



**UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA**

**CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO**

MESTRADO EM EDUCAÇÃO

DANIELA ZANONI DE OLIVEIRA LIMA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL:
UMA ANÁLISE DA DEMOCRATIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE
LONDRINA**

ORIENTADORA: PROF^a. DR^a. MARIA JOSÉ FERREIRA RUIZ

**Londrina, PR
2018**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA

CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

MESTRADO EM EDUCAÇÃO



Londrina, PR
2018

DANIELA ZANONI DE OLIVEIRA LIMA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL:
UMA ANÁLISE DA DEMOCRATIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE
LONDRINA**

**Dissertação apresentada ao
Programa de Mestrado em
Educação da Universidade Estadual
de Londrina, como requisito para a
obtenção do título de Mestre.**

**Orientadora:
Prof^a. Dr^a. Maria José Ferreira Ruiz**

**Londrina – Paraná
2018**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Lima, Daniela Zanoni de Oliveira.

Políticas públicas de educação infantil: : uma análise da democratização no município de Londrina / Daniela Zanoni de Oliveira Lima. - Londrina, 2018.
213 f. : il.

Orientador: Maria José Ferreira Ruiz.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Educação Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2018.
Inclui bibliografia.

1. Políticas educacionais - Tese. 2. Educação infantil - Tese. 3. Parcerias público-privado - Tese. 4. Democratização escolar - Tese. I. Ruiz, Maria José Ferreira. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Educação Comunicação e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

DANIELA ZANONI DE OLIVEIRA LIMA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL:
UMA ANÁLISE DA DEMOCRATIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE
LONDRINA**

**Dissertação apresentada ao
Programa de Mestrado em
Educação da Universidade Estadual
de Londrina, como requisito para a
obtenção do título de Mestre.**

Comissão examinadora:

**Prof^a. Dr^a. Maria José Ferreira Ruiz
UEL – Londrina - PR**

**Prof^a. Dr^a. Tânia da Costa Fernandes
UEL – Londrina - PR**

**Prof^a. Dr^a. Angela Mara de Barros Lara
UEM – Maringá – PR**

Londrina, 22 de fevereiro de 2018.

Dedico aos meus amores,

À minha mãe, Lila, manancial de amor, que me alimenta de coragem, ensinando que
a vida é plena.

Ao meu esposo, Gláudio, amigo e companheiro de conquista dos meus e dos
nossos sonhos.

À minha filha, Rebeca, tesouro de Deus, a melhor parte da minha vida, meu
encantamento.

À minha irmã, Cláudia, minha amiga preciosa, parceira das doces lembranças da
infância.

AGRADECIMENTOS

Com a satisfação daqueles que conquistam vitórias, agradeço com enorme gratidão:

Acima de tudo a Deus, por seu amor e proteção, pelas graças diárias, por guiar meus passos e me capacitar a realizar esse sonho. A Ele, toda a honra e toda a glória!

À minha mãe, Lila, que além dos poucos anos de estudo na pequena escola rural, aprendeu com a vida e me ensinou valores inestimáveis. Minha base, que na sabedoria do seu coração, me educa e me dá apoio incondicional. Tudo que sou devo à ela.

Ao meu amado Gláudio, pelo seu caminhar ao meu lado. Agradeço pela paciência nas ausências, pelo apoio firme e seguro. Além do seu cuidado, especialmente pelos pratos saborosos que aliviaram meu período de estudo. Deverei um bolo eternamente.

À minha filha, Rebeca, que com sua curiosidade, perguntas e respostas, me fez reaprender o prazer da descoberta. Agradeço pela sua vivacidade. Pela (im)paciência no período de estudo, quando pegava seus livros de aventura e se sentava ao meu lado, para poder ficar pertinho.

Aos meus italianos Cláudia e Giorgio, que mesmo do outro lado do oceano estão presentes com seu carinho, me apoiando e torcendo por mim. Pelos sobrinhos Letícia e Luca, preciosos, que representam aqui cada criança, razão deste trabalho.

À dona Tereza, minha querida sogra, agradeço pelo constante incentivo, por ser exemplo sábio de mulher, mãe e especialmente professora, numa vida dedicada à educação.

Aos filhos do meu coração, Laynara, Laynan e Nayla, agradeço pelo apoio e pela presença nos melhores momentos, sempre presentes com doçura, confiança e carinho.

À Prof^a. Dr^a. Maria José F. Ruiz, sou eternamente grata por acreditar em mim desde o início, pela compreensão, dedicação e amizade. Admiro-a pela orientação com

competência, segurança e maestria com que me conduziu até aqui. Agradeço por todo o aprendizado acadêmico e de vida.

Às Prof^a. Dr^a. Angela Lara e Prof^a. Dr^a. Tania Fernandes pelas valiosas contribuições no processo de qualificação, enriquecendo meu trabalho. Pela honra de tê-las na minha banca, referências para minha jornada acadêmica.

Ao Grupo de Pesquisa: Estado, Políticas Públicas e Gestão da Educação, por tão relevantes debates, em especial à Prof^a. Dr^a. Eliane Cleide da Silva Czernisz.

Às minhas colegas de mestrado, pela rica convivência, todo aprendizado e descobertas juntas, momentos de ansiedade e alegrias, agradeço por compartilhar esse crescimento, em especial à: Kátia, Rosária, Juliana, Nayara, Cristiane, Denize e Gisele.

Aos professores das disciplinas do Mestrado, que com excelência, enriqueceram meu aprendizado. Aos funcionários do Departamento de Educação e da biblioteca, sempre dispostos a nos atender.

Às amigas e amigos, sem nomear, evitando a injustiça do esquecimento, aqueles com os quais também aprendo e que me dão a certeza de que juntos podemos chegar mais longe. Agradeço todo apoio e o conforto de que nunca estarei sozinha.

Às Secretárias de Educação Janet Thomas (em especial pelo incentivo) e Maria Tereza de Moraes, pelas liberações que permitiram minha pesquisa. Às minhas superiores Rosana Daliner e Lucia Moreira e minhas colegas de equipe da SME, compreensivas e solidárias nas minhas ausências.

Aos servidores da Secretaria de Educação, Secretaria de Planejamento e do Conselho Municipal de Educação, que me auxiliaram na coleta de dados, com suporte e esclarecimento, disponibilizando seu precioso tempo e conhecimento.

A todos os alunos, crianças que passaram pela minha vida, merecedoras da luta pela educação justa e emancipatória. Por me permitirem ensinar e aprender.

É o saber da História como possibilidade e não como determinação. O mundo não é. O mundo está sendo. Como subjetividade curiosa, inteligente, interferidora na objetividade com que dialeticamente me relaciono, meu papel no mundo não é só o de quem constata o que ocorre, mas também o de quem intervém como sujeito de ocorrências. Não sou apenas objeto da História, mas seu sujeito igualmente. No mundo da História, da cultura, da política, constato não para me adaptar, mas para mudar.

Paulo Freire, 1996

LIMA, Daniela Zanoni de Oliveira. **Políticas públicas de educação infantil: uma análise da democratização no município de Londrina.** Londrina. 2018. 209 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

RESUMO

O presente trabalho discute a educação infantil no município de Londrina, sob a perspectiva da democratização. Entende-se que a democratização compreende assegurar o acesso à educação infantil com condições de permanência, considerando a criança como sujeito histórico. O embasamento teórico-metodológico se sustenta no materialismo histórico, partindo da realidade para compreender os aspectos e relações da dinâmica existente entre os fenômenos estudados. O estudo busca responder questões sobre quais os desafios da democratização da educação infantil no município de Londrina e sob quais aspectos ocorreu o processo que transferiu a Educação Infantil para a Secretaria Municipal de Educação, assim como reconhecer quais políticas foram adotadas e como se organizou a oferta da educação infantil pública diante do desafio da sua expansão e obrigatoriedade. A partir destas questões problematizadoras, o objetivo geral do estudo é analisar o contexto social, político e econômico no qual se inserem as políticas para a democratização da educação infantil no Brasil. Como objetivos específicos, o estudo: analisa as políticas que influenciaram na definição de educação infantil como etapa da educação básica e o seu desenvolvimento no período que compreende de 2001 a 2016; apresenta analiticamente o contexto histórico da educação infantil no município de Londrina, compreendendo a transição entre serviço assistencial e o âmbito educacional; verifica as implicações das parcerias/convênios entre o setor público e privado para suprir a demanda de vagas da educação infantil no município de Londrina e identifica os desafios para expansão da oferta da educação infantil no município. Para o desenvolvimento do estudo tomam-se como procedimentos a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Aborda-se a concepção da infância, diante dos aspectos do cuidar e do educar num processo transitório, das políticas compensatórias para educativas. Com fundamentação na educação infantil enquanto política social, discute-se sua formulação a partir dos debates nos quais as políticas educacionais foram concebidas no Brasil. Aborda-se o contexto social, político e econômico no qual a educação infantil se tornou etapa da educação básica e a importância do debate sobre sua institucionalização e transição, da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria de Educação, seu desenvolvimento, relações e intencionalidades. O estudo aborda as ações para a expansão do atendimento no município e as concepções que nortearam as práticas em sua realidade, com ênfase na recente lei da obrigatoriedade do atendimento às crianças de quatro e cinco anos e a oferta do atendimento às crianças de zero a três anos. O trabalho ainda destaca a parceria entre o setor público e privado e o impacto sobre o atendimento da demanda não suprida pelo Estado. Conclui-se pela necessidade de promover políticas efetivas que assegurem o acesso e melhorias nas condições de uma educação infantil de qualidade, ao mesmo tempo em que se luta, permanentemente, pela transformação social, a fim de vencer a primazia do capital e, assim, alcançar a emancipação humana, por meio da democratização da educação para todas as crianças, em destaque para aquelas de 0 a 5 anos.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Educacionais. Educação Infantil. Parcerias público-privado. Democratização Escolar.

LIMA, Daniela Zanoni de Oliveira. **Public policies for early childhood education: an analysis of democratization in the municipality of Londrina.** 2018. 209 p. Dissertation (Master in Education) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

ABSTRACT

This work discusses the preschool in the municipality of Londrina, under the perspective of democratization. It is understood that democratization comprises ensuring access to early childhood education with permanence conditions, considering the child as a historical subject. The theoretical-methodological basis is supported on historical materialism, starting from reality to understand the aspects and relations of the existing dynamics among the studied phenomena. The study seeks to answer questions on the challenges of early childhood education democratization in the municipality of Londrina and under which aspects the process that transferred the preschool to the Municipal Department of Education occurred, as well as to recognize which policies were adopted and how the public early childhood education offer was organized toward the challenge of its expansion and requirement. From these problematizing questions, the study's overall objective is to analyze the social, political and economic context in which the policies for the democratization of early childhood education in Brazil fit. As specific goals, the study: analyzes the policies that influenced the definition of early childhood education as a stage of basic education and its development in the period from 2001 to 2016; presents analytically the historical context of preschool in the city of Londrina, comprising the transition between social care service and the educational scope; verifies the implications of partnerships/agreements between public and private sector to supply the place's demand at early childhood education in the municipality of Londrina and identifies the challenges for the expansion of early childhood education offer in the municipality. For the study development, bibliographic research and documentary research are taken as procedures. The conception of childhood, toward caring and educating aspects in a transitional process from compensatory to educational policies, is approached. Based on preschool as a social policy, its formulation is dealt with from the discussions in which educational policies were conceived in Brazil. We address the social, political and economic context in which the early childhood education became a stage of basic education and the importance of the debate on its institutionalization and transition, from the Department of Social Assistance to the Department of Education, its development, relationships and intentionalities. The study addresses the actions for the service expansion in the municipality and the conceptions that guided the practices in their reality, emphasizing on the recent law that compels the service to children of four and five years and the service's offer for children from zero to three years. The work also stresses the partnership between the public and private sector and the impact on meeting the demand not supplied by the State. Concludes by the need to promote effective policies that ensure access and improvements in conditions of quality early childhood education, at the same time fighting, permanently, through social transformation, in order to overcome the primacy of capital and thus achieve human emancipation, through the democratization of education for all children, highlighting those from 0 to 5 years old.

KEY WORDS: Educational Policies. Early childhood education. Public-private partnerships. School Democratization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Evolução da matrícula em pré-escolas por dependência administrativa – Brasil (1991-2002).....	87
Figura 2 - Evolução das matrículas de educação infantil – Brasil (2007-2013).....	114
Figura 3 - Mapa do Município de Londrina	120
Figura 4 - Evolução de matrículas nos centros de educação infantil municipais e conveniados (2003-2015).....	136

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da matrícula de pré-escola nas escolas municipais (1991-2000).....	127
Gráfico 2 - Evolução de atendimento de educação infantil - Secretaria Municipal de Assistência Social (1997-2001).....	134
Gráfico 3 – Evolução de repasse anual aos centros de educação infantil conveniados (2002-2015)	143
Gráfico 4 – Matrícula de educação infantil – SME (2016)	171
Gráfico 5 – Matrículas em CMEI (2016)	172
Gráfico 6 - Matrículas em EM (2016).....	172
Gráfico 7 – Matrículas em CEI (2016)	172
Gráfico 8 – População que frequenta creche em Londrina (2016)	178

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	–	Relação de material para pesquisa documental	22
Quadro 2	–	Comparativo das propostas para o PNE	90
Quadro 3	–	Competências da Educação Infantil para os níveis de governo	98
Quadro 4	–	Síntese de análise do PDE	101
Quadro 5	–	Meta e estratégias para educação infantil - PNE 2014-2024....	112
Quadro 6	–	Matrículas da rede municipal de ensino de Londrina - 2017.....	123
Quadro 7	–	Evolução da matrícula de pré-escola em Londrina.....	123
Quadro 8	–	Centros de educação infantil – SME.....	135
Quadro 9	–	Curso de formação para professores da educação infantil.....	145
Quadro 10	–	Deliberações sobre educação infantil – CMEL	151
Quadro 11	–	Organização de grupo de alunos – CEE e CMEL.....	154
Quadro 12	–	Matrículas total de educação infantil no município (2005)	155
Quadro 13	–	Matrícula de pré-escola no município (2015-2016).....	163
Quadro 14	–	Novos centros municipais de educação infantil (2012-2016)...	169
Quadro 15	–	Plano Municipal de Educação de Londrina - 2010.....	174
Quadro 16	–	Meta e estratégias para a educação infantil - PME 2015	176
Quadro 17	–	Despesa declarada por MDE, por matrícula de educação infantil (2001-2004)	180
Quadro 18	–	Financiamento da educação básica – PME 2015.....	181

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIA	Agência Íbero-americana para a Infância e a Adolescência
ANPED	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEI	Centros de Educação Infantil
CF	Constituição Federal
CMEI	Centros Municipais de Educação Infantil
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COEDI	Coordenadoria de Educação Infantil
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EI	Educação Infantil
FHC	Fernando Henrique Cardoso
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
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOM	Lei Orgânica do Município
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIM	Primeira Infância Melhor
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PME	Plano Municipal de Educação
PML	Prefeitura Municipal de Londrina
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PROINFANCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
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

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	Referencial Teórico Metodológico.....	19
1.2	Balanço das Produções.....	30
1.3	Síntese das Produções.....	41
2	EDUCAÇÃO INFANTIL: PRESSUPOSTOS SOBRE A INFÂNCIA E A EDUCAÇÃO	44
2.1	A condição social da criança, o trabalho e a educação	45
2.2	Sobre o cuidar, o educar e as políticas compensatórias.....	50
2.3	Algumas abordagens sobre a democratização da educação.....	54
3	POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E A AÇÃO DO ESTADO	59
3.1	Capitalismo, neoliberalismo e políticas públicas	60
3.2	Políticas de educação e a redefinição do papel do Estado.....	69
3.3	Educação Infantil nas reformas educacionais na década de 1990	79
4	AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL PARA O INÍCIO DO SÉCULO XXI	94
4.1	O Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação: um novo programa?..	95
4.2	Fundeb e Proinfância: possibilidades de financiamento e expansão.....	103
4.3	A obrigatoriedade da pré-escola e o novo Plano Nacional de Educação ...	108
5	DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE LONDRINA	117
5.1	Trajetória da educação infantil em Londrina: transição e primeiros passos.	118
5.2	O atendimento da educação infantil nas instituições conveniadas	134
5.3	Democratização da educação infantil em Londrina: alguns aspectos das políticas de expansão.....	147
5.3.1	Sistema Municipal de Ensino e Conselho Municipal de Educação	148

5.3.2	A oferta de educação infantil: análise da expansão e suas políticas	152
5.4	Plano Municipal de Educação e o financiamento da educação infantil: desafios e perspectivas.....	173
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	184
	REFERÊNCIAS	189
	APÊNDICES	207

1 INTRODUÇÃO

Nunca é demais salientar a importância estratégica da concepção mais ampla de educação, expressa na frase: “a aprendizagem é a nossa própria vida”.

István Mészáros (2008, p. 55)¹

O Brasil tem uma realidade histórica marcada pela exclusão e desigualdade social, além de um processo tardio de institucionalização da educação como direito. Ao debruçar o olhar sobre este panorama de sombras, percebe-se que as conquistas obtidas ao longo dos anos foram resultados de uma luta das classes sociais² e dos conflitos de suas relações. Os avanços foram insuficientes, quando não, limitados a repetir padrões hegemônicos, o que mostra que está distante a possibilidade de haver uma condição de justiça e de igualdade. Isso revela a necessidade de uma transformação social e política, na qual a educação tem papel fundamental para a formação humana e emancipatória do homem.

Pensar em educação para transformação social é pensar na sua democratização, o que requer estabelecer uma dimensão política que considere que a educação deve ser contínua, com garantia de acesso e plenas condições de permanência, com vistas ao cumprimento dos valores de seus pressupostos. Com base nesse pensar, definimos analisar aqui a educação infantil.

A partir do momento em que a educação infantil se tornou etapa da educação básica, diversos fatores e elementos incidiram sobre o desenvolvimento de políticas para a educação das crianças de zero a cinco anos de idade. As relações entre sociedade, família e Estado, diante dos desafios das políticas educacionais, foram e são movimentos estruturantes para atender as necessidades educativas dessas crianças.

Debater os avanços e desafios em relação à democratização da educação infantil exige uma análise histórica dos processos de construção das políticas educacionais, das disposições legais e das práticas de implementação para o atendimento da criança nesta etapa de ensino. Assim, identificar a conjuntura

¹ A frase destacada na citação de István Mészáros “a aprendizagem é nossa própria vida”, pertence a Paracelso.

² Conforme Marx (2009), a indústria e o comércio, a produção e a troca das necessidades vitais condicionam a estrutura das classes sociais, que são condicionadas pelo seu funcionamento. O que diferencia as classes sociais é o lugar que elas ocupam na divisão do trabalho, nas relações econômicas e no processo de produção, em que a burguesia é a classe detentora de poder, que domina, e o proletariado é a classe trabalhadora, dominada pela burguesia (POULANTZAS, 1978).

social, política e econômica, além de considerar o papel do Estado e as ações dos agentes políticos, são elementos imprescindíveis para subsidiar a compreensão das medidas educacionais adotadas para a oferta da educação infantil, que foi e é muito negligenciada.

Faz-se importante o entendimento de que, a partir da década de 1990, se fortalece o projeto do neoliberalismo e, conseqüentemente, o Estado mínimo, prevalecendo os interesses econômicos na sociedade brasileira, regida por um sistema capitalista. A reforma do Estado e a reforma da educação ocorridas desde então, não contribuíram para a viabilização das políticas educacionais e das legislações promulgadas, elaboradas em meio a um processo conflituoso, permeado por interesses antagônicos. Contribuíram, porém, ao modelo de economia capitalista e interesses de mercado vigentes no país e que foram determinantes na elaboração dessas políticas. Nesse cenário foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN), na qual a educação infantil institui-se como a primeira etapa da Educação Básica. Inicia-se assim, um período profícuo de discussão das políticas sobre e para a educação infantil.

