividade do direito à Educação Infantil?

12. Segundo dados disponibilizados pelo INEP E IBGE (2015) A População 6.430 (4 e 5 anos) sendo destas 85 crianças atendidas na rede federal (1,3%), estadual 90 (1,2%) nas escolas municipais (2.674) e 355 em Confessionais e/ou Filantrópicas conveniadas ao Município totalizando 46,2% e nas escolas privadas 1.729 (27,9%) totalizando 4.933 crianças (75,4%). Sendo que 1.497 crianças estão fora das instituições. Em sua opinião qual é o principal fator das 1.497 crianças estarem fora das instituições infantis em SM?

13. A pré-escola tornando-se obrigatória para as crianças de quatro aos cinco anos de idade, no Art. 31 dispõe sobre o controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas. Quais são as orientações da SMED com relação a essa determinação? Quais são os mecanismos utilizados pela instituição para efetivar essa determinação?

14. O ano de 2016 é o prazo máximo estabelecido para que a obrigatoriedade do ingresso a partir dos quatro anos de idade fosse implementada progressivamente. Com relação à

infraestrutura, recursos humanos e financeiros quais são as medidas adotadas para garantir o direito à educação para as crianças de quatro e cinco anos de idade? Quais são os principais desafios ainda nesse ano (2016)? Quais são as implicações para a instituição com relação ao atendimento das crianças de zero a três anos de idades (creche)?

15. Existem outros elementos que você reputa/considera como imprescindíveis de considerar com relação à educação infantil/obrigatória? Quais?