Na perspectiva neoliberal, as políticas e projetos para educação infantil pautam-se na descentralização do papel do Estado (União), que passa a responsabilidade aos municípios, que podem conceder o atendimento da educação infantil para entidades privadas e/ou filantrópicas. Nestas últimas, em grande parte das vezes, o atendimento se desenvolve sob o caráter assistencialista atribuído ao serviço do Estado, enquanto as primeiras baseiam-se na perspectiva do mercado educacional. Diante disso, este estudo analisa o processo de conquista da educação infantil como primeira etapa da educação básica, perante o contexto neoliberal e as contradições do sistema capitalista, a partir da década de 1990.

Após a promulgação da LDBEN nº 9394/96, ocorre a institucionalização e elaboração dos Planos Nacionais de Educação (PNE 2001 e 2014). A partir destes Planos, coube aos municípios elaborar os seus Planos Municipais de Educação (PME). Diante das metas estabelecidas pelos Planos Nacional e Municipal de Educação, identificam-se os desafios para a implementação da oferta e expansão da educação infantil no município. Superar esses desafios compreende efetivar estratégias que garantam condições que correspondam às exigências das diretrizes, referentes a aspectos como: acesso quantitativo e qualitativo, formação de professores, jornada escolar, infraestrutura, organização

escolar, planejamento de expansão da rede física e atendimento da demanda reprimida.

Tendo o poder público municipal como um de seus principais desafios educacionais a oferta da educação infantil de qualidade, apresenta-se como objeto desse estudo a democratização da educação infantil no município, de modo a corresponder às peculiaridades que essa etapa de ensino requer. Assim, sob a análise de dados oficiais do município, a investigação promoverá um levantamento da realidade da educação infantil municipal, o que dará subsídio para reconhecer as relações entre políticas públicas, a educação e a criança.

Os elementos acima apontados, por si mesmos já justificam a necessidade de estudos que abordem as condições para a ampliação da oferta da educação infantil. De modo particular, minha experiência profissional como professora em sala de aula e em atividades na gestão municipal, especificamente na área de planejamento educacional, também justifica o estudo. Além disso, ao participar da elaboração do Plano Municipal de Educação de Londrina, me despertou o interesse em analisar as relações que permeiam a elaboração das políticas educacionais e que implicam na sua implementação.

A partir destes apontamentos o presente trabalho, desenvolvido na Linha 1 - Pressupostos Filosóficos, Históricos e Políticos da Educação e inserido no Núcleo de Políticas Educacionais, visa compreender o processo que passou a educação infantil da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria de Educação. Primeiramente, buscando situar a educação infantil no contexto nacional, político, social e econômico. O estudo aborda também as questões sobre a política de conveniamento entre a Prefeitura e instituições privadas filantrópicas, bem como o papel destas no atendimento da educação infantil.

A análise da legislação foca nos Planos Nacional e Municipal de Educação e outras leis de âmbito nacional e municipal, visto que o município possui um Sistema Municipal de Ensino. Logo, o estudo busca reconhecer as deliberações de educação infantil do Conselho Municipal de Educação de Londrina, que contribui para a definição de políticas educacionais em âmbito municipal, regularizando e organizando o funcionamento da educação infantil.

Embora haja pesquisas que discutam o tema, são poucos os estudos que debatem a educação infantil em Londrina. É o que se propõe a fazer este trabalho, no intuito de apresentar um estudo sobre como se desenvolveu a

educação infantil local, seus avanços e desafios, sempre na perspectiva da sua democratização, para que as crianças de nosso município possam ter respeitado seu direito, principalmente aquelas que mais precisam. É isso que me motiva, o anseio de avaliar a nossa educação infantil, seu histórico e suas possibilidades.

Considerando todo o exposto, questiona-se neste estudo: Sob quais aspectos ocorreu o processo que transferiu a Educação Infantil para a Secretaria de Educação em Londrina? Quais políticas foram adotadas para a oferta da educação infantil pública? Como se organizou a oferta da educação infantil no município, diante do desafio da expansão de sua oferta e da obrigatoriedade? Quais os desafios para a democratização desta etapa de ensino?

A partir da problemática apresentada, o estudo tem como objetivo geral analisar o contexto social, político e econômico no qual se inserem as políticas para a democratização da educação infantil no Brasil. Os objetivos específicos são: (i) Analisar as políticas que influenciaram na definição de educação infantil como etapa da educação básica e o seu desenvolvimento no período que compreende desde 2001 até 2016; (ii) Apresentar, analiticamente, o contexto histórico da educação infantil no município de Londrina, compreendendo a transição entre serviço assistencial e o âmbito educacional; (iii) Verificar as implicações das parcerias/convênios entre o setor público e privado para suprir a demanda de vagas da educação infantil no município de Londrina e (iv) Identificar os desafios para expansão da oferta da educação infantil no município.

1.1 Referencial Teórico Metodológico

A abordagem do objeto desse estudo requer uma análise crítica de elementos que possam elucidar as questões que permeiam o contexto real. Adotar um procedimento de pesquisa adequado trará luz ao caminho a ser traçado para obter resultados significativos e construir o conhecimento almejado. A pesquisa é um “processo formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais” (MARCONI, 2007, p. 15).

Logo, a pesquisa é um procedimento que permitirá o levantamento de dados e o conhecimento de fatos, possibilitando a formulação de hipóteses e o alcance de respostas aos questionamentos que envolvem o objeto estudado.

Especificamente tratando-se de políticas públicas, a pesquisa é um processo imprescindível, pois “tem importância fundamental no campo das ciências sociais, principalmente na obtenção de soluções para problemas coletivos” (MARCONI, 2007, p. 16).

Por tratar-se deste um trabalho científico, seu estudo exige uma metodologia de pesquisa científica e, conforme Severino, “a ciência se constitui aplicando técnicas, seguindo um método e apoiando-se em fundamentos epistemológicos” (SEVERINO, 2007, p. 117). Desse modo, faz-se necessário identificar a modalidade de pesquisa a se desenvolver, o que indicará as perspectivas que serão adotadas e os enfoques a serem ressaltados no objeto do estudo. Considerando o tema presente, cuja abordagem é a política educacional, há que se aproximar o conceito de pesquisa a um estudo que contribua com a pesquisa em educação, numa investigação que corresponda aos desafios educacionais e ao contexto que os envolve.

Em se tratando de educação, o conhecimento epistemológico difere-se da abordagem dada aos estudos de ciências da natureza, pois ao se analisar um contexto social surgem elementos de análise como o homem, a sociedade e as relações que esses implicam, sendo que esse caso não comporta uma análise natural e sim, humana e social, o que conduz à definição por uma pesquisa de âmbito não quantitativo, mas sim qualitativo, em concordância com o que expõe Severino:

[...] além da possível divisão entre Ciências Naturais e Ciências Humanas, ocorrem diferenças significativas no modo de se praticar a investigação científica, em decorrência da diversidade de perspectivas epistemológicas que se podem adotar e de enfoques diferenciados que se podem assumir no trato com os objetos pesquisados e eventuais aspectos que se queira destacar. [...] Por isso, toda lei científica revestia-se de uma formulação matemática, exprimindo uma relação quantitativa. [...] e que o conhecimento do mundo humano não podia reduzir-se, impunemente, a esses parâmetros e critérios. [...] Quando o homem era considerado como um objeto puramente natural, seu conhecimento deixava escapar importantes aspectos relacionados com sua condição específica de sujeito; mas, para garantir essa especificidade, o método experimental-matemático era ineficaz (SEVERINO, 2007, p. 118).

Para se analisar um processo educativo é necessário ter uma abordagem com vistas aos aspectos qualitativos da educação e sua realidade. Embora haja algumas teses de que toda pesquisa tende a ser quantitativa e

qualitativa, na prática uma análise estatística pode ser meramente uma análise matemática. Conforme esclarece Triviños sobre as pesquisas iniciais terem abordagem quantitativa, “o enfoque realizado a priori facilitava grandemente a análise do resultado alcançado e reduzia, ao mesmo tempo, a capacidade criativa do pesquisador e a utilidade do estudo para a realidade educacional” (TRIVIÑOS, 1987, p. 123). Longe de resumir esse trabalho e privá-lo de uma análise da realidade, o intuito é de um estudo que considere o contexto de um fenômeno social, a realidade educacional e sua prática, visando a construção do conhecimento científico. Conceitурaremos aqui a pesquisa qualitativa, utilizando como referência Lüdke, que apresenta cinco características básicas anteriormente discutidas por Bogdan e Biklen:

a) pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento; b) os dados coletados são predominantemente descritivos; c) a preocupação com o processo é muito maior do que com o produto; d) o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida são focos de atenção especial pelo pesquisador e e) a análise dos dados tende a seguir um processo indutivo (BOGDAN; DIKLEN, 1982 apud LÜDKE, 1986, p. 11).

Esse enfoque qualitativo compõe uma análise para se entender a realidade, o processo educativo e a pesquisa em educação. Não simplesmente baseando-se na leitura de dados e seus desenhos, mas desenvolvendo uma profunda análise, seguindo a perspectiva de Severino quando explica a abordagem da análise qualitativa do material coletado, pois “do ponto de vista do estudo, o que conta não é mais a capacidade de decorar e memorizar milhares de dados, fatos e noções, mas a capacidade de entender, refletir e analisar os dados, os fatos e as noções” (SEVERINO, 2007, p. 27).

Partindo da abordagem qualitativa, o estudo utiliza como recurso a pesquisa bibliográfica, que se realiza a partir de registro disponível decorrente de pesquisas anteriores (SEVERINO, 2007). A pesquisa bibliográfica é de suma importância para o estudo científico e conseqüentemente para a construção do conhecimento, de modo a contribuir para a conceitualização dos elementos abordados no processo de estudo, considerando o que aponta Severino:

O que se deve concluir é que o conceito é uma representação mental, mas esta não é o ponto de partida do conhecimento, e sim o ponto de chegada, o término de um complexo processo de constituição e reconstituição do

sentido do objeto que foi dado à nossa experiência externa e interna (SEVERINO, 2007, p. 25).

A pesquisa bibliográfica possibilita a identificação de pesquisas já realizadas que podem fornecer uma gama de informações prévias sobre o objeto e abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo (MARCONI, 2007). O acesso e consulta a essas produções permite, na prática, conhecer estudos elaborados, problemas levantados e possíveis soluções apresentadas, bem como o contrário, indicando o que não foi abordado e o que é carente de soluções. De posse dos materiais selecionados, esta pesquisa se propõe a uma análise de modo a explorar os aspectos abordados, bem como à manipulação dos dados, à luz da metodologia da pesquisa qualitativa já exposta.

Para a pesquisa bibliográfica foram consultados estudos científicos anteriores, tais como teses, livros e artigos, devidamente registrados, que são utilizados como fontes de pesquisa, possibilitando uma análise a partir de contribuições de autores dos estudos analíticos constantes dos textos (SEVERINO, 2007). Tal perspectiva vem ao encontro com Lüdke, quando sugere que: “para se realizar uma pesquisa é preciso promover o confronto entre os dados, as evidências, as informações coletadas sobre determinado assunto e o conhecimento teórico acumulado a respeito dele” (LÜDKE, 1986, p. 1).

Como complemento à pesquisa bibliográfica que se pauta em estudos científicos publicados para a obtenção do resultado esperado, é realizada também pesquisa documental, na qual é selecionada vasta documentação oficial que normaliza as políticas educacionais e sua implementação. O Quadro 1 apresenta uma relação de documentação que, entre outras, é analisada:

Quadro 1 – Relação de material para pesquisa documental

DOCUMENTAÇÃO
Constituição Federal (1988) e suas atualizações
Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) e suas atualizações
Lei de ampliação do Ensino Fundamental (2006)
Leis sobre obrigatoriedade da educação infantil (2009)
Lei de criação do FUNDEF (1996)
Lei de criação do FUNDEB (2007)

Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)
Censo Demográfico – IBGE (2010)
Censo Escolar – INEP (dos anos de 2001 a 2015)
Manuais de Orientações do Ministério da Educação
Documentos Finais das Conferências de Educação
Plano Nacional de Educação (2001 e 2014)
Plano Municipal de Educação (2010 e 2015)
Deliberações do Conselho Nacional de Educação
Deliberações do Conselho Estadual de Educação
Deliberações do Conselho Municipal de Educação de Londrina
Cadernos Anuais Perfil do Município de Londrina
Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Londrina
Instruções Normativas da Secretaria Municipal de Educação
Portarias da Secretaria Municipal de Educação
Minutas de Termo de Convênio entre poder público e privado
Relatórios Estatísticos de Matrícula da Secretaria Municipal de Educação

Fonte: elaborado pela autora

Ao analisar estes documentos será necessário ilustrar o contexto social, político e econômico sob os quais a referida documentação foi elaborada, bem como buscar entender as motivações intrínsecas nas definições de determinadas políticas e os pressupostos envolvidos na sua promulgação. As informações destes documentos das políticas selecionados subsidiam a pesquisa e sua reflexão, pois como explica Severino (2007):

O saber constitui-se pela capacidade de reflexão no interior de determinada área do conhecimento. A reflexão, no entanto, exige o domínio de uma série de informações. [...] Essa informação só se pode adquirir através da documentação realizada criteriosamente (SEVERINO, 2007, p. 67).

Na pesquisa entende-se por documento qualquer material escrito que possa ser utilizado para informação sobre o comportamento humano (LÜDKE, 1986). Isto inclui leis, regimentos, deliberações, pareceres, normas, estatísticas, entre outros arquivos de variadas fontes. Contudo, faz-se necessário manter um

propósito claro no estudo, evitando-se que a pesquisa “não se perca na ‘floresta’ de coisas escritas” (SEVERINO, 2007, p. 64).

No sentido de focar a pesquisa nos objetivos propostos, levantando documentação pertinente aos mesmos, a análise documental se debruçará sobre os documentos adequados correlatos às políticas sociais e públicas para a educação infantil. Analisar o contexto sócio-político e econômico no qual a democratização da educação infantil se desenvolve e todos os elementos envolvidos implica em identificar a legislação e documentação base, que delibera sobre as propostas de políticas para uma nação e quais procedimentos legitimam as bases que norteiam as propostas, planos e ações que se efetivam quer seja na esfera federal, estadual ou municipal.

Explorar políticas públicas no âmbito educacional e o processo que torna obrigatória a educação infantil como uma das etapas da educação básica, envolvendo inclusive parcerias público-privadas, impõe ao processo investigativo o estudo dessa documentação, pois como argumenta Shiroma, Campos e Garcia, “essa tarefa exige um olhar investigativo sobre os textos oficiais – legislação, relatório, documento – para ler o que dizem, mas também para captar o que ‘não dizem’” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 439). Avaliar o momento social, quais atores estavam envolvidos, que interesses eram latentes e o que era considerado prioridade no processo são questionamentos que devem servir de crítica.

A análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse (LÜDKE, 1986). Considerando a educação infantil como uma política pública, ela está inserida num contexto social, o que exige uma análise da redefinição do papel do Estado e seus movimentos, no seu exercício de poder na sociedade capitalista.

Diante da complexidade da redefinição do papel do Estado na sociedade, é imprescindível uma leitura crítica da realidade na qual são traçadas as políticas sociais. Ou seja, é necessário observar os conflitos ideológicos, as instituições e seus interesses - que nunca são singulares, pois tais políticas não existem de modo isolado – e buscar distinguir como se configura o âmbito da elaboração das políticas educacionais e como essas se articulam no curso das disputas técnicas e práticas, pois segundo Frigotto (2011):

Qualquer que seja o objeto de análise no campo das ciências humanas e sociais que se queira tratar no plano da historicidade, vale dizer, no campo das contradições, mediações e determinações que o constituem, implica necessariamente tomá-lo na relação inseparável entre o estrutural e o conjuntural. Por outra parte, implica tomar o objeto de análise não como um fator, mas como parte de uma totalidade histórica que o constitui, na qual se estabelecem as mediações entre o campo da particularidade e sua relação com uma determinada universalidade (FRIGOTTO, 2011, p. 236).

Entendemos, portanto, a importância da análise sob um amplo olhar, observando pressupostos e o projeto societário que envolve as políticas públicas determinadas, especialmente no caso da educação infantil. Tal avaliação deve ser realizada sob diferentes perspectivas, o que requer analisar políticas e programas oficiais, como por exemplo, sob qual olhar ele foi idealizado e não simplesmente de acordo com a implementação de tais medidas, pois segundo Arretche, “avaliar segundo critérios alheios aos estabelecidos pelos formuladores implica necessariamente uma avaliação negativa” (ARRETCHÉ, 2001, s.p.).

A autora considera ainda que é negativo entender que uma política foi implementada “inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores, pois é praticamente impossível que isso ocorra” (ARRETCHÉ, 2001, p. 45). Isso indica a necessidade de uma análise criteriosa das implementações de políticas, pois os implementadores usufruem de uma autonomia que sua atividade dispõe:

A despeito dos esforços de regulamentação da atividade dos implementadores, estes têm razoável margem de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos. Neste sentido, eles têm a prerrogativa de, de fato, *fazer a política*. É esta autonomia que, por sua vez, lhes permite atuar segundo seus próprios referenciais (ARRETCHÉ, 2001, p. 48).

Considerando que a educação infantil uma política pública, sua análise exige a busca por documentos oriundos de políticas sociais que permitam conhecer a produção histórica, ilustrando os feitos das ações adotadas, o realizado e o concreto, bem como confrontar tais produções com os discursos produzidos e, posteriormente, produzir um diálogo entre o discurso e o processo de execução de leis que permearam as ações políticas. Outro apontamento de Arretche (2001), importante para o estudo, é que:

[...] a avaliação da eficácia, da eficiência ou da efetividade de programas públicos deve sistematicamente levar em consideração os objetivos e a estratégia de implementação definidas pelos formuladores destes programas. Porque seria inteiramente fora de propósito que o avaliador tomasse em consideração objetivos e/ou metodologias externos àqueles estabelecidos pelos próprios programas. Avaliar segundo critérios alheios aos estabelecidos pelos formuladores implica necessariamente uma avaliação negativa, pois não é plausível esperar que um programa realize o que não estava em seu próprio horizonte de implementação (ARRETCHE, 2001, p. 45).

Quanto ao tipo de documento a ser utilizado, destacam-se os oficiais e técnicos que legislam e orientam sobre a política em questão, com atenção aos aspectos, já apontados anteriormente, e ressaltando a análise posta por Shiroma, Campos e Garcia:

As recomendações presentes nos documentos de política educacional, amplamente divulgados por meios impressos e digitais não são prontamente assimiláveis ou aplicáveis. Sua implementação exige que sejam traduzidas, interpretadas, adaptadas de acordo com as vicissitudes e os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada país, região, localidade; tal processo implica, de certo modo, uma reescritura das prescrições, o que coloca para os estudiosos a tarefa de compreender a racionalidade que os informa e que, muitas vezes, parece contraditória, fomentando medidas que aparentam ir em direção contrária ao que propõem (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 430).

A implementação de política educacional e sua análise, diante de um contexto contraditório, carece de compreensão do processo educativo. Isso remete ao embasamento fornecido por Cury (1987) e é com base nas categorias por ele apresentadas que se desenvolve esse trabalho. Essas categorias colaboram para explicitar conceitos e para “a compreensão do fenômeno educativo dentro de uma abrangência maior” (CURY, 1987, p. 9), sob uma perspectiva de unidade entre teoria e prática. Tendo isso em vista, é necessário estabelecer relações entre as múltiplas dimensões do fenômeno abordado, sem perder de vista a totalidade dos processos históricos. Para tanto, o estudo se embasa no materialismo histórico, a partir das cinco categorias apontadas por Cury (1987) em seu Livro *Educação e Contradição*, a saber: contradição, totalidade, mediação, reprodução e hegemonia.

O autor elencou estas cinco categorias como instrumento possível de análise de conjunturas, para “a compreensão dos mecanismos da sociedade e dos interesses sociais que conduzem a própria dinâmica social” (CURY, 1987, p. 15). É nesse ponto que tal embasamento se torna válido para este estudo, pois a democratização da educação infantil está imersa tanto no contexto educacional

quanto no social e a pesquisa se desenvolve sob a análise dos mecanismos e interesses da dinâmica das relações que culminaram com a obrigatoriedade da educação infantil e sua democratização. As cinco categorias “são conceitos básicos que pretendem refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e relações” (CURY, 1987, p. 21), sendo elas:

1. *Contradição*: essa categoria expressa que o conjunto das “relações sociais no capitalismo é contraditório” (CURY, 1987, p. 71). É necessário, portanto, fazer uma análise do real, reconhecendo as contradições dos movimentos históricos e do desenvolvimento da realidade na qual a educação, como a própria realidade, não é estática ou permanente:

Na sociedade capitalista, o movimento se dá em consequência do desenvolvimento das contradições que existem em seu seio. Tais contradições se revelam no papel motor das lutas de classes na transformação social. É através desse jogo pugnativo que a sociedade avança (CURY, 1987, p. 33).

Cury ainda aponta nessa categoria que “a educação, enquanto processo encarregado de transmissão de poder, só é entendida como referência às estruturas sociais” (CURY, 1987, p.78). Ocorre que no sistema capitalista, “o saber passa a ser intenção e produção” (CURY, 1987, p. 71) e a educação na sociedade de classes passa a servir ao capital, numa função restritiva e que corresponde aos ideais dominantes, contribuindo com o aumento do capital e sua reprodução. Mas, de modo contraditório, a educação “pode opor-se como fermento de transformação, como poderoso meio de transformação da sociedade atual” (CURY, 1987, p. 71).

Logo, considerar a contradição existente no plano das políticas sociais, como é o caso da política para educação infantil, é imprescindível para uma análise das ações implantadas, bem como toda relação entre a educação institucionalizada (escolar), como direito fundamental da criança e a assistência social que envolve historicamente tal fenômeno.

2. *Totalidade*: Por essa categoria, Cury demonstra que “cada fenômeno só pode vir a ser compreendido como um momento definido em relação a si e em relação aos outros fenômenos” (CURY, 1987, p. 36). Diante disso, concluímos que a totalidade conecta a realidade a outros processos, de modo a reconhecer uma ação num contexto social e histórico. Tendo em vista esta

categoria, esta pesquisa busca contextualizar o movimento econômico, político e social das implementações de políticas de educação infantil, bem como o histórico da sua democratização, visitando o momento em que houve a municipalização dessa etapa de ensino, suas parcerias, sua obrigatoriedade e as relações estabelecidas nas políticas desse desenvolvimento. Tal compreensão é subsidiada pela definição de Cury, pela qual “o conhecimento de um fenômeno ou conjunto de fenômenos é o conhecimento do lugar que estes ocupam na totalidade das relações” (CURY, 1987, p. 37).

3. *Reprodução*: Para Cury, “a reprodução é uma redução *de* em favor *de*” (CURY, 1987, p. 39, grifos do autor). No caso do capitalismo, é a re/conservação da sociedade e garantia de reprodução das relações de produção. Assim, “a educação contribui para a reprodução das relações de produção [...] e pretende disseminar um modo de pensar consentâneo com as aspirações dominantes” (CURY, 1987, p. 59), pois o capitalismo a coloca em seu favor e a serviço dessa reprodução. Todavia, ela produz também a possibilidade da formação para a transformação. Considerando também, conforme exposto pelo teórico, que “a função política dominante é controlada pelo poder de Estado. Este, ao nível da sociedade política, formula e chama a si as definições referentes à educação” (CURY, 1987, p. 62).

Analisar à luz dessa categoria as formulações e definições do Estado e o jogo de forças políticas que ocorrem no momento da elaboração da legislação sobre a educação infantil, possibilitará abordar nessa pesquisa as possibilidades quanto à reprodução das relações sociais e as intencionalidades explícitas e implícitas no processo estudado.

4. *Mediação*: Essa categoria “expressa as relações concretas e vincula mútua e dialeticamente momentos diferentes de um todo” (CURY, 1987, p. 43). Ela permite uma análise do tecido das relações de um fenômeno com outros fenômenos, indicando que nada é isolado. A educação tem um caráter mediador entre as relações sociais:

A educação torna-se instrumento de uma política de acumulação, que se serve do caráter educativo propriamente dito (condução das consciências) para camuflar as relações sociais que estão na base da acumulação. Esse

movimento de dar uma aparência uma ao que é diviso ganha sentido quando incorporado pelos agentes frente ao que se pretende ocultar e perenizar: o processo de acumulação sustentado por relações sociais de exploração (CURY, 1987, p. 65).

Isso significa que no processo de desvelar as verdadeiras intencionalidades das relações sociais de produção, a educação tem um papel mediador, uma vez que colabora tanto para despertar uma visão crítica ou para desarticular a classe que vive do trabalho. Com base nessa categoria, é valoroso contextualizar as políticas para a educação infantil. Analisar a democratização da educação infantil sugere estudar os interesses dos formuladores de programas, ou seja, como se dá a relação entre a ampliação de vagas para atender a sociedade capitalista e a relação entre a oferta de vagas e seu impacto na sociedade.

5. *Hegemonia*: Cury estabelece que a hegemonia, “enquanto direção intelectual da sociedade é o momento consensual das relações de dominação” (CURY, 1987, p. 54). O Estado tem papel regulador para alcançar hegemonia da sociedade e manter condições que garantam a acumulação, e tende ainda a agir para haver um equilíbrio, de modo a controlar as contradições do sistema capitalista e das relações das classes sociais. Para se obter a hegemonia é necessário haver uma função dominante por meio da coerção e uma função subalterna pelo consentimento. O Estado utiliza a educação para legitimar uma ideologia dominante. Após a obtenção do senso comum, é necessário ter estratégia política, como nos alerta Cury (1987):

No caso da escola, o Estado, enquanto momento de hegemonia, de um lado se obriga a ceder esse direito a todos, mas de outro proclama a universalidade da educação como forma de ascensão do indivíduo. A tônica da educação infletindo sobre o indivíduo isola-se mais da política, coloca-a na ordem do privado (embora com função social). Nesse duplo movimento, o privado (de classe) se publiciza (na proclamação) e o público se privatiza, e se lança sobre o indivíduo o possível fracasso ou sucesso de sua ascensão, veiculando-se um modo de pensar que redefine as relações de classe em função de uma hegemonia (CURY, 1987, p. 58).

Ao aplicar esta categoria ao presente estudo, possibilita-se a análise quanto à possível intenção de hegemonia de uma ideologia, de modo a avaliar as ações de um Estado que amplia o acesso à educação infantil e ainda torna obrigatória sua oferta. Apontar o contexto e as contradições que existem pode

contribuir para esclarecer as intenções de interesses de se estabelecer um pensamento hegemônico que favoreça à classe dominante, principalmente diante de um Estado liberal.

Destaca-se que a democratização da educação infantil em Londrina passou por um processo de municipalização e de políticas compensatórias, o que vale entender quais foram as estratégias e condutas do Estado frente às agências interessadas na política de educação infantil. Essa perspectiva contribui para a análise das deliberações para a democratização e obrigatoriedade da educação infantil.

1.2 Balanço das Produções

Considerando esta uma pesquisa qualitativa, é valioso reconhecer como se transformou no tempo o tema estudado. Identificar o modo como foi explorado o comportamento dos sujeitos que tecem a realidade do assunto proposto é fundamental para se desenvolver novos apontamentos. Para tanto, utilizou-se um instrumento de pesquisa que muito contribui para o desenvolvimento de novas pesquisas, que é a realização de levantamento de dissertações e teses que pesquisaram sobre estudos científicos acerca da problemática estabelecida e evidenciar as relações que se tecem entre o objeto estudado e os atores envolvidos no processo.

Com a busca de produções científicas já realizadas, torna-se oportuna a análise de pesquisas que contribuem para expandir e aprimorar conhecimentos. O balanço das produções delimitou-se a uma busca com os seguintes descritores: políticas públicas, política educacional, educação infantil, democratização, parcerias público-privado e obrigatoriedade escolar. Foram consultados *sites* institucionais que disponibilizam banco de produções científicas, destacando-se a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Biblioteca Nacional de Teses e Dissertações, *Scielo*, entre os próprios *sites* das instituições de ensino superior, em seus programas de pós-graduação. Após a seleção e classificação dos materiais (Apêndice A), foi realizada apreciação dos métodos e das conclusões observadas, conforme registrado a seguir:

A pesquisa de Oliveira (2006) tem como objetivo compreender o financiamento em que professores municipais de Juiz de Fora são cedidos à rede privada, que ofertaria vagas gratuitas para atendimento educacional, por meio de convênio, e se esse financiamento foi orientado para a democratização do ensino. A metodologia utilizada pela autora foi análise documental e entrevistas. O estudo concluiu que o financiamento do ensino privado não tinha como principal objetivo o atendimento da demanda educacional pública, mas a manutenção da oferta de ensino privado, garantindo o funcionamento de instituições particulares, a saber, que o número de alunos matriculados nas instituições privadas permanecesse constante durante anos, independente da expansão da rede municipal, demonstrando interesse contrário à democratização da escola pública.

Outro fator de destaque é que o gasto por aluno no ensino privado é maior do que na rede municipal. Para Oliveira (2006), o problema se agrava quando trata-se exclusivamente da educação infantil, pois conta com um déficit histórico de vagas. O trabalho destaca como imperioso o olhar crítico à elaboração de leis que muitas vezes se comportam contrariamente ao interesse público e privilegiam uma minoria em detrimento do coletivo. Aponta ainda a necessária luta com participação social para a conquista de políticas públicas que visem a qualidade dos serviços públicos e sua democratização.

A pesquisa de Marquez (2006) avalia as políticas para educação infantil que o Banco Mundial implementou no Brasil. Sob uma análise crítica, Marquez analisa as proposições desse órgão internacional, considerando suas estratégias e interesses e o consentimento por parte do Estado brasileiro. Aborda o financiamento e programas desenvolvidos, realizando um resgate do processo histórico e social, além de discorrer sobre o papel interventor do Banco, que corresponde ao ideário neoliberal num contexto econômico global e em especial ao desenvolvimento do sistema capitalista.

A autora realizou pesquisa documental e bibliográfica sob a perspectiva histórico-dialética. No cumprimento da agenda internacional, Marquez (2006) conclui que o Banco Mundial implementa no Brasil as regras técnicas e políticas e orienta a agenda dos países em desenvolvimento. O Banco Mundial, por meio do financiamento da educação e suas políticas educacionais definem e estabelecem relações internacionais e internas, estabelecendo diretrizes e conceituando a educação como instrumento de desenvolvimento.

Contudo, esse desenvolvimento corresponde à lógica de mercado, com programas de baixo custo, visando a concentração de renda e aumento da desigualdade social. O trabalho evidencia a canalização das ações do Estado para materializar as ideologias do Banco, sendo que programas são impostos ao cotidiano da escola, sem que haja uma participação legítima no processo de construção das políticas educacionais. Essa é uma das críticas negativas em destaque na conclusão da pesquisa, que ressalta que a educação não pode perder sua finalidade, que é a construção de conhecimento para o bem-estar e emancipação social.

Numa dissertação que analisa as concepções de educação infantil da UNESCO e UNICEF e a relação dessas com as políticas públicas de educação infantil no Brasil, Oliveira (2011) cumpre com o objetivo de identificar as intervenções internacionais nas políticas educacionais. Sob uma análise qualitativa foi realizada pesquisa documental e bibliográfica, estabelecendo relação entre a legislação brasileira e as orientações dos dois organismos internacionais. O trabalho analisa as transformações sociais e econômicas e o movimento da reforma educacional de um país em desenvolvimento, no contexto de globalização.

A pesquisa destaca que as políticas públicas para a educação infantil corroboraram os princípios fundamentais do capitalismo, atendendo aos ideais neoliberais. As concepções de educação infantil tiveram influências das orientações internacionais com enfoque no combate à pobreza e as políticas públicas corresponderam ao caráter compensatório. A análise de documentos evidencia que essas políticas visam a formação de capital humano para corresponder às demandas econômicas e ao mercado de trabalho.

As políticas para a educação infantil não correspondem, assim, à prática que materializa a equidade e gera oportunidades, mas ao contrário, promovem a perpetuação da pobreza, não a mudança na sociedade. Contudo, o estudo aponta um aspecto positivo desse cenário, que possibilitou um novo olhar sobre a educação infantil, com legislação específica e expansão do atendimento. Oliveira (2011) sugere que sejam realizados novos estudos sobre as orientações de organismos internacionais e sua relação com políticas educacionais, para que essas cumpram com o papel de promover a formação de um sujeito crítico e ativo para uma transformação social.

Ostreich (2011) analisou em sua dissertação a democratização da educação infantil no município de Florianópolis, por meio de estratégia de ampliação de creches, considerando a relação entre quantidade e qualidade do serviço ofertado e os impactos provocados pela expansão do atendimento nos âmbitos pedagógico, administrativo e de estrutura física.

A autora realizou análises dos critérios do atendimento da lista de espera por vagas na educação infantil, além de entrevista em uma unidade escolar. Identificou que houve a ampliação da oferta de vagas na rede municipal de ensino, oriundas da ampliação de espaços físicos e de parcerias estabelecidas com instituições conveniadas. Tais medidas provocaram modificação nas relações existentes no contexto escolar.

Em sua conclusão, a pesquisadora elencou diversos apontamentos que indicam que a relação qualidade/quantidade é inversamente proporcional, evidenciando que o trabalho nas creches ampliadas foi comprometido diante do aumento do atendimento, sem haver a devida correspondência e investimento na ampliação do número de pessoal, serviços e espaço físico adequado. Ostreich (2011) deixa claro em suas considerações finais que houve implicações que desqualificaram questões, tanto no âmbito pedagógico quanto na gestão.

A pesquisa de Morgado (2011) busca compreender os Programas de educação infantil PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância, além de analisar o processo de organização da sociedade com base no capitalismo. Analisa também as ações da política de parcerias entre poder público e instituições privadas (PPP). O estudo utiliza as categorias de Carlos Jamil Cury (1987): contradição, totalidade, mediação, reprodução e hegemonia, para uma análise histórica da realidade e realiza análise documental e bibliográfica.

A conclusão aponta a interferência de organismos internacionais na elaboração de políticas públicas, que definem regras que são utilizadas na orientação de documentos governamentais para políticas de educação. Esse movimento acontece no contexto capitalista, num ideário neoliberal, que estrutura políticas econômicas e sociais.

A pesquisa revela que a educação infantil passa a ser organizada a partir da consolidação do Estado brasileiro e dos interesses de agências internacionais reguladoras, sem, contudo, corresponder às reivindicações dos movimentos sociais. Isso influenciou na efetivação de políticas sociais que não

priorizassem o atendimento da demanda de crianças de zero a seis anos, relegando-o a instituições assistenciais do terceiro setor.

Fica evidente, para Morgado (2011), o financiamento de parcerias público-privado, estabelecendo convênios com as instituições. A educação tem o papel de solucionar problemas sociais e o desenvolvimento da nação, destacando os conceitos de formação de capital humano. Assim, há redução da intervenção do Estado, pois as parcerias público-privadas e a família são suficientes para atender a demanda. Por fim, a pesquisa destaca a contradição existente nas relações, em que a intenção do Estado é manter o equilíbrio social, evidenciando o interesse em garantir o ideal neoliberal e condições para o sistema capitalista.

Em sua investigação das propostas das políticas educacionais do Governo Federal no desenvolvimento dos Programas Proinfância e PAC-2, Marcondes (2013) tem o intuito de identificar como o cuidar e as práticas sociais são priorizados nesse contexto. Busca analisar o papel do Estado na democratização do cuidado e a provisão social. Realiza-se uma pesquisa documental e análise qualitativa.

O trabalho desta autora enfatiza como positiva a transição da educação infantil, da assistência social para a educação, e a criação do FUNDEB, resultados de lutas dos movimentos sociais. Para implementar a transição, houve uma política para expansão da rede de atendimento educacional, instituindo o Programa Proinfância, cujo objetivo é construir e equipar novas unidades. Ao inserir esse programa no PAC-2, o governo coloca o programa na sua agenda de prioridades.

Analisando a relação entre as políticas e as práticas do cuidado e provisão social, Marcondes (2013) conclui que a agenda ainda permanece na não-prioridade, pois há insuficiência da ação do Estado para suprir o déficit histórico da problemática do cuidado em relação à divisão sexual do trabalho. Indica a responsabilização das mulheres na provisão das necessidades sociais e exigindo menos investimentos do Estado nessa política. As creches continuam relegadas ao aspecto assistencialista, pois as condições de atendimento não são adequadas.

Como incremento dessa política educacional o estudo cita a criação do Programa Brasil Carinhoso, com uma integração entre Ministério da Educação e de Desenvolvimento Social. Para Marcondes (2013), os Programas citados foram um avanço nas políticas social e educacional, porém houve uma dissociação entre o

cuidar e o educar, que deveriam ser indissociáveis, além de garantir a democratização para suprir o déficit na oferta do atendimento à educação infantil. Por fim, o trabalho conclui que permanece necessário incorporar pressupostos do cuidado à política de creches para democratização e superação do familismo.

Ao investigar o processo de implementação de políticas públicas para Educação Infantil em Guaianazes, Correia (2013) foca na expansão da rede conveniada para atender a demanda. Dá enfoque especial à questão qualitativa, considerando a relação entre a qualidade e elementos como o aumento de vagas, espaço físico e formação de professores.

O estudo foi desenvolvido com base em observação, realizada em duas creches do município e entrevistas com a comunidade escolar. São abordadas concepções de educação infantil, o contexto econômico nacional com projeto neoliberal e a participação de organizações da sociedade civil na implementação das políticas públicas. Em sua conclusão, indica que foi necessário um olhar menos ingênuo para as implementações das políticas públicas, visto que o Estado elabora legislações para uma realidade distante da sociedade brasileira.

Correia (2013) faz uma análise crítica quanto à concepção que o Estado tem de povo, definindo este como o que necessita de cuidados e não como agente de transformação. Numa concepção de atendimento à demanda carente, o Estado recorreu à expansão de convênios com instituições da sociedade civil, que ofertam um serviço de menor qualidade, pois não apresentam condições adequadas para o atendimento. A pesquisa aponta para a necessidade de um debate capaz de elaborar novas concepções, com a participação social, de modo a garantir propostas de qualidade e viabilidade da política pública para a educação infantil.

Sendo uma cidade onde houve muita resistência durante o período militar, Feira de Santana foi escolhida por Brito (2015) para desenvolver a investigação quanto aos aspectos que incidiram sobre o processo de democratização da educação infantil, a implantação das políticas educacionais e suas características. O estudo contextualizou a transição do período político entre ditadura e democracia. A base do estudo foi a pesquisa bibliográfica e documental. A conclusão do trabalho deixa nítida a disputa de projetos sociais, dado o momento político.

O trabalho conclui que os programas desenvolvidos priorizaram o atendimento de crianças de quatro e cinco anos nas unidades municipais, delegando

o atendimento de zero a três anos para instituições de caráter filantrópico, com foco no serviço assistencialista, fortalecendo a expansão do número de convênios, numa potencial precariedade do atendimento.

A pesquisa destaca que o governo não inovou nessa política, mas fortaleceu o atendimento que o governo antecessor já ofertava, mantendo apenas um discurso político. Brito (2015) constatou que não houve a verdadeira democratização da educação infantil, pois ocorreu a exclusão das crianças de zero a três anos. Em contrapartida, as associações expandiram o atendimento e além disso desempenharam o papel ao qual as duas últimas gestões municipais não deram importância, que é a participação social na construção de políticas educacionais, ficando presas a um discurso político de poder que prejudica a educação democrática.

A dissertação de Marchetti (2015) se pauta na perspectiva da constituição das políticas de educação infantil, a concepção de infância e criança e o processo em que se efetivou a legislação quanto à obrigatoriedade da matrícula de crianças de quatro e cinco anos. O estudo analisa o olhar de educadores e familiares, sob os aspectos de mudanças ou não de questões como concepções de família e infância, aspecto pedagógico e relação entre família e escola, após a promulgação da lei da obrigatoriedade. Foi realizada entrevista em três escolas municipais de São Paulo.

Em sua conclusão, o estudo aponta que os familiares das crianças somente consideram que estas iniciam sua vida social na escolaridade e é na escola que depositam um melhor futuro aos seus filhos. Já os professores relacionam muito da qualidade do ensino às relações da família. Marchetti (2015) chama a atenção ao fato que os entrevistados não tenham citado crianças de zero a três anos, como se estas não se relacionassem à educação. As famílias entendem que quanto antes a criança ingressar na escola, maior o sucesso escolar no ensino fundamental. Os professores analisam a legislação como positiva, mas abordaram questões de necessidade de investimentos para o atendimento com qualidade.

A tese de Gouveia (2008) analisa as gestões educacionais de partidos políticos com diferentes ideologias, sendo uma de esquerda e outra de direita, nos municípios de Londrina e Curitiba. Como metodologia foi utilizada a pesquisa documental. Além de embasamento das concepções de Estado, foi

construída uma matriz comparativa dos diferentes projetos educacionais, comparando aspectos como acesso, gestão e financiamento educacional.

A tese conclui que o projeto de esquerda assume a educação como tarefa pública para uma transformação social, com vistas à democratização da política educacional e com participação social na construção de uma gestão democrática. O projeto de direita busca no mercado as soluções para os desafios educacionais, havendo ali uma menor participação da gestão democrática, num plano de aperfeiçoamento da sociedade contemporânea e participação subordinada.

Gouveia (2008) observou que quanto à questão do acesso não há diferenças relevantes, pois nos dois casos houve incremento de acesso à educação infantil, embora recorrendo aos convênios com instituições privadas. Quanto ao financiamento, demonstra-se que na administração petista há um aumento significativo de investimento, se comparada à gestão da direita. Nos dois casos Gouveia evidencia a descentralização de recursos via repasse direto à escola.

Campos (2008) analisa as relações entre as políticas nacionais de educação infantil e as orientações dos organismos internacionais. Foram analisados projetos de três órgãos, a saber: Agenda Ibero-americana para a Infância e a Adolescência (AIIA), O Programa Ibero-americano de Educação (PIE) e o Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe (PRELAC).

Foram analisadas as concepções desses projetos, de modo a verificar as intervenções e orientações realizadas nas políticas nacionais. Na concepção do atendimento de crianças de zero aos três anos, os órgãos orientam pelo cuidar, sendo isso responsabilidade das famílias, enquanto a escolaridade é definida para os maiores. Destaca-se a significativa participação de instituições não governamentais no atendimento da demanda de vagas pra crianças de zero a três anos, caracterizando um atendimento assistencialista, renegando o direito da educação infantil para todos.

Campos (2008) alerta para a possibilidade de expansão do atendimento pelo terceiro setor, agora não mais com subvenções da assistência social, mas da educação. Ainda enfatiza que para suprir as exigências que o desenvolvimento de educação infantil requer, deve ser elaborado um projeto único para a sociedade, sob responsabilidade do Estado e que seja desenvolvido com participação social para atendimento democrático. Em suma, nota-se a submissão

dos países às normas orientadas pelos organismos. Contudo, identificou-se um aspecto positivo, que é a consolidação da Política Nacional de Educação Infantil.

O estudo de Pacífico (2010) teve por objetivo analisar o desenvolvimento das políticas públicas para educação infantil em Porto Velho. A tese foi desenvolvida sob uma abordagem qualitativa, com análise de dados quantitativos, pesquisa documental e entrevistas. Em sua conclusão o trabalho indica que nos primeiros quatro anos analisados a educação infantil recebeu pouca importância, e somente no segundo quadriênio obteve lugar de destaque no cenário educacional, com investimentos significativos que impactaram na formação docente e expansão da rede.

Contudo, foi comprometida a qualidade do atendimento, com deficiência de elementos importantes para o desenvolvimento da criança, indicando a existência de convênios com instituições privadas. Pacífico (2010) enfatiza essa parceria, indicando a necessária extinção desse tipo de política. Indica também que as unidades de educação infantil devem ter toda a estrutura para o desenvolvimento da criança nessa faixa etária, sem haver divisão entre creche e pré-escola. Para haver avanços nesses aspectos faz-se necessário, segundo a conclusão da pesquisa, o aumento de recursos destinados à educação e acima de tudo tratar a educação infantil como prioridade.

A tese de Ariosi (2010), analisa as políticas para educação infantil no Brasil e na Itália. Para o estudo, a autora selecionou escolas em Bauru e na Itália, além de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa contextualiza o Brasil num cenário neoliberal, onde o Estado possui funções contraditórias e tende a reduzir seu papel interventor nas políticas sociais. Foi destacado o caráter compensatório das políticas de educação infantil, principalmente que estejam de acordo com as concepções dos organismos internacionais.

Constata-se que a política desses organismos internacionais orienta para um atendimento à clientela de vulnerabilidade social, sendo que o modelo não preza pela qualidade, mas por um atendimento sem caráter educacional, com gastos de baixo custo para não comprometer maior investimento. Ariosi (2010) aponta também a política de terceira via, com participação comunitária, descentralizando os recursos e contribuindo para a redução do papel do Estado quanto à responsabilidade da oferta do referido atendimento. Um dos pontos positivos

elencados é a luta pela democratização da educação, que gerou maior participação social.

A tese de Silva (2013) analisa a participação e o papel desempenhado por atores não estatais na elaboração de políticas educacionais, a saber: CNTE, CONTEE, ANPEd, MIEIB e UNESCO, especificamente na Política Nacional de Educação Infantil (PNEI) e considerando o Estado como principal agente. A análise pautou-se em pesquisa documental e entrevistas. A conclusão do estudo aponta que o Governo institucionalizou, num Estado de independência dos atores não estatais, uma rede de políticas públicas de educação infantil que influenciam nas decisões políticas, sendo esse modelo adotado pelo Governo com o intuito de mobilizar recursos de diversos agentes da sociedade.

Desse modo, há a divisão de responsabilidades entre Estado e atores não estatais, sendo que os organismos internacionais apontaram para uma concepção de educação infantil como função complementar à família. Silva (2013) conclui demonstrando que as ações desses organismos tiveram saldo positivo, destacando os aspectos: inserir suas experiências no processo, traduzir as reivindicações da sociedade e demonstrar capacidade de negociação.

Ainda destaca a necessidade de se atentar na elaboração dessas políticas com a participação desses atores, deixando o incentivo para novas pesquisas que investiguem se esses atores acompanham as implementações das políticas que elaboraram.

O objetivo de Alves (2013) em sua pesquisa foi analisar as políticas educacionais para implementação da educação infantil no município de Ilhéus, abordando as práticas das ações municipais diante de um macro e microcontextos. Utilizou-se a pesquisa quantitativa e qualitativa, com desenvolvimento de pesquisa bibliográfica e documental. O trabalho resultou na compreensão de que a proposta do governo federal não é compatível com a realidade municipal.

Embora considerando avanços obtidos, Alves (2013) entende que o discurso é diferente da prática. Destaca ainda a violação do direito da criança à educação, considerando a falta de estrutura para o pleno atendimento da demanda, principalmente ao atendimento das crianças de zero a três anos. Identifica como imperiosa a continuidade da luta pelas políticas educacionais que promovam a expansão da oferta de vagas, com condições adequadas para uma educação de qualidade, numa política que atenda os direitos da criança.

Costa (2015) investiga as políticas de educação infantil em Belo Horizonte, especificamente a implantação do Programa Proinfância, que tem o objetivo de construir e equipar unidades de educação infantil para atendimento de crianças de 0 a 5 anos. O trabalho consistiu em análise documental e entrevistas com o Ministério da Educação e Secretarias de Educação, de três municípios da região metropolitana, além de diretoras de unidades de Proinfâncias. O trabalho avalia como positiva a iniciativa inédita do Programa, com uma política em nível nacional para atender o déficit de vagas, sendo também inédito e expressivo o aporte de recurso financeiro.

Contudo, Costa (2015) aponta questões negativas, como: a divergência de concepção de educação infantil do MEC e a prática das redes municipais; a proposta de construção de seis mil unidades, mas poucas em funcionamento; muitas unidades não atendem novas matrículas, mas alunos que estavam em prédios inadequados; o projeto arquitetônico não corresponde à realidade regional. A pesquisa conclui que a política de educação infantil está em expansão, porém é necessário à educação infantil um planejamento e ampliação de recursos, para superar os desafios e principalmente garantir a qualidade do atendimento.

Com o objetivo de investigar as políticas educacionais do município de São Paulo, para a implantação da educação infantil, Serrão (2016) analisou em quais condições a rede municipal absorveu essa demanda. Como procedimento metodológico foram realizadas análise documental e pesquisas com profissionais participantes do Sistema Municipal de Ensino. A pesquisa analisou como se desenhou o processo histórico de passagem do atendimento de crianças de 0 a 6 anos da Secretaria de Assistência Social para a Educação. Nesse processo é dado à criança o direito à educação, configurando novos atores e elementos antes distantes da creche, pois agora a criança torna-se aluno. Essa ênfase de educação foi direcionada às crianças de 4 a 6 anos, pois para os menores o atendimento foi diferencial, priorizando sua vulnerabilidade social. Outro destaque de Serrão (2016) são as exigências de estrutura que o atendimento de bebês até crianças de 3 anos requer, sendo esta estrutura estranha ao atendimento na educação. O trabalho evidencia que a educação infantil foi inserida numa concepção de escola.

A rede municipal ofertou atendimento de forma fatiada, sendo realizado na escola, no centro municipal de educação infantil e nos centros

particulares conveniados, o que é considerado pela pesquisa como um retrocesso na oferta, além de evidenciar a falta de qualidade nos CEIs conveniados. O estudo deixa nítida a necessidade de superar desafios para a conquista de um currículo integrador, de modo a atender a educação infantil como um todo, suprimindo a necessidade de vagas e ofertando com qualidade o atendimento a essa etapa de ensino.

1.3 Síntese das Produções

A análise das produções científicas descritas acima nos possibilita sintetizar alguns elementos. Constata-se que a pesquisa sobre a educação infantil despertou maior interesse a partir das intervenções dos organismos multilaterais, o que ampliou o debate nacional sobre o tema.

Após ser estabelecida como etapa da educação básica, várias pesquisas se debruçaram sobre estudos que promovessem o entendimento sobre o desenvolvimento da educação infantil, considerando suas relações com as políticas públicas, o papel do Estado, da família e da escola. Nesse contexto, os estudos dão destaque à investigação de como se estruturaram as políticas educacionais, a construção de leis e como essas foram concebidas, conforme observamos nos trabalhos de Gouveia (2008), Pacífico (2010), Marcondes (2013), Silva (2013), Alves (2013) e Serrão (2016).

A concepção do atendimento da educação infantil e os aspectos do cuidar e do educar determinam as políticas e o desenvolvimento dos projetos elaborados. Imperioso destacar que a preocupação entre a elaboração das normas e a realidade da sociedade é elemento fundamental citado nos trabalhos, elucidando as críticas quanto às ações implementadas e o discurso político, muitas vezes correspondendo a interesses de uma classe em detrimento do coletivo, como encontrado nos trabalhos de Marquez (2006), Campos (2008), Oliveira (2011) e Costa (2015).

Outra abordagem que chama atenção é o papel desempenhado pelas instituições particulares que cumprem uma função social, sendo que embora se identifiquem certos benefícios, há crítica quanto às parcerias com essas instituições, caracterizando a redução do papel do Estado e a precarização do

atendimento por falta de condições das instituições, sendo referências os trabalhos de Oliveira (2006), Ariosi (2010) e Morgado (2011).

Numa macroanálise, vale dizer que os apontamentos das produções tecem uma crítica quanto à estrutura onde se desenvolvem as políticas educacionais de educação infantil, principalmente quanto às determinações dos organismos internacionais e dos interesses neoliberais. Identificam ainda que, embora tenham ocorrido avanços na política de educação infantil, há de se sustentar os ideais de luta, para se ir além do discurso da retórica educacional e que direcionam para a construção de uma mesma escola: aquela que tem uma educação que promova a democratização do acesso e do ensino de qualidade, que seja fruto da construção de uma gestão democrática, que forme cidadãos críticos e participativos, sujeitos de uma transformação social. Tal contexto é considerado nos trabalhos de Oestreich (2011), Correia (2013), Brito (2015) e Marchetti (2015).

Embora as pesquisas debatam a democratização da educação infantil, não foram encontrados muitos estudos sobre o tema da obrigatoriedade dos quatro e cinco anos. Consideram-se preciosas as contribuições oferecidas pelas dissertações e teses, demonstrando um valioso banco de produções que possibilitam subsidiar o debate nacional sobre os desafios da demanda educacional e incentiva novas investigações que contribuam para alcançar a democratização da educação infantil com qualidade.

É por esse incentivo que o presente estudo foi motivado, para conceber uma análise da democratização da educação infantil em Londrina, acreditando que muito há de ser explorado e considerando também que não se localizaram produções neste município. Alimentada pela necessidade de se investigar o fenômeno do processo de estruturação da educação infantil enquanto política educacional em Londrina, esta pesquisa busca contribuir para o entendimento das relações estabelecidas no contexto social, econômico e político.

Para tanto, a presente dissertação se estrutura em cinco capítulos. Neste primeiro, apresentamos os elementos introdutórios e teórico-metodológicos do estudo. No segundo capítulo procura-se fazer uma abordagem da concepção da infância, da educação enquanto direito da criança e dos aspectos sobre o cuidar e o educar, além de questões sobre a educação compensatória. Desenvolve-se também uma abordagem sobre as concepções de qualidade e democratização na educação, de modo a elucidar sobre qual perspectiva se trabalha o objeto do estudo.

No terceiro capítulo apresenta-se um estudo do período da década de 1990, com enfoque no contexto da reforma do Estado e da educação, implementadas no governo de Fernando Henrique Cardoso. No quarto capítulo aborda-se o período de 2003 a 2016, dos governos de Lula e Dilma Rousseff, com uma análise das ações de continuidade/descontinuidade das políticas educacionais. Nesses dois capítulos busca-se uma avaliação da conjuntura social e política em âmbito nacional, os marcos legais e as políticas de governo, que subsidiam o desenvolvimento das políticas de educação, especialmente para a educação infantil. Essas políticas são determinantes para a descentralização da educação infantil, passando sua responsabilidade aos municípios.

A quinta e última parte dá enfoque ao desenvolvimento da educação infantil no município de Londrina, especificamente. Com análise dos fatos históricos, busca-se reconhecer como se desenvolveu a transição das creches, da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria de Educação. Nessa trajetória faz-se uma avaliação das políticas sobre convênio com as instituições filantrópicas e a importância dessas para o referido atendimento. De significativa importância para a educação no município, a criação do Sistema Municipal de Ensino e as deliberações do Conselho Municipal de Educação são também discutidas nessa parte, indicando o processo de organização da rede municipal de ensino com destaque à educação infantil.

De modo descritivo e analítico, são apresentadas as estratégias para a expansão da rede de educação infantil, numa tentativa de atender a lista de espera por vagas. Sob a avaliação das políticas de adequação de atendimento, busca-se evidenciar as políticas determinantes para a expansão da oferta. Com base no Plano Municipal de Educação e a obrigatoriedade da educação infantil, o capítulo finaliza buscando o reconhecimento dos desafios para suprir a demanda de zero a três anos, garantindo a universalização dos quatro e cinco anos.

Para encerrar, nas considerações finais refazemos o trajeto percorrido, para debater os resultados alcançados, num diálogo entre os objetivos da pesquisa e suas conclusões, com o intuito de mostrar as pedras e os tesouros encontrados no caminho.

2 EDUCAÇÃO INFANTIL: PRESSUPOSTOS SOBRE A INFÂNCIA E A EDUCAÇÃO

Antes de analisar a expansão da educação escolar para a infância, na perspectiva da democratização da educação infantil, nos juntamos a Arroyo (1994, p. 88) e perguntamos: “Quando pensamos em Educação Infantil como prioridade, quando falamos de infância, de que infância estamos falando?” Faz-se necessário anteriormente às respostas, ter como desafio compreender alguns pressupostos sobre conceito de infância e de educação infantil, sob o contexto histórico e social em que essas foram produzidas. Cabe, então, discutir aqui as mudanças na concepção de infância e as transformações na sociedade, que contribuíram para esta modificação, como afirma Kramer (1995):

A análise das modificações do sentimento devotado à infância é feita à luz das mudanças ocorridas nas formas de organização da sociedade, o que contribui para uma maior compreensão de “questão da criança” no presente, não mais estudada como um problema em si, mas compreendida segundo uma perspectiva do contexto histórico em que está inserida (KRAMER, 1995, p. 17).

Reconhecer os elementos das questões sobre a infância e sua relação com a educação contribui para analisar como se articulam os aspectos sobre a escolarização da criança pequena, da legalidade e institucionalização escolar, compreendendo as relações dessas com a estrutura social.

Neste capítulo será abordado o momento histórico em que a criança passa a ser considerada cidadã de direito, sujeito histórico e social. Também será considerado o período em que a criança passou a ter importância política, tornando-se objeto dos projetos de governos e inserida no contexto do debate da educação para a infância. A política compensatória marca o atendimento dessa criança, levantando intenso debate entre as concepções do cuidar e do educar na dinâmica da educação infantil.

O capítulo também aborda as questões da infância na sociedade brasileira, considerando seu aspecto socioeconômico e as premissas sobre a infância para as políticas nacionais, o que exige compreender e refletir a criança e a infância a partir do sistema neoliberal e do modo de produção capitalista. Esses são elementos que implicam reflexões sobre a obrigatoriedade, dentro da perspectiva de

democratização da educação infantil e seus pressupostos, sob as condições do atendimento para o desenvolvimento integral da criança nessa etapa de ensino.

2.1 A condição social da criança, o trabalho e a educação

A palavra infância tem sua origem etimológica no latim *infantia*: proveniente da negação (*in*) do verbo falar (*fari*), ou seja, refere-se ao que ainda não pode se expressar (PAGNI, 2010), à condição de comunicação. Isso nos remete a Kuhlmann Jr (1998), quando define que:

É preciso considerar a infância como uma condição da criança. O conjunto das experiências vividas por elas em diferentes lugares históricos, geográficos e sociais é muito mais do que uma representação dos adultos sobre esta fase da vida. É preciso conhecer as representações da infância e considerar as crianças concretas, localizá-las nas relações sociais, etc., reconhecê-las como produtoras da história (KUHLMANN JR, 1998, p. 31).

Historicamente, a definição de infância nem sempre o foi como é hoje. Foi-se constituindo ao longo do tempo, em decorrência das transformações da sociedade, de sua cultura e de demandas sociais, especialmente pelas relações no modo de produção e de trabalho. Para se compreender o conceito de infância, então, é necessário entender a criança enquanto sujeito e quais suas relações na organização da sociedade, considerando o contexto social e as condições em que ela e sua família estão inseridas.

Philippe Ariés (1981), contribuiu com seus estudos para pesquisadores e o faz para esta pesquisa, pois analisa a criança a partir de seu contexto histórico. O autor trata das mudanças no sentimento da infância e da consciência infantil diante da família, da sociedade e da instituição escolar, possibilitando maior compreensão das questões sobre a educação infantil. A identificação do contexto burguês em que este sentimento de infância surge e se estrutura é extremamente importante para a compreensão da concepção atual de criança (KRAMER, 1995, p. 18).

Em suas conclusões, Ariés aponta questões do contexto no qual se evoluiu o conceito de infância. Uma delas retrata que, assim que a criança crescia um pouquinho (e caso sobrevivesse, num tempo de altíssima mortalidade infantil), logo passava a ser tratada como um adulto, pulando a etapa da juventude. Assim, o

aprendizado da criança não se construía pela família, mas pelo contato com os adultos, ajudando-os. A criança se diferenciava do homem apenas no tamanho e na força. “A passagem da criança pela família e pela sociedade era muito breve e muito insignificante para que tivesse tempo ou razão de forçar a memória e tocar a sensibilidade” (ARIÉS, 1981, p. 10).

O sentimento de afeição se inicia, segundo Ariés, quando a família começa a dar importância à criança e suas especificidades. Esse tempo coincide com o consentimento da família quanto à substituição da sua aprendizagem por meio da educação. Assim, a criança deixa de viver misturada aos adultos para viver um processo de escolarização, no qual a escola passa a receber atenção e importância da família.

A partir do século XVI, a escola na Europa começa a dividir sua população escolar por grupos de alunos, por idade³. Considerava-se que o fim da primeira infância começava entre os 5 e 6 anos, quando a criança estava mais independente de sua mãe ou criada. Mas a criança era mantida fora da escola até os 9 e 10 anos, quando terminava a primeira infância. Mais tarde, a estrutura de divisão de grupos de alunos ilustra a divisão de classes sociais, em que “existe, portanto, um notável sincronismo entre a classe de idade moderna e a classe social: ambas nasceram ao mesmo tempo, no fim do século XVIII, e no mesmo meio: a burguesia” (ARIÉS, 1981, p. 194).

Na sociedade feudal, a criança participava de modo produtivo, enquanto na burguesia, que surge com o início do modo de produção capitalista, a criança passa a ter a necessidade da escolarização. A noção de infância, como se tem até os dias atuais, surge na sociedade capitalista (KRAMER, 1995). A questão que aqui se enfatiza, ocorre quando a criança (e sua família) passam a ocupar novo lugar nas sociedades industriais, quando surge a demanda de mão-de-obra infantil na indústria têxtil:

O trabalho das crianças conservou uma característica da sociedade medieval: a precocidade da passagem para a idade adulta. Toda a complexidade da vida foi modificada pelas diferenças do tratamento escolar da criança burguesa e da criança do povo (ARIÉS, 1981, p. 194).

³ Segundo Ariés, até o século XVIII a formação de grupos de alunos era de crianças de 10 a 14 anos, de 15 a 18 anos e de 19 a 25 anos. Somente no fim do século XVIII que se separou os homens dos adolescentes. No início do século XIX houve a “fixação de uma correspondência cada vez mais rigorosa entre a idade e a classe” (ARIÉS, 1981, p. 177).

Assim, com a reorganização da sociedade e o surgimento das classes sociais a criança passa a ter papéis diferentes. Ela se desenvolve num espaço onde se desenvolvem também o capitalismo e seus pressupostos, acarretando em um novo conceito de sociedade, de família e de criança. Esse período se inicia no fim de século XVIII com a Revolução Industrial, na Inglaterra, sob o monumental crescimento da indústria têxtil. Lombardi (2011) analisa como Marx e Engels tratam o trabalho infantil nesse período. Segundo o autor, Marx destaca o aumento do uso do trabalho da mulher e do trabalho infantil nas fábricas, quando se dá a exploração do trabalho pela moderna indústria capitalista e suas consequências para as relações sociais.

O baixo custo da mão-de-obra da criança e da mulher promoveu a redução do salário de um adulto, fazendo com que uma família ganhasse por tempo produzido. Lombardi apresenta a análise de Engels, quando o mesmo relaciona os motivos da demanda por trabalho infantil nas fábricas a razões técnicas e econômicas, conforme as quais, em função da maquinaria têxtil, o trabalho não exigiria força física e sim mãos pequenas e dedos ágeis.

Na análise de Lombardi, Engels defende que o trabalho infantil era justificado pela burguesia como uma filantropia, em prol do atendimento a crianças carentes. A burguesia estava implantando uma nova ideologia, pelo que Engels evidencia “que o discurso ideológico da burguesia, tratando o trabalho infantil como expressão de sua própria filantropia, não passava de acobertamento da exploração do trabalho infantil em seu próprio benefício” (LOMBARDI, 2011, p. 169). De modo a descrever tal exploração, Marx e Engels registram a exploração da infância que visava garantir o retorno lucrativo dos patrões.

Diante das péssimas condições em que as crianças trabalhadoras se encontravam, no século XIX iniciou-se na Inglaterra e pela Europa um movimento de legislação para regulamentar o uso da mão-de-obra infantil. Lombardi (2011) alerta para a questão de que nesse processo o capital não estava interessado nos cuidados com a criança, mas em salvaguardar sua força de trabalho. A legislação criou limitações e regras para a exploração da criança, sob vigilância e multas de quem as descumprisse. Contudo, por receio de reduzir a renda familiar, os próprios pais burlavam as leis e a fiscalização, que obrigava o envio dos filhos à escola.

No século XVIII, a Europa assiste aos primeiros sinais da educação pública estatal. A instrução às crianças trabalhadoras era aquela fornecida pela

burguesia, de acordo com seus interesses, após extensas jornadas de trabalho e de forma precária, conforme descrito por Lombardi (2011):

No que diz respeito à precária escolarização dos trabalhadores, Engels indica duas principais razões para tanto: pelo lado da oferta, havia a recusa da burguesia em estruturar e colocar recursos para a viabilização de um amplo serviço de ensino, com falta de instalações, de recursos humanos, etc. Essa classe era temerosa quanto aos efeitos perigosos da formação de trabalhadores, notadamente seu potencial de difusão de ideias consideradas “subversivas” (LOMBARDI, 2011, p. 209).

Quanto à educação ofertada pela burguesia, continua:

É interessante observar que Engels relacionava o acesso aos cursos pelos trabalhadores por analogia ao mercado, no qual impera a concorrência: na busca pelos melhores cursos e mestres, para os ricos reinava a livre – concorrência; para os pobres, “para quem justamente a concorrência não é livre”, sobravam os piores cursos, ministrados por mestres sem a qualificação necessária. A educação concebida como um direito passou a ser caracterizada como um serviço, e como tal, regido pelo mercado (LOMBARDI, 2011, p. 211).

Do modo exposto, reconhecemos que a infância é diretamente afetada pela situação da sua classe social, ou seja, a criança não pode ser concebida por um padrão tido nos discursos oficiais (KRAMER, 1995), pois as crianças das classes sociais dominadas não condizem com esses padrões. São crianças de famílias menos favorecidas, denominadas marginalizadas e que carecem de apoio assistencialista, como se deu na história da evolução da infância.

No Brasil, o caráter do assistencialismo se iniciou com a roda dos excluídos⁴, em instituições chamadas de Casas dos Expostos. A roda dos excluídos foi instalada no Brasil no período colonial (MARCÍLIO, 2003), quando era alarmante o número de bebês abandonados nas ruas e deixados com outras famílias. Ao longo dos séculos XVIII, XIX e até XX, as Rodas dos Expostos se instalaram por vários municípios brasileiros. Quando a criança depositada na roda tinha por volta dos 12 anos, “poder-se-ia explorar o trabalho da criança de forma remunerada, ou apenas em troca de casa e comida, como foi o caso mais comum” (MARCÍLIO, 2003, p. 72), visto que as instituições não comportavam abrigar todas as crianças.

⁴ De acordo com os estudos de Marcílio (2003), essas instituições foram criadas na Europa, especificamente na Itália, para receber bebês rejeitados e que eram abandonados pelas famílias. Essas, que permaneciam anônimas, os colocavam numa roda de madeira a partir do que as crianças seriam encaminhadas a casas assistenciais.

Ao longo desses anos, várias instituições recebiam recursos do poder público para atender essas crianças. Em meados do século XX, as rodas deixaram de existir, num diferente panorama político, com novas exigências sociais. Nesse cenário, surgem as instituições filantrópicas, com parcerias com entes públicos e privados e que passam a prestar assistencialismo à criança desamparada, com foco em seu cuidado.

Nesse período, cresce a importância social da criança (KRAMER, 1995) e se intensificam os projetos no campo da saúde e higiene infantil, com a preocupação médica, de cuidado e proteção para a criança pobre, como meio de cuidar da sociedade. A criança começa a tornar-se objeto de interesse político, como modo de solucionar os problemas sociais e promover a ordem e o desenvolvimento, o que no caso de países subdesenvolvidos, como o Brasil, estiveram sujeitos a políticas de organismos internacionais, como discutiremos à frente.

À criança passa a atribuir-se um valor de mercado (MOREIRA; LARA, 2012). Assim, com vistas à transformação nacional, a infância passa a fazer parte de ideal de governo, vinculada à educação. Ilustra-se, com nitidez, as contradições do processo do desenvolvimento da educação para a infância, em que impera o preconceito no atendimento assistencialista às crianças pobres, muito desigual ao atendimento nas instituições privadas para os filhos da elite, nas quais a situação era outra:

Paralelamente a essa situação, o setor privado da educação pré-escolar, com interesse em legitimar-se, toma emprestado o termo *pedagógico* para a propaganda mercadológica e propõe os jardins da infância, de orientação froebeliana, para os filhos da elite. Verifica-se que nesse período, houve o engajamento de diversos setores sociais no atendimento à Educação Infantil (MOREIRA; LARA, 2012, p. 82).

Naquele cenário, a atenção do governo se faz sobre a preocupação com as crianças das classes sociais mais pobres, sendo necessária a prevenção à marginalidade, uma vez que esta é uma ameaça ao desenvolvimento nacional. O desenvolvimento da infância vincula-se diretamente ao desenvolvimento de nação, para o qual a criança é vista como potencial capital humano, exigindo mais do que nunca, cuidado com sua saúde e segurança, num elo do ideário de desenvolvimento social e assistencialismo (e muito distante do educacional).

2.2 Sobre o cuidar, o educar e as políticas compensatórias

No fim do século XIX, a educação pré-escolar começou a ser institucionalizada nos Estados Unidos e em alguns países europeus. Iniciou-se também, um movimento de educação compensatória como modo de refutar a privação cultural dessas crianças, bem como suprir deficiências de saúde, higiene e nutrição. Mas foi após a Segunda Guerra Mundial que a importância da pré-escola se propagou, com intenso caráter compensatório, visando o cuidado e proteção de crianças carentes. Esse movimento, segundo Kramer (1995), contribuiu para a esfera da educação pré-escolar:

Por um lado, foi introduzido o conceito de *assistência social* para crianças pequenas, sendo ressaltada a sua importância para a comunidade na medida em que liberava a mulher para o trabalho. Por outro lado, foi despertado o interesse por novas formas de atuação com crianças cujas famílias passavam agora por situações antes desconhecidas e que implicavam a ausência do pai (convocado para a guerra) e, muitas vezes, a da mãe (engajada no trabalho produtivo). Surgia, assim, a preocupação com as necessidades emocionais e sociais das crianças (KRAMER, 1995, p. 27).

A preocupação com a infância e a necessidade de proteção especial e garantia de direitos são temas de discussões que ganham corpo no século XX. O entendimento da infância enquanto objeto histórico e o reconhecimento da criança como sujeito de direito se consolidou na Declaração Universal dos Direitos da Criança, proclamada pela ONU em 1959, despertando o interesse em nível mundial sobre essa etapa da vida humana.

No Brasil, as políticas para a infância tiveram o âmbito do cuidado com aspectos médico e sanitário e somente nos anos finais do século XX o país assiste a significativas transformações na concepção da educação infantil. Neste período, as pesquisas sobre a infância ganharam ênfase e foco em relação ao desenvolvimento da criança de zero a seis anos. Esse tempo coincide com a expansão do atendimento das creches, com programas do governo brasileiro para ampliar o atendimento à criança. Entretanto, conforme sintetiza Rosemberg (2002):

Quando tal modelo de educação infantil de massa atingiu o Brasil, o atendimento ainda era muito reduzido e concentrava-se no setor privado. O tema da EI suscitara pequena produção acadêmica, não tendo provocado, ainda, um debate nacional. Ou seja, não dispúnhamos, naquele momento,

de interlocutores preparados para questionar ou aprimorar o modelo que estava sendo proposto (ROSEMBERG, 2002, p. 37).

Apesar de se debruçar novo olhar sobre o atendimento a essa criança, a prática política se resumia à execução de ações compensatórias. Enquanto educadores e pesquisadores se aprofundavam em estudos científicos sobre o desenvolvimento cognitivo nesta etapa da vida, a criança tinha seu atendimento relacionado ao seu status econômico, com um fim único de suprir suas carências sociais e à necessidade do cuidar do filho do trabalhador, para que este pudesse trabalhar, colocando luz sobre o problema social das mães que trabalhavam fora.

A educação infantil vinculava-se à atenção à pobreza, como destaca Cury (1997), quando afirma que, “portanto, não é sob a figura do direito, mas sob a figura do amparo e da assistência que o infante entra em cena” (CURY, 1997, p. 10). O atendimento às crianças de zero a seis anos, embora abordado por políticas de épocas anteriores, tinha como objeto o clientelismo, protecionismo e o viés compensatório, com a preocupação do cuidar daqueles que sofriam com a exclusão social.

A educação assistencialista reforça o caráter compensatório, de modo a corresponder como solução para as mudanças sociais pretendidas. Contudo, tal concepção em nada contribui para uma modificação social, pois acreditamos na ideia de Kramer (1995), quando diz que:

Na medida em que a educação compensatória expressa uma concepção funcionalista e linear da marginalidade, os programas nela baseados pretendem realizar a mudança social. Por outro lado, como aqui se acredita, se a marginalidade for entendida como fruto da acumulação de riquezas e da desigual distribuição da renda, os programas educacionais não serão considerados nem causa determinante nem mero efeito das transformações sociais. Eles poderão se constituir em uma das maneiras de contribuir diretamente para que essas transformações se realizem (KRAMER, 1995, p. 104).

Assim, a realidade histórica demonstra que sob o aspecto legal a educação infantil situava-se num ambiente distante do caráter educacional, sem leis que a normatizasse. Legalmente, a criança era contemplada pelo Código dos

Menores⁵, de 1979, dispendo “sobre assistênciã, proteçãõ e vigilância a menores” (BRASIL, 1979) em situaçãõ irregular e de abandono, reportando seu atendimento ao assistencialismo.

A d cãda de 1980 em território nacional, foi marcada pelo fim do governo militar, sob grande pressãõ da sociedade civil, que se fortalecia pelas discussões de movimentos sociais. O Brasil sai de um período ditatorial, num momento em que ocorre a luta de opositoristas para a construçãõ de direitos sociais, com grande potencial para possível intervençãõ nas políticas públicas, especialmente nas educacionais (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Tais lutas tiveram conquistas sociais importantes, que viriam a ser garantidas na Constituiçãõ Federal de 1988, especialmente tratando-se de educaçãõ, pois:

Não se pode dizer que a Constituiçãõ Federal, no que se refere ao capítulo sobre a educaçãõ, não haja incorporado em seu texto os clamores dos educadores que, exigindo a democratizaçãõ da sociedade e da escola pública brasileiras, buscaram traduzi-los em preceitos legais (CURY, 1997, p. 199).

Promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituinte foi também conhecida como Constituiçãõ Cidadã – em virtude dos motivos citados por Cury (1997), entre outros, a lei considera a educaçãõ como direito básico para todos:

Art. 205. A educaçãõ, direito de todos e dever do Estado e da f milia, será promovida e incentivada com a colaboraçãõ da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificaçãõ para o trabalho (BRASIL, 1988).

Esse é um marco na promoçãõ de políticas para a garantia dos direitos da criançã, promovendo a ampliaçãõ das discussões que elevam a concepçãõ da infância e, principalmente, a educaçãõ enquanto direito fundamental, elegendo, pela primeira vez, a criançã enquanto cidadã de direito, dando-lhe prioridade absoluta:

Art. 227 - é dever da f milia, da sociedade e do Estado **assegurar à criançã** e ao adolescente, com **absoluta prioridade**, o direito à vida,  

⁵ Em 1927 foi instituído O Código dos Menores, pela Lei n  17.943, de 12 de outubro de 1927, que foi atualizada pelo novo Código dos Menores, quando sancionada a Lei n  6.697 em 10 de outubro de 1979.

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 nossos).

Com tal prioridade, a constituinte inova ao elevar a educação infantil a um patamar antes não atingido e “rompe, sim, com a concepção de que a Educação Infantil é uma falta que deva ser compensada por ações de Amparo e de Assistência” (CURY, 1997, p. 14). Desse modo, transfere tal política do sistema da assistência social para o educacional e reconhece a educação como direito das crianças.

Os conceitos do cuidar e do educar, numa nova perspectiva, agem de modo complementar, dentro do novo contexto de relações da educação infantil, entre a visão educacional e a assistencial. Muitos estudos apontam para indissociabilidade dos termos cuidar/educar, tanto com base na formulação das políticas públicas como no cotidiano das instituições. Nesse aspecto, Kuhlmann Jr. (1998) contribui ao nos conduzir à reflexão sobre associação entre o cuidar e o educar, de maneira a não se opor uma ação à outra:

A polarização entre assistencial e educacional opõe a função de guarda e proteção à função educativa, como se ambas fossem incompatíveis, uma excluindo a outra. Entretanto, a observação das instituições escolares evidencia que elas têm como elemento intrínseco ao seu funcionamento o desempenho da função de guardar as crianças que as frequentam (KUHLMANN JR, 1998, p. 209).

O autor vai além, quando ressalta que a caracterização das instituições de educação infantil, enquanto locais de cuidado e educação, traz uma perspectiva mais alentadora, devendo conter a definição de preceitos qualitativos, atribuídos aos aspectos de educar e cuidar (KUHLMANN JR, 1998). Nesse sentido, é fundamental se identificar como se coloca para o Estado a questão da criança e seus direitos, neste caso, a educação.

A criança é um sujeito social e que possui direitos enquanto cidadão, dentre eles o direito à igualdade e à educação. Ela é pertencente à classe social, o que cumpre reconhecer suas histórias, vivências e especificidades, a fim de se estabelecer a garantia a essa educação, cumprindo com os pressupostos de valores e conhecimento científico e na construção de sua cidadania (KRAMER, 1995).

Assim, deve-se buscar uma política de educação para a infância numa perspectiva qualitativa e democrática.

2.3 Algumas abordagens sobre a democratização da educação

Embora a educação tenha se tornado um direito subjetivo, a responsabilidade da criança é dividida entre família, Estado e sociedade, cabendo à família e sociedade cobrar do Estado a sua *democratização*, ou seja, utilizando um termo comumente empregado, a garantia de educação de *qualidade* para todos. Grifamos os termos democratização e qualidade, por entender que o sentido destes termos exprime possibilidades e/ou limitações sobre a educação infantil a ser ofertada, pois equivocadamente, resume-se democratização em expansão e a qualidade em padrões. Por isso, é necessário refletir sobre a ampliação da oferta educativa em detrimento das suas condições, que antes da expansão já se apresentam precárias.

Entendendo que a educação de crianças de 0 a 5 anos tem a função de “favorecer o desenvolvimento infantil e a aquisição dos conhecimentos relativos ao mundo físico e social” (KRAMER, 1995, p. 127), com vistas a uma educação emancipatória e considerando sua heterogeneidade, é prudente haver cautela ao estabelecer a definição de *qualidade*.

Para um possível entendimento sobre a qualidade, recorreremos a Cury (2014), quando diz que *qualidade* é algo que agrega valor superior a um bem, serviço ou sujeito, podendo ser também a capacidade de atingir certa finalidade. Mas o próprio autor afirma sobre a dificuldade na precisão de se definir qualidade, ou seja, é limitada qualquer afirmação do seu conceito. Para não incorrer às limitações, devemos refletir sobre qual é a concepção de *qualidade* para a educação.

Corroboramos com a conclusão obtida por Cury (2014), na qual a qualidade reside onde se pode enriquecer uma realidade, agregando-se valor à ela. Além disso, pela sua complexidade, consideramos também o pensamento do autor, em que ao tentar se definir qualidade, “pode-se partir daquilo que a qualidade não é: uma espécie de definição negativa. [...] Qualidade não é falta de acesso, não é o aligeiramento, não é a carência de recursos.” (CURY, 2014, p. 1055).

Quanto às condições do atendimento, como é definida a *qualidade*? Os conceitos de *qualidade* podem ser muito variados, de modo a apresentar distorções nos aspectos a serem considerados. Principalmente, pelos diferentes interesses a partir dos quais grupos distintos podem concebê-los. Por isso, compartilhamos da concepção de qualidade que floresce dos debates de movimentos sociais, como artigo defendido na ANPED, em que as questões da “melhoria da qualidade educacional devem levar em conta a promoção da qualidade social” (ROSTIROLA; SCHNEIDER, 2017, p. 6). Consideramos, então, que o desenvolvimento da educação infantil deva possuir condições que correspondam aos pressupostos que orientam a política para a educação das crianças pequenas.

Garantir a *qualidade* das condições do atendimento à criança é um pressuposto que deve estar proeminente nas políticas da educação. Especialmente na educação infantil, que foi tecida num cenário de condições deficientes. A elaboração e implementação de políticas com princípios qualitativos não garantem a qualidade desse atendimento, sendo necessário problematizar os sentidos das condições dos aspectos que envolvem esse atendimento: formação de professores, infraestrutura, espaço físico, financiamento, projeto pedagógico, aspectos sociais e políticos que incidem diretamente no cotidiano escolar e no engendrar das relações educacionais.

O que deve-se ressaltar é que o termo *qualidade* está muito vinculado aos padrões utilizados nos discursos governamentais e oficiais para definir parâmetros de atendimento. Tal reflexão é fruto do reconhecimento das complexas e valiosas condições sob as quais a educação infantil deve se desenvolver, de modo que ocorra a democratização dessa educação e suas possibilidades:

Assim, discutir a “maquinaria” escolar da educação infantil é um caminho no sentido de buscar outras lógicas, outras formas de construir outros saberes, diferentes possibilidades de sermos “outros” e não apenas repetidores de palavras e ações que visam classificar, seriar, adequar, padronizar e normalizar condutas (D’ALMEIDA, 2014, p. 89).

A razão de se refletir sobre os padrões de qualidade é que estes são mais utilizados e impostos num contexto capitalista. Superar padrões significa romper com a lógica do capitalismo, indo além das mudanças no processo educativo. Compreendem-se também nesse processo as mudanças necessárias na

sociedade, a mudança a que Mészáros se refere, “uma mudança social qualitativa” (MÉSZÁROS, 2008, p. 27).

Se a educação é um direito garantido em lei, e se esta é de tal importância, “ela só pode ter como própria de sua natureza, a qualidade” (CURY, 2014, p. 1058). Com base nesse entendimento, a análise desta pesquisa, sobre a expansão da educação infantil para garantir o direito das crianças de 0 a 5 anos, está embasada na democratização do ensino, partindo de uma realidade distante do seu valor ideal. Depara-se aí com os inúmeros desafios para superar as desigualdades no atendimento da educação infantil, o que contempla também as condições acerca de sua obrigatoriedade.

Democratização da educação vai além da oferta de vagas, pois isso é, como diz Wood (2007), uma democracia limitada e falaciosa, em uma sociedade na qual a democracia é vivenciada apenas no seu aspecto formal, não acompanhado da democracia plena, que envolveria redistribuição de riquezas e condição de vida digna para todos. Assim, na letra da lei, tem-se a garantia de uma educação baseada na justiça e na igualdade, que não é totalmente materializada no chão das escolas públicas. Desta forma, o que se tem é o desafio de se implementar políticas para a execução de um projeto efetivamente democrático. Além do que, o termo democratização, também acima grifado, limita-se muitas vezes a ser sinônimo de expansão e obrigatoriedade.

Segundo Rosemberg (2002), torna-se evidente o antagonismo entre obrigatoriedade e expansão. Enquanto a questão da expansão da educação infantil está relacionada à ausência de vagas, numa relação entre quantidade e qualidade, a obrigatoriedade está vinculada às estratégias de poder, como modo de domínio e controle. Como fundamenta Wood, “as concepções dominantes de democracia tendem a substituir a ação política com cidadania passiva; enfatizar os direitos passivos em lugar dos poderes ativos” (WOOD, 2007, s.p.).

Para o debate sobre a democratização é relevante também a reflexão sobre os interesses políticos em corresponder aos interesses mercadológicos, com vistas a um pensamento hegemônico. Gentili nos auxilia a esclarecer:

Atribuir como principal mérito da educação suas virtudes para ampliar os retornos econômicos do investimento educacional, tem suposto nestes últimos 60 anos enfatizar os benefícios privados por ela gerados e,

consequentemente, reduzir o papel do Estado a uma função subsidiária periférica ou meramente assistencial (GENTILI, 2009, p. 1074).

Essa reflexão vem ao encontro das delimitações de metas estabelecidas por organismos multilaterais, impostas aos países subdesenvolvidos e que estes devem cumprir e que, com vistas nos avanços econômico e social, fazem com que recaia sobre a educação a responsabilidade pelo desenvolvimento da sociedade. A educação, para esses organismos, sempre é a via de políticas neoliberais (MOREIRA; LARA, 2012). Nesse cenário, o discurso justifica a expansão e defende a obrigatoriedade, mas busca a hegemonia, com vistas à formação do capital humano:

O discurso da categoria qualidade na Educação Infantil mostra-se contraditório ao sustentar o sentido de que é necessária uma transformação no sistema educacional e de que a qualidade é o caminho para alcançar tal meta com vista a um provável crescimento econômico (MOREIRA; LARA, 2012, p. 206).

Para ilustrar essa problemática, tomemos como exemplo o documento Relatório da Primeira Infância: Foco sobre o Impacto das Pré-Escolas, que em 2001 o Banco Mundial elaborou para o Brasil. Fica evidente no relatório o projeto educacional proposto, principalmente quando declara que o desenvolvimento da educação infantil pode ser arma para combater a pobreza “ao construir o capital humano, um dos melhores investimentos que um país pode fazer em seu desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 8).

A lógica neoliberal remete à uma educação com valor econômico fundamental para o desenvolvimento. Nesse sentido, Gentili (2009) destaca que estabelecer relação entre a educação e desenvolvimento econômico contraria os princípios do sentido que fazem da educação um direito humano e que fundamentam a educação associada à igualdade e à cidadania. Esse embate necessita de uma defesa constante por projetos educacionais com concepções leais ao direito humano, pois muitas delas estão em disputa pela hegemonia da educação infantil (ROSEMBERG, 2014).

A expansão educativa passa por recente debate sobre a obrigatoriedade da educação infantil, de modo a promover sua universalização. Esse passa a ser o novo desafio, se aliado às necessidades das dimensões orientadoras para respeitar o direito à educação. Quando isso não ocorre, pode-se resultar no

que Gentili (2009) denomina de “universalização sem direitos”, ou seja, dar o acesso sem a garantia das condições de permanência. Esse é um novo período para o enfrentamento das tensões na educação infantil.

O caminho do desenvolvimento da educação infantil no Brasil teve encontros e desencontros, permeado de contradições. Para que ocorram novas possibilidades, deve haver o delineamento de novas políticas para uma educação infantil sob os valores da democratização. Deve-se, então, refletir sobre a história e estar atento ao presente. É o que faremos nos próximos capítulos.

3 POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E A AÇÃO DO ESTADO

Para se compreender o processo de democratização da educação infantil, é imprescindível situar o desenvolvimento de políticas de educação no cenário socioeconômico sob o qual ocorreu esse desenvolvimento, trazendo luz às relações constituídas na construção de tais políticas. Reconhecemos que a democratização da educação num sistema capitalista é um processo antagônico, pois segundo Wood (2007), democracia é incompatível com capitalismo.

Neste capítulo, realiza-se uma análise da efetivação da educação, enquanto política pública, traçando o histórico dos contextos social, político e econômico cuja concepção de educação é dependente. A condição da educação como política pública evidencia a necessidade de um exame crítico da organização e das transformações da sociedade, fundamentalmente na ação do Estado, desenvolvida no contexto do capitalismo.

Deste modo, este capítulo abordará os aspectos do sistema capitalista, considerando seus movimentos e suas complexas contradições. O capitalismo se fortalece na sua expansão mundial e produz severas consequências no modo de estabelecer diferentes relações de produção entre os processos sociais, o que indica algumas orientações e políticas para a educação. Ocorre na mundialização do capital um esforço pelo avanço do desenvolvimento tecnológico e modernização do Estado, com objetivo que seu desempenho corresponda aos interesses gerais do capital. A educação torna-se importante estratégia para alcançar uma hegemonia e reproduzir as relações ideológicas do capitalismo.

O capítulo trata também da redefinição do papel do Estado brasileiro e das reformas econômicas neoliberais e conseqüentemente sociais, com o intuito de garantir um processo de implementação do sistema neoliberal na América Latina e no Brasil, provocado pela sua expansão mundial, que aufere força no discurso crítico ao sistema de bem-estar social. O desdobramento dessas reformas correspondeu a um projeto de sustentação econômica, no qual a educação é elemento fundamental no movimento para a consolidação do ideário neoliberal. Com esse objetivo foram propagadas propostas pelos organismos multilaterais, cuja intervenção foi determinante para a definição de políticas adotadas, concretizando o plano de implantação do neoliberalismo no Brasil. Sob essas propostas foram

implementadas as reformas promovidas pelo Estado e acatadas nos projetos e planos de governo.

As reformas descritas no capítulo são contextualizadas a partir da década de 1990, situando o debate das políticas educacionais e o desenvolvimento de políticas da educação infantil, num período que abrange desde o governo de Fernando Collor de Mello até o de Fernando Henrique Cardoso, com enfoque nas propostas para a educação infantil, que neste período é instituída como etapa da educação básica. Nesta análise, busca-se compreender o processo de elaboração das diretrizes e normas que elegem a educação infantil como primeira etapa da educação básica, seus pressupostos e considerações, determinando as políticas de educação infantil que definiram essa como política pública, sendo que ganharia no final do século XX e início do século XXI amplos debates, legislação específica e espaço no cenário de democratização da educação infantil, descritos nos capítulos posteriores.

Sob essa perspectiva, partimos da análise da realidade, baseando-se em determinadas dimensões históricas, pois “a educação e sua análise, então, devem ter como ponto de partida sua presença imanente numa totalidade histórica e social” (CURY, 1987, p. 14). Assim, consideram-se as transformações da sociedade capitalista, neste período em que criança é considerada como sujeito histórico, no intuito de visualizar o tecido no qual a educação infantil se desenvolve.

3.1 Capitalismo, neoliberalismo e políticas públicas

Para compreender o cenário histórico-social em que a educação infantil se desenvolveu no Brasil, observaremos os pressupostos da sociedade capitalista, pois, segundo Cury, “a educação é, então, uma atividade humana partícipe da totalidade da organização social. Essa relação exige que se a considere como historicamente determinada por um modo de produção dominante, em nosso caso, o capitalista” (CURY, 1987, p. 13).

Historicamente, o capital tem sua origem no século XVI, com a circulação de mercadorias, com o comércio mundial e mercado mundial, baseado em processos de produção e na divisão do trabalho, numa relação que compreende a luta de classes entre proletariado e burguesia (MARX, 1985). Todo esse contexto, em que se relacionam capital, mercadoria e força de trabalho, ocorre na esfera

econômica. Isto é, no processo de produção, que abrange relações políticas e ideológicas:

É deste papel dominante das relações de produção sobre as forças produtivas e o processo de trabalho que decorre o papel constitutivo das relações políticas e das relações ideológicas na determinação estrutural das classes sociais. As relações de produção e aquelas que as compõem (propriedade econômica/posse) traduzem-se sob a forma de *poderes* daí decorrentes, em suma, pelos *poderes de classe*: como tais, esses poderes estão constitutivamente ligados às relações políticas e ideológicas que os consagram e os legitimam (NOMA; CZERNISZ, 2010, p. 22, grifos das autoras).

A reestruturação dos modos de produção estabelece novas determinações das forças produtivas, modificando as relações políticas e econômicas, contexto no qual se desenvolve o capitalismo. Esse sistema econômico considera o Estado como mediador dos processos que visam atender aos interesses da classe dominante, sujeitando a classe menos favorecida às ações daqueles que detêm o poder.

Na divisão de classes se estabelece a produção sobre o domínio do capitalismo, no qual a classe burguesa possui o domínio dos meios de produção e o proletário vende sua força de trabalho para obter salário. Nessa relação, cresce a acumulação, aumentando o poder do capital sobre o proletariado e a privação dos meios de vida, resultando na exploração da força de trabalho, no controle dos processos e na apropriação de resultados pela burguesia. Nesse processo definem-se as classes sociais, que são o “conjunto de agentes sociais determinados principalmente, mas não exclusivamente, por seu lugar no processo de produção” (POULANTZAS, 1978, p. 13).

Ao longo do século XX, o capitalismo provocou significativas transformações nas relações sociais, exercendo na sociedade um impacto de reestruturação e novas relações entre os sujeitos. O capital se desenvolve e atinge o seu auge. Como vemos em Anderson, “o capitalismo avançado estava entrando numa longa fase de auge sem precedentes – sua idade de ouro -, apresentando o crescimento mais rápido da história, durante as décadas de 50 e 60” (ANDERSON, 2005, p. 10), em que se presenciou a prosperidade de acúmulo de capital. Destacam-se, até esse momento do século XX, os modos de produção

denominados de taylorismo/fordismo⁶, que inauguram uma nova divisão do trabalho, aumentando a produtividade. “As linhas de montagem se aprimoram, impulsionadas pela incipiente automação industrial. [...] Divisão do trabalho, minimização do tempo ocioso de máquinas e operários e centralização planejada” (FÉLIX, 1997, p. 51). Contudo, o taylorismo levou ao limite o desenvolvimento da mais-valia, não satisfazendo as aspirações dos trabalhadores e comprometendo a produção:

O taylorismo falhou na generalidade e no triunfo do domínio do trabalho. O saber tecnológico e o turbilhão invisível das forças sociais aprofundam diferenças, criam contradições em processo e fazem brotar, no arrepio do domínio fordista, formas menos rígidas de produção (FÉLIX, 1997, p. 52).

A crise desses modos de produção com outras contestações do período, motivaram a profunda crise econômica mundial dos anos setenta, visto que o final do século XX foi marcado por transformações intensas que decorreram da resposta do capitalismo à crise mundial estrutural, que se tornou mais evidente a partir de 1974. Após o auge do capital, o aumento de produção atingiu seu limite máximo e os trabalhadores, detentores da mão-de-obra, estabeleciam um ritmo à produção, com baixa produtividade para o resultado esperado, comprometendo o modo de produção praticado. A crise exigiu um novo pressuposto para a gestão e a divisão do trabalho.

O capital tem em sua natureza aspectos e contradições que demandam uma reorganização para sua estrutura. As crises do capital são oriundas da sociedade capitalista, na qual o próprio capitalismo promove ciclos para a sua reorganização (MOREIRA; LARA, 2012). Isso demonstra que o capitalismo é contraditório, evidenciando que sua dinâmica é necessariamente propensa a crises (HARVEY, 1994). Logo, as crises do capital são estruturais e “de tempos em tempos, o sistema, de forma global, enfrenta crises violentas e colapsos que não advêm de fatores exógenos, mas justamente do caráter contraditório do processo capitalista de produção” (FRIGOTTO, 2003, p. 65).

⁶ Frederick Taylor, no início do século XX, sistematizou o processo de trabalho, reconhecido como “organização científica do trabalho”, quebrando o domínio artesanal e submetendo o processo produtivo à autoridade dos patrões. Esse processo converteu-se no símbolo do taylorismo e foi aplicado por Henry Ford à indústria automobilística, apropriando a ideia para sua linha de produção (KATZ, 1995, p. 14). O fordismo é “uma combinação de produção em série com consumo de massa. (KATZ, 1995, p. 39). “Em realidades como a brasileira, convivem formas tayloristas, fordistas e ‘pós-fordistas’ de organização do processo produtivo e de gestão da força de trabalho” (FRIGOTTO, 2003, p. 145).

Como justificativa da crise de 1970, em alguns países europeus e da América do Norte, ocorre uma severa crítica ao paternalismo estatal, pelo resultado da demasiada interferência do Estado, da estabilidade dos trabalhadores e das despesas sociais (FRIGOTTO, 2003, p. 62), que se embasavam na teoria de John M. Keynes. Tal teoria propunha intervenção do Estado na economia para evitar um esgotamento no sistema, desenvolvendo o Estado de Bem-Estar Social⁷ (*Welfare State*), que “vai desenvolver políticas sociais que visam à estabilidade no emprego, políticas de rendas com ganhos de produtividade e de previdência social, incluindo seguro desemprego, bem como direito à educação.” (FRIGOTTO, 2003, p. 70).

A política de bem-estar social tem surgimento após a Segunda Guerra Mundial, atendendo a necessidade de reestruturar os países no seu desenvolvimento, que, no pós-guerra, sofriam com a fome e o desemprego. De acordo com essa política, o Estado tem papel interventor, garantindo serviços sociais e as demandas básicas da população, mas também tem papel regulador tanto no aspecto político como no econômico, pois, segundo Silva Jr:

O Estado de bem-estar torna-se agente central no mercado consumidor, reproduzindo, dessa forma, as condições de reprodução do próprio capitalismo. E por outro lado, produzindo uma nova crise dessa forma de produção de existência humana, posto que sua ação não produz riqueza, somente usa aquela já produzida para reproduzir o capital, a força de trabalho e produzir sua própria ideologia, acentuando, assim, as condições de decadência do processo civilizatório, agora, de forma mais intensa. Isto é, ao mesmo tempo que produz essa equilibração, estabelece e administra politicamente o compromisso de classe (SILVA JR., 2002, p. 25).

Tal política impacta nos números da economia, interferindo nos resultados do capitalismo, orientando o mercado e influenciando o setor privado. Defendendo o Estado de bem-estar, os social-democratas entendiam ser possível, “por meio da teoria geral de Keynes, gerar, ao contrário da economia política do não e da lei do antivalor, uma organização social privilegiada para um país” (SILVA JR, 2002, p. 27). Desse modo, o Estado retém força na condução de políticas e influência nas relações de trabalho e capital.

Sob severas críticas à política de Bem-Estar Social, o sistema neoliberal acusa o Estado de bem-estar social de comprometer o desenvolvimento e a recuperação da produção. A título de exemplo, vale ressaltar o governo de

⁷ O Estado de Bem-Estar Social “pressupõe o reconhecimento do papel do Estado, na busca do bem-estar dos indivíduos, baseando-se nos direitos sociais dos mesmos” (BENEVIDES, 2011, p. 17).

Margareth Thatcher, na Inglaterra, que inaugura na década de 1970 um combate às políticas do pós-guerra, por transformações pautadas nos pensamentos conservadores, revertendo a economia à livre circulação do capital:

Os conservadores lograram transformações tão extensas e radicais nesse período que podem se vangloriar de terem efetivado a desregulamentação, a privatização, a flexibilização, o Estado mínimo, pontos indisputáveis do que hoje recebe a designação, pouco precisa, mas de notável eficácia ideológica, de neoliberalismo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 45).

Segundo Anderson (2005), Friedrich Hayek afirmava que os sindicatos e o movimento operário haviam corroído as bases de acumulação capitalista para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais, o que gerou crise econômica, sendo necessário remediá-la com um Estado interventor:

Manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso, seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar (ANDERSON, 2005, p. 11).

O sistema neoliberal defende que o Estado seja um mediador das forças dominantes, potencializando a iniciativa privada, as privatizações, estimulando a livre concorrência e reduzindo gastos nas esferas das políticas sociais. Desse modo, consagra-se a dominação de classe e o controle dos meios de produção, através das relações sociais.

Em resposta à crise dos anos de 1970, nos países de capitalismo avançado, as transformações ocorridas nestas sociedades incidiram em uma transição no modo de regulamentação social e política, provocando mudanças na política econômica em nível mundial, pelas vias de especulação financeira, visando a recuperação do processo de acumulação de capital.

Essa fase do capitalismo é a que alguns pensadores classificam como de acumulação financeirizada (NOMA; CZERNISZ, 2010). Esse movimento provocou uma expansão do capital financeiro, gerando ganho crescente no investimento monetário, severa redução na produção e queda da atividade do setor produtivo. Com o predomínio do capital financeiro, os investidores obtiveram

aumento de lucro, transformando-se em grandiosos grupos e se estabeleceram num status de dominação na relação entre sujeitos sociais.

Com o avanço tecnológico e as exigências de um modelo que o fordismo e taylorismo não atendiam, visto que foram considerados incapazes de aproveitar o conhecimento do trabalhador, limitando a produção à sua produtividade, houve a carência de um novo sistema de produção. Eis que isso forneceu as condições para a implementação do modelo denominado toyotismo, que explorava o conhecimento técnico do trabalhador e o incorporava na produção, aumentando a eficiência do modo de produção, pois explorava o componente intelectual do trabalho (BERNARDO, 2004, p. 80).

Para recuperar o crescimento e superar a recessão provocada pela crise da década de 1970, foi adotado em nível mundial, um conjunto de medidas para beneficiar a economia de mercado. Em meio às transformações no modo de produção e no modo de regulamentação social e política, o capitalismo busca alternativas para sua manutenção e apropriação de mercados, num processo que resulta na mundialização e expansão do capital, agora com um avanço tecnológico de nova organização, como sugere Harvey (1994):

Porque o mais interessante na atual situação é a maneira como o capitalismo está se tornando cada vez mais organizado através da dispersão, da mobilidade geográfica e das respostas flexíveis nos mercados de trabalho, nos processos de trabalho e nos mercados de consumo, tudo isso acompanhado por pesadas doses de inovação tecnológica, de produto e institucional (HARVEY, 1994, p. 150).

Esse processo, tido como globalização, possibilitou a recuperação de grandes investidores financeiros, potencializando alguns países ricos e acirrando o mercado financeiro mundial:

Esse processo de aceleração, integração e reestruturação capitalista vem sendo chamado de globalização, ou melhor pode ser entendida como uma estratégia de enfrentamento da crise do capitalismo e de constituição de uma nova ordem econômica mundial. [...] os traços, os aspectos e as características principais dessa etapa do capitalismo são bastante diferenciados e tornam-se mais visíveis, a partir de 1980, com o discurso e o projeto neoliberal, que criaram as condições para o impulso e a efetivação da globalização (LIBÂNEO, 2010, p. 74).

A globalização possibilitou a efetivação da hegemonia do capital, reportando-nos “a um estágio histórico do desenvolvimento transnacional do capital,

a uma nova fase, a do imperialismo hegemônico global” (NOMA; CZERNISZ, 2010, p. 194). A mundialização do capital resultou na interdependência de vários países, com acirramento da concorrência e novas condições de produção e reprodução, numa agressiva e notável mudança, gerando uma transformação político-econômica das relações no final do século XX, como cita Harvey:

O capitalismo é orientado para o crescimento. Uma taxa equilibrada de crescimento é essencial para a saúde de um sistema econômico capitalista, visto que só através de crescimento os lucros podem ser garantidos e a acumulação do capital, sustentada. Isso implica que o capitalismo tem de preparar o terreno para uma expansão do produto e um crescimento em valores reais (e, eventualmente, atingi-los), pouco importam as consequências sociais, políticas, geopolíticas ou ecológicas (HARVEY, 1994, p. 166).

O fortalecimento do mercado financeiro ocorreu com as intervenções dos Estados capitalistas mais poderosos, num efeito positivo do neoliberalismo em deter a crise. “Os neoliberais podem gabar-se de estar à frente de uma transformação socioeconômica gigantesca, que vai perdurar por décadas” (ANDERSON, 2005, p. 19). O pensamento neoliberal se expande e seu consenso ideológico ganha expressão mundial, encontrando bases em países que mantinham acordo com FMI, OMC e Banco Mundial.

Na América Latina o sistema neoliberal teve diretrizes estabelecidas no Consenso de Washington, em 1989, quando o governo americano e organismos financeiros se reuniram para discutir a estabilização econômica e a adoção de políticas neoliberais em países subdesenvolvidos, como o Brasil. O relatório do encontro enfatiza o esgotamento do Estado e confirma o Estado mínimo, para fortalecer o interesse econômico sobre a democracia, pois “a democracia em si mesma – como explicava incansavelmente Hayek – jamais havia sido um valor central do neoliberalismo” (ANDERSON, 2005, p. 19).

De modo a consolidar o ideário neoliberal e regular as políticas sociais, o relatório enfatiza a ineficácia das ações estatais, com orientações para a reforma do Estado, fundamental para o crescimento dos países. Seria estabelecido um Estado mínimo, mediador dos interesses econômicos, capaz de promover o desenvolvimento. Participantes do encontro de Washington, o Banco Mundial e o FMI foram instituições internacionais que adotaram o receituário neoliberal e tornaram-se agentes determinantes nas diretrizes econômicas mundiais:

Houve, em resumo, uma luta pela recuperação, para a coletividade de Estados capitalistas, de parte do poder por eles perdido individualmente nas duas décadas passadas. Essa tendência foi institucionalizada em 1982, quando FMI e o Banco Mundial foram designados como autoridade central capaz de exercer o poder coletivo das nações-Estado capitalistas sobre as negociações financeiras. Esse poder costuma ser empregado para forçar a reduções de gastos públicos, cortes de salários reais e austeridade nas políticas fiscal e monetária (HARVEY, 1994, p. 159).

A estrutura do Estado e as relações estabelecidas na esfera governamental ditam, diretamente, a construção das políticas consideradas públicas. Para os neoliberais as políticas sociais tolhem a livre iniciativa, desestimulando a competitividade (AZEVEDO, 2004, p. 13). Além de inchar a máquina governamental, isso provoca o déficit público, com acúmulo de tributos e encargos para aumentar a receita. Para o pensamento neoliberal, as políticas públicas são as principais responsáveis pela crise das sociedades. É interessante que o discurso neoliberal defende uma menor intervenção do Estado nacional, mas transfere a regulamentação para uma esfera maior, que são os organismos internacionais (MORAES, 2001).

Para compreender as reais intenções da proposta neoliberal para a atuação do Estado, deve-se analisar o significado dado à política pública, principalmente por ser a educação uma política pública de ordem social, compreendendo a educação infantil (HÖFLING, 2001). Essa análise requer “transcender sua esfera específica e entender o significado do projeto social do Estado como um todo e as contradições gerais do momento histórico em questão” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 9). Diante da necessidade dessa análise, considera-se o seguinte conceito de política:

O conceito de política encadeou-se assim, ao poder do Estado – ou sociedade política – em atuar, proibir ordenar, planejar, legislar, intervir, com efeitos vinculadores a um grupo social definido e ao exercício do domínio exclusivo sobre um território e da defesa de suas fronteiras (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 7).

Ainda nessa análise, segundo Azevedo, o conceito de políticas públicas “implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente” (AZEVEDO, 2004, p. 5). Assim, as políticas públicas decorrem

das ações de intervenção estatal, pois “política passa a designar um campo dedicado ao estudo da esfera de atividades humanas articuladas às coisas do Estado” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 7). Tais considerações evidenciam que as políticas públicas estão submetidas às relações determinadas pelo Estado na dinâmica das relações sociais.

Considerando as crises estruturais do sistema capitalista, o Estado torna-se fundamental para as soluções de reestruturação, garantia das atividades de produção e para a ordem do sistema. Com o peso da responsabilidade da crise, pela sua incapacidade de sustentação e altos gastos sociais, o Estado, no contexto neoliberal, deve se retirar da economia, abrir espaço para o setor privado e atuar como mediador para os interesses do capital. Este Estado mínimo representa o descompromisso com o social, reduzindo gastos e investimentos nas políticas sociais, que ao contrário, deveriam receber implemento estatal, pois:

[...] compreendem-se como políticas sociais aquelas relativas a ações que determinam o padrão de proteção social a ser implementado pelo Estado, com ênfase na redistribuição dos benefícios sociais para a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (MOREIRA; LARA, 2012, p. 61).

Seguindo a lógica neoliberal, o Estado deve prover o controle de gastos sociais, mantendo um exército de reserva para controle da oferta e demanda do emprego. A principal meta do governo deveria ser o controle orçamentário e estabilidade econômica (ANDERSON, 2005, p. 11), para que o crescimento fosse atingido.

O comprometimento das políticas sociais fica evidente e resume-se ao livre mercado. Na visão neoliberal, os programas para atender questões sociais impactam na livre iniciativa e na individualidade, desestimulando a competitividade e o equilíbrio do mercado (AZEVEDO, 2004, p. 13). Para o capitalismo, as políticas sociais possuem importância estratégica, submetendo as ações do Estado aos interesses gerais do capital, de modo a utilizar tais políticas como controle social, pois:

As políticas públicas, particularmente as de caráter social, são mediatizadas pelas lutas, pressões e conflitos entre elas. Assim, não são estáticas ou fruto de iniciativas abstratas, mas estrategicamente empregadas no discurso dos conflitos sociais, expressando em grande medida, a capacidade administrativa e gerencial para implementar decisões de

governo. [...] Por isso mesmo, uma análise das políticas sociais se obrigaria a considerar não apenas a dinâmica do movimento do capital, seus meandros e articulações, mas os antagônicos e complexos processos sociais que com ele se confrontam (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 8).

O neoliberalismo, sob enfoque social, atinge seu objetivo e cria sociedades desiguais. Exige do Estado políticas de austeridade orçamentária nas políticas sociais, gerando demandas sociais, numa relação de poder entre as classes, “principalmente os *aparelhos ideológicos de Estado*, intervém *então*, pelo seu papel na reprodução das relações políticas e ideológicas, na reprodução dos *lugares* que definem as classes sociais (POULANTZAS, 1978, p. 31, grifos do autor).

O Brasil acompanhou a intensa movimentação do capital, num processo de transição de regime de acumulação no modo de regulamentação social e política. Destaca-se aqui o papel das políticas públicas, que deveriam ser voltadas para atender às demandas sociais, o que Moraes (2001) chama de acesso universal. Neste processo, os serviços públicos são considerados direitos sociais, mas num regime neoliberal ocorre o acesso seletivo, de modo a se definir o receptor dos benefícios. Segundo Moraes (2001), na lógica neoliberal, os programas sociais se resumem a atender somente à pobreza extrema, que custa pouco, se aproximando das políticas compensatórias. Na perspectiva de análise dessa totalidade, encontra-se a estruturação das políticas educacionais, sendo necessário identificar qual a função da educação e suas definições.

3.2 Políticas de educação e a redefinição do papel do Estado

Para compreender a trajetória percorrida para a construção das políticas que consolidaram a efetivação da educação infantil e seu desenvolvimento no Brasil, é imperioso entender o significado da educação no contexto histórico-social abordado e considerar os fenômenos por meio dos quais se estabelece a educação enquanto política pública, ou seja, no que se refere a uma política voltada ao social. Essa compreensão tem a mesma perspectiva de Shiroma, Moraes e Evangelista, quando afirmam que:

[...] ao longo da história, a educação redefine seu perfil reprodutor/innovador da sociabilidade humana. Adapta-se aos modos de formação técnica e comportamental adequados à produção e à reprodução das formas

particulares de organização do trabalho e da vida (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 9).

Com a falência do Estado de bem-estar social⁸ o Estado abre mão de seus aparelhos para proteger as condições para produção de riquezas. Como sustentação do sistema de acumulação, o neoliberalismo admite que o papel interventor do Estado deve estabelecer o equilíbrio para a reprodução e expansão do capital, sendo facilitador na esfera econômica. É nesse contexto que se concretizam as ações do Estado e seus aparelhos, consolidando a luta das classes para uma estrutura dos modos de produção.

Os aparelhos de Estado – incluindo a escola - cumprem funções específicas nas reproduções das relações sociais, consolidando a existência do poder do Estado. Como esclarece Poulantzas, “os aparelhos de Estado têm como principal papel a manutenção da unidade e a coesão de uma formação social, que concentra e consagra a dominação de classe e a reprodução, assim, das relações sociais, isto é, das relações de classe” (POULANTZAS, 1978, p. 26). Cumprindo as funções delimitadas para os aparelhos do Estado, as políticas públicas, que devem atender a sociedade, são elaboradas por um Estado que não tem comprometimento com as necessidades verdadeiras e reais. Eis o que diz Marx:

A razão sempre existiu, mas nem sempre sob a forma racional. A crítica pode, pois, partir de qualquer forma de conhecimento teórico e prático, e das formas próprias da realidade existente, para desenvolver a realidade verdadeira como seu fim e objetivo últimos. Ora, no que concerne à vida real, o Estado político, mesmo onde ele não está impregnado de exigências socialistas, contém precisamente em suas formas modernas, as exigências da razão (MARX, 1843 apud LEFEBVRE, 1968, p. 112).

Ao discutir as implicações do capitalismo sobre as políticas educacionais, é preciso compreender primeiro qual o sentido da educação para o capitalismo. Na obra *O Capital*, de Marx, encontra-se um significado que expõe o olhar do capital sobre educação capitalista:

Para modificar a natureza humana geral de tal modo que ela alcance habilidade e destreza em determinado ramo de trabalho, tornando-se força de trabalho desenvolvida e específica, é preciso determinada formação ou

⁸ No Brasil, o Estado de bem-estar não se desenvolve nos moldes dos países do pós-guerra, mas num modelo conservador (BENEVIDES, 2011, p. 65), comprometendo os direitos almejados nas lutas da década de 1980, que já nos anos de 1990 foram desconstruídos pelo mercantilismo dos serviços sociais implantados com a reforma do Estado e suas características neoliberais.

educação, que por sua vez, custa uma soma maior ou menor de equivalentes mercantis (MARX, 1985, p. 142).

Tal citação aponta, claramente, que a educação é compreendida como instrumento que subsidia a formação da força de trabalho e atende um modo de produção, que por sua vez produz um bem e promove a circulação de mercadorias (MARX, 1985). Logo, a força de trabalho é considerada uma mercadoria que será comercializada e deve ter um valor, como qualquer outra mercadoria. Essa mercadoria, a força de trabalho, deve ser permanente, contínua e perpetuada.

Para tanto, as forças de trabalho precisam ser continuamente substituídas, “por meio de subsistência dos substitutos, isto é, dos filhos dos trabalhadores” (MARX, 1985, p. 142). Assim, a função da educação para o capitalismo está vinculada a atender a essa perpetuação, garantindo e subsidiando o processo e relações com fins na acumulação de capital. Frigotto (2003), expõe claramente a crítica de Marx à forma submissa com que a escola serve ao capital e às relações sociais impostas à educação:

Marx e Engels, embora não tenham efetivado uma análise específica da questão educacional, em diferentes momentos criticam a perspectiva unilateral da subordinação da escola ao capital sob as relações capitalistas e os mecanismos de burlar as parcas conquistas dos trabalhadores contempladas nas cláusulas sobre educação nas leis fabris. Em suas obras, em diferentes momentos, delineiam-se as bases filosóficas de uma concepção omnilateral de educação e de qualificação humana, inscrita no horizonte da instauração de novas relações sociais dentro de uma nova sociedade (FRIGOTTO, 2003, p. 35).

A educação deve formar o indivíduo na sua totalidade, como “Marx e Engels defendiam, uma educação que contemplasse o homem em todas as suas dimensões, na sua forma integral” (NETTO, 2008, p. 74). No contexto capitalista, a concepção de educação atende uma lógica mercadológica, formando mão-de-obra qualificada que vá ao encontro com as necessidades do sistema, no fim maior de um resultado da melhoria na produção e, finalmente, no aumento do lucro e do processo de acumulação. O sistema capitalista encontra no aparelho escolar um mecanismo que possa manipular para corresponder aos interesses de mercado. A política educacional sofre o peso do poder do Estado, sua limitação e sua regulação, confrontando-se com o modo como se articulam tais interesses.

Friedman (1984 apud AZEVEDO, 2004, p. 15) reconhece a educação como uma política admissível que deve ser salvaguardada pelo Estado. Contudo, o Estado não deve arcar sozinho com a responsabilidade da educação, mas dividir essa responsabilidade com a iniciativa privada, diminuindo os gastos públicos. Como parte inserida no contexto histórico-social, a educação é fator determinante na modificação necessária para a obtenção do desenvolvimento da força de trabalho, tomando como base o pensamento de Marx e Engels, que conforme Netto (2008), entendem que num sistema capitalista, a educação torna-se um instrumento ideológico, dominada por interesses particulares.

Esses interesses são demonstrados no movimento do capital, no qual a educação é estratégia para que o trabalhador alcance habilidade em determinado trabalho, tornando-se mão-de-obra específica. A divisão de classes sociais promovida pelo capitalismo envolve questões políticas, ideológicas e econômicas. Na coesão dessas forças e dessa formação social, o Estado surge como organismo que consagra a dominação de classe e a reprodução dessas relações sociais.

Para o Estado, a escola é um aparelho ideológico, sendo uma das esferas mais importantes de relação da sociedade, com as representações de seus conflitos, nos sistemas e nas atividades educacionais. Tem função mediadora e está inserida na interdependência das relações sociais e por consequência reproduz a divisão de classes, conforme sugere Poulantzas (1978), quando afirma que “os aparelhos de Estado, dentre os quais está a escola como aparelho ideológico, não criam a divisão de classe, mas contribuem para tal divisão e, assim, para sua reprodução ampliada” (POULANTZAS, 1978, p. 30).

Entretanto, ao se tratar a escola como aparelho ideológico do Estado, deve-se considerar as contradições compreendidas no processo educacional, pois conforme Cury (1987), “a educação, longe de assegurar definitivamente e para sempre a reprodução do *sistema atual*, pode contribuir para sua modificação” (CURY, 1987, p. 74). Nessas condições, embora as ideias trabalhadas na escola possam ser concepções da teoria das classes dominantes - nesse caso, voltadas à ideologia neoliberal - a educação possibilita a formação de novos saberes e outros interesses, que podem divergir daqueles da classe dominante. Logo, o Estado pode ter um projeto educacional de dominação, mas há um papel “potencial da educação: um *saber* que torne mais lúcido o *fazer* superador

das mesmas condições sociais” (CURY, 1987, p. 74). Assim, a educação para o capitalismo pode subsidiar a construção da hegemonia, mas também pode revelar poder transformador na sociedade:

A educação, enquanto instrumento de disseminação de um saber mais abrangente, entra em contradição com a sociedade capitalista. O saber enquanto intenção pode vir a ser apropriado (tornar próprio) pelas classes subalternas. Ao incorporá-lo à sua prática, o tornam instrumento de *crítica das armas*, pois na sua prática (no conjunto das relações sociais) reside a contradição da intencionalidade dominante: a oposição entre o saber do dominante e o fazer do dominado (CURY, 1987, p. 71).

As políticas educacionais dependem das ações do Estado, de sua racionalidade e deliberações sobre as políticas públicas. Estão condicionadas na forma que o Estado define sua concepção de educação. Tratando-se de um sistema neoliberal, as políticas resumem-se ao resultado produtivo, que está sob os interesses gerais do capital, pois segundo Libâneo:

Manifesta-se, desse modo, a tendência de vincular a educação ao novo paradigma produtivo, na ótica do que se denomina neotecnicismo. Há uma volta ao discurso do racionalismo econômico, do gerenciamento/administração privado como modelo para o setor público e do discurso do capital humano (formação de recursos humanos) (LIBÂNEO, 2010, p. 104).

Tendo isso em vista, a partir do fim da década de 1970, acontece a ascensão de governos de direita, em alguns países europeus – a exemplo da Inglaterra. Nos Estados Unidos também se consolida o triunfo da ideologia do neoliberalismo. Contrariamente a esse movimento, em países como Espanha, França, Itália e Portugal, elegeram-se candidatos de esquerda, com apoio dos movimentos populares.

Na década seguinte, as medidas do Consenso de Washington (1989) tinham preocupação com a regulação da economia e para colocar as ações em prática tinha como objetivos alcançar países da América Latina com potencial para encampar a política neoliberal. Como estratégia, “para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado” (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 764).

Com o discurso da ineficiência do Estado, as políticas neoliberais indicavam a reforma do Estado como estratégia para alcançar o desenvolvimento

econômico e social, em que o Estado, sozinho, não seria capaz de atingir metas tão aguerridas, necessitando, para tanto, ser reformado. Esse é um momento em que o movimento neoliberal demonstra sua amplitude e obtém grande resultado positivo, pois, segundo Anderson:

[...] este é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional (ANDERSON, 2005, p. 22).

Nessa ambição e extensão estruturais, o neoliberalismo conta com uma organização social, na qual se destaca o papel dos organismos multilaterais como o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), entre outros, que operam em âmbito global para a hegemonia do capital. Considerando a necessidade de liquidez demandada pelo capital, os governos recorrem às instituições financeiras, que exigem desses governos ações que correspondam às suas políticas de mercado. Embora esses agentes internacionais discurssem em defesa das políticas sociais, o preço pago por tais ações é a sustentação da reforma do Estado, promovendo o fortalecimento do capital e do processo de acumulação (SILVA JR, 2002).

Em esfera nacional, o Brasil segue as diretrizes neoliberais com a reforma do aparelho do Estado. Com o fim do período de ditadura militar (1969-1985), o país passa por uma reabertura da política e por um processo de redemocratização, com embates e lutas históricas. Assim, em meio às soluções para a crise socioeconômica, com o findar do período ditatorial, entra em debate a discussão de quais seriam as características das políticas sociais. Contudo, o Estado interfere de modo incisivo para garantir a implementação das propostas neoliberais. As transformações ocorridas ao longo do século XX, as crises econômicas e a globalização delinearam uma nova perspectiva para a função das políticas públicas com caráter social. Para um Estado que atende aos interesses do capital, essas políticas são mecanismos de controle social e instrumento estrutural de regulação de mercado, como abordam Noma e Czernisz (2010):

Também faz parte do ideário de orientação neoliberal, a apologia da educação como estratégia fundamental para o desenvolvimento econômico e social dos países capitalistas periféricos, entre eles os da América Latina. A focalização de recursos estatais direcionados a parcelas mais pobres da população é uma das ações políticas decorrentes da doutrina neoliberal (NOMA; CZERNISZ, 2010, p. 1960).

O governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), assume o governo numa situação denominada como “período de emergência econômica” (PAULANI, 2010, p. 119), ilustrado pela hiperinflação e colapso econômico. Com vistas a um projeto de estabilidade econômica e desenvolvimento sustentável, ocorre o desmanche do Estado, com o controle dos gastos públicos e a privatização de estatais. Com isso, Collor introduz o ideário neoliberal no Brasil, que foi implementado em seguida nos moldes peculiares do próximo governo.

Com a promessa de “modernização” do país, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) consolida as propostas iniciadas no governo anterior, acatando as políticas do Consenso de Washington e promove a abertura da economia para atender princípios da globalização. No seu governo é criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com o então ministro Luis Carlos Bresser Pereira. Bresser, que ao voltar de uma formação na Inglaterra trouxe os princípios da Terceira Via, numa perspectiva do ideário da social democracia, defendia que via na ascensão da “economia do conhecimento” a possibilidade de se implantar aqui tais princípios (GROPPO; MARTINS, 2008, p. 231). Em 1995, o MARE, pautado numa política que corresponde às orientações da reforma do Estado, lança o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, com o seguinte fundamento:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado (BRASIL, 1995, p. 12).

Notadamente, ao implantar a reforma do Estado, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) implementa um plano baseado nas propostas da Terceira Via, diferente do neoliberalismo ortodoxo, porém, como uma nova versão amenizada do neoliberalismo (GROPPO; MARTINS, 2008, p. 227). Tal proposta

tinha o intuito de estimular novas organizações da comunidade, incentivando parcerias com a sociedade civil, mas que correspondessem à sustentação do capital:

As fronteiras entre o público e o privado têm se modificado no contexto atual de crise do capitalismo, em que as suas estratégias de superação – neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e Terceira Via – redefinem o papel do Estado, principalmente para com as políticas sociais. O neoliberalismo e a Terceira via, atual social-democracia, têm o mesmo diagnóstico de que o culpado pela crise atual é o Estado e têm o mercado como parâmetro de qualidade (PERONI, 2015, p. 17).

Tais medidas ilustram a materialização do Estado mínimo. A área privada se fortalece diante do encolhimento da área pública. O plano justifica as intenções de um governo que visa atender às necessárias mudanças na administração pública, se adaptando à nova ordem mundial, correspondendo aos interesses gerais do capital, com um Estado capaz de mediar as transformações exigidas pelo mundo contemporâneo. Uma das características do plano é a da reestruturação para transformação num Estado menos regulador, no qual “a desregulamentação, seja ela do controle de qualidade de bens e produção, seja ela da proteção social ou da economia, tornou-se mais presente a partir do processo de reforma” (OLIVEIRA, 2011, p. 55). Outro aspecto relevante do reordenamento do Estado refere-se à descentralização, com a transferência das responsabilidades para Estados e municípios:

Com base nessas considerações, importa reter a ideia de que é no contexto da reforma do Estado que o terceiro setor é estimulado a essa forma de participação, e no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995) encontram-se os elementos centrais do chamamento e do desafio apresentados pelo governo para que este setor assuma a execução de políticas sociais e, assim, atue como espaço de transferência de responsabilidades estatais (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, 769).

A descentralização para o governo torna-se essencial, principalmente para a estrutura organizacional, estimulando a “participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (BRASIL, 1995, p.12), num processo denominado de “publicização”, ou seja:

[...] a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (BRASIL, 1995, p.12).

Regulam-se a partir daí os mecanismos para as políticas de parceria entre poder público e privado, o que foi denominado de terceira via, política implantada originalmente com a social democracia na Inglaterra de Tony Blair, como uma “suposta alternativa e ao mesmo tempo uma combinação de elementos do neoliberalismo e da social-democracia” (GROPPO; MARTINS, 2008, p. 221).

Com essa política, as ações das organizações não-governamentais, das instituições sem fins lucrativos e do terceiro setor, reforçam o ideário da terceira via, desresponsabilizando o Estado. A terceira via passa a ter uma forte atuação nas políticas educacionais e, principalmente, no atendimento da educação infantil. Nesse processo o Estado não é mais o principal responsável pelas políticas sociais e econômicas, mas sim o promotor dessas políticas, em sistema de parcerias público-privadas.

Considerando a necessidade de ações para a obtenção do consenso, a ressignificação da educação era um dos objetivos no novo projeto de governo, com ajustes que atendessem à reestruturação global da economia. Por sua dimensão política e sendo esta uma política social, a educação torna-se fundamental num projeto societário, pois segundo Azevedo (2004):

[...] não se pode esquecer que a escola e principalmente a sala de aula, são espaços em que se concretizam as definições sobre a política e o planejamento que as sociedades estabelecem para si próprias, como projeto ou modelo educativo que se tenta por em ação (AZEVEDO, 2004, p. 59).

Desse modo, a formulação das políticas educacionais atendia a um projeto global em curso, constituindo-se importante veículo para o desenvolvimento, estando subordinada às políticas econômicas, conforme colocam Shiroma, Moraes e Evangelista:

[...] atribuiu-se à educação o condão de sustentação da competitividade nos anos 1990. Vasta documentação internacional, emanada de importantes organismos multilaterais, propalou esse ideário mediante diagnósticos, análises e propostas de soluções considerados cabíveis a todos os países

da América Latina e Caribe, no que toca tanto à educação, quanto à economia. Essa documentação exerceu importante papel na definição das políticas públicas para a educação do país (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 47).

A nova ordem mundial, com reestruturação produtiva e avanços tecnológicos, justificava a exigência de uma educação de qualidade, visando a qualificação profissional. Na Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990), reuniram-se vários governos e agências internacionais, entre elas UNESCO, Banco Mundial e PNUD. O encontro recolocou a educação no debate central global, estabelecendo metas para o ano 2000 e destacando as necessidades básicas da aprendizagem. O Brasil, por estar entre os países com maior taxa de analfabetismo do mundo, se comprometeu a ações efetivas para articular políticas educativas (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 49). As metas estabelecidas na conferência, demonstravam as intervenções das organizações internacionais nas políticas educacionais brasileiras.

Outro documento importante para a definição das políticas educacionais brasileiras no período foi o Relatório Delors, sob o título *Educação: um tesouro a descobrir*, produzido entre 1993 e 1996 pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Organizado pela UNESCO e coordenado pelo francês Jacques Delors, com a participação de especialistas de todo mundo, o documento contextualiza o cenário globalizado e tecnológico, alegando a necessidade de um novo conceito de educação para atender à modernidade global: “os sistemas educativos devem dar resposta a esta necessidade, não só assegurando os anos de escolarização ou de formação profissional estritamente necessários, mas formando cientistas, inovadores e quadros técnicos de alto nível” (DELORS, 2003, p. 71).

O relatório comunga com os pressupostos dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial, que financia projetos educacionais para o desenvolvimento econômico. Com vistas a superar os desafios do próximo século, o documento reforça os pressupostos dos organismos multilaterais para a implementação das reformas necessárias, inclusive a descentralização:

[...] a Comissão pretende chamar a atenção para a necessidade de uma solução a mais longo prazo, que leve ao sucesso das reformas que se impõem. [...] a Comissão chama a atenção para o interesse de uma sábia descentralização, que conduza a um aumento da responsabilidade e da capacidade de inovação [...] (DELORS, 2003, p. 25).

O Brasil está submetido à proposta de um projeto de modernização e desenvolvimento, assegurando a rentabilidade, a expansão do capital e o fortalecimento da economia. Sua principal intenção é um projeto societário de mercantilização e modernização e a educação é a solução para questões sociais e econômicas, como comentado por Libâneo:

As orientações do Banco Mundial para o ensino básico e superior são extremamente representativas deste novo momento. Elas refletem a tendência da nova ordem econômica mundial, o avanço das tecnologias e da globalização, as quais requerem indivíduos com habilidades intelectuais mais diversificadas e flexíveis, sobretudo quanto à adaptabilidade às funções que surgem constantemente. [...] O Banco Mundial requer que a educação escolar esteja articulada ao novo paradigma produtivo, para assegurar o acesso aos novos códigos da modernidade capitalista (LIBÂNEO, 2010, p. 102).

Sob essa análise as políticas educacionais materializam as ações do Estado e seu projeto de sociedade. Torna-se evidente a preocupação com a formação do capital humano, numa lógica de mercado para o capital e garantindo a tão sonhada hegemonia, resultando no condicionamento das políticas educacionais e em influências no desenvolvimento de políticas para a educação infantil.

3.3 Educação infantil nas reformas educacionais na década de 1990

Em 1990, fundamentado pelos ordenamentos da Constituição Federal e revogando o Código de Menores, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)⁹, com um conjunto de normas jurídicas de proteção integral à criança e ao adolescente. Delegava ao poder público a consolidação desses direitos. Com um papel de relevância na legislação sobre a infância, o ECA contribui de modo valioso para a política de educação infantil, quando institui como dever do Estado o atendimento de crianças em estabelecimentos específicos: “Art. 54 - É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: [...] IV - Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1990).

Apesar da grande contribuição para as políticas sociais, como a educacional, a redação do ECA, assim como a da Constituição Federal, deixa marcas do pensamento neoliberal quando remetem à educação como objetivo para

⁹ O ECA foi instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

alcançar uma das lógicas de mercado, a formação do capital humano¹⁰ para o trabalho: “Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e **qualificação para o trabalho** [...]” (BRASIL, 1990, grifos nossos).

Após o início da redemocratização do país, em 1993, sob o governo do presidente Itamar Franco, foi criado o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA)¹¹, com a finalidade de dar atenção integral à criança de 0 a 6 anos (BRASIL, 1993), sem que no documento fosse relacionado tal atendimento à educação infantil. Porém, no mesmo ano, acompanhando o crescimento do debate em torno de tal pauta, o Ministério da Educação anuncia o Plano Decenal de Educação para Todos, que tem como objetivo cumprir as metas estabelecidas na Conferência Mundial de Educação para Todos, de Jomtien. Assim, “com esse plano, o Brasil traçava as metas locais a partir do acordo firmado em Jomtien e acenava aos organismos multilaterais que o projeto educacional por eles prescrito seria aqui implantado” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 52).

Como resultado das discussões acerca da importância de políticas para a infância e a necessidade de mecanismos para sua implementação, o MEC passa a produzir documentos para orientar a política de educação infantil. Em 1994, o MEC elabora o documento *Política Nacional de Educação Infantil*, com “diretrizes gerais [...] relativas a esse segmento educacional” (BRASIL, 1994, p. 7). O documento apresenta propostas de expansão da oferta de vagas e “o fortalecimento, nas instâncias competentes, da concepção de educação e cuidado como aspectos indissociáveis das ações dirigidas às crianças e a promoção da melhoria da qualidade do atendimento em creches e pré-escolas” (BRASIL, 1994, p. 9). Busca por parcerias com organizações não-governamentais e o importante papel dessas instituições, como mobilização da sociedade civil, cabendo ao Estado o controle de repasses e acompanhamento do serviço por elas prestado.

Nesse período, embora os movimentos sociais estivessem entusiasmados com a transição para a democracia, a então chamada “Nova República” se manteve presa às alianças conservadoras, sob o poder das classes dominantes, como vemos em Peroni (2013):

¹⁰ A formação de capital humano vincula o objetivo da educação para corresponder aos interesses de mercado e promover o desenvolvimento econômico. Transforma a educação “de um direito social e subjetivo a uma concepção mercantil de formação humana” (FRIGOTTO, 2015, p. 217).

¹¹ O PRONAICA foi criado pela Lei nº 8642, de 31 de março de 1993.

A construção da democracia encontrou enormes obstáculos. O Brasil viveu um processo de abertura pactuado com as forças da ditadura. Quando estava avançando alguns passos na participação popular e na luta por direitos sociais, sofreu o impacto das estratégias do capital para superação de sua crise, as quais já estavam em curso no resto do mundo e vinham em sentido contrário a esse movimento, em um processo de minimização dos direitos sociais (PERONI, 2013, p. 7).

Diante dos grandes interesses internacionais, eclodiam as medidas para implantação e execução do projeto educacional e a discussão da educação infantil recebeu destaque no âmbito das políticas públicas, delineando-se de modo emergente e conceitual, inserida no debate das reformas educacionais iminentes. Atenta-se para o fato de que o Brasil, para cumprir com a agenda internacional, precisava de ações que agregassem esforços para atender aos interesses do capital.

O governo de Fernando Henrique Cardoso trabalhou a educação como meta, definindo seu papel econômico para o desenvolvimento:

As reformas neoliberais, ao longo do Governo Fernando Henrique, aprofundaram a opção pela modernização e dependência mediante um projeto ortodoxo de caráter monetarista e financista/rentista. Em nome do ajuste, privatizaram a nação, desapropriaram o seu patrimônio (Petras; Veltmeyer, 2001), desmontaram a face social do Estado e ampliaram a sua face que se constituía como garantia do capital. Seu fundamento é o liberalismo conservador redutor da sociedade a um conjunto de consumidores. Por isso, o indivíduo não mais está referido à sociedade, mas ao mercado. **A educação** não mais é direito social e subjetivo, mas **um serviço mercantil** (FRIGOTTO, 2011, p. 240, grifos nossos).

Tal proposta afeta, diretamente, as políticas para a infância. Em 1995, em continuidade à definição de ações para criar mecanismos de orientação das políticas de educação infantil, o MEC publica *Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças*, com princípios quanto à organização e funcionamento interno das creches, e ainda abordando diretrizes e normas políticas, “voltado para as necessidades fundamentais das crianças” (BRASIL, 2009a, p. 7).

No mesmo ano, representantes de Ministérios e sociedade civil, em encontro para o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade¹², elaboraram o

¹² O PBQP – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, com participação de vários Ministérios, “significou um ponto de inflexão na elaboração das políticas educacionais” (SHIROMA, 2011, p. 65).

documento *Questões Críticas da Educação Brasileira*. No documento é notório o objetivo de atender a lógica de mercado e adequar a educação à formação do cidadão produtivo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011). Especialmente para a educação infantil, o documento recomenda a expansão do atendimento da pré-escola, mas consolida a intenção da Terceira Via, desresponsabilizando o Estado, com a proposta de:

[...] expansão do atendimento ao pré-escolar, para oferecer a todos as mesmas oportunidades de sucesso e progressão escolar, desde as primeiras séries. As iniciativas comunitárias consideradas habilitadas devem ser apoiadas, **eximindo o Estado, neste momento, da construção de uma rede de pré-escolas** (BRASIL, 1995, grifos nossos).

É explícita a contradição entre a legislação do período e a realidade proposta na reforma da educação, influenciando as estruturas da sociedade, como demonstra Silva Jr. quando diz que “a reforma educacional brasileira da segunda metade dos anos 1990 é ela mesma, na sua particularidade, tal mudança das estruturas sociais brasileiras” (SILVA JR., 2002, p. 110). Identifica-se claramente, tal contradição quando se constata a legitimação dos deveres do Estado quanto aos direitos da criança vinculados à educação infantil e recém instituídos pela Constituição Federal e ECA, mas fica evidente nos documentos emitidos pelo governo a isenção de responsabilidade estatal quando da implementação de ações voltadas às políticas educacionais, estimulando o interesse da iniciativa privada e reduzindo o papel do Estado.

Nesse contexto das reformas educacionais, os movimentos sociais, educadores e entidades nacionais discutiam um projeto para a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, construído, criticamente, ao longo da última década. O projeto que resultou desse debate contrariava os interesses e a estratégia do governo FHC de aprovar uma lei que correspondesse aos determinantes da mundialização do capital e dos ideários neoliberais, “dominantemente a serviço desse pensamento como diretriz e concepção educacional de Estado” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 108). O projeto de lei apresentado sofreu inúmeras emendas, numa tramitação que ilustrou a tática governista em rejeitar a proposta e substituir por aquela que seria adequada ao plano de reforma do governo.

As estratégias do capital provocaram consequências no desenvolvimento das políticas sociais, como já abordado. As medidas para as

reformas educacionais da década de 1990 impactaram diretamente no desenvolvimento das políticas para a educação infantil. A condução das medidas da reforma educacional encontrava esforços dos organismos multilaterais:

[...] atribuiu-se à educação o condão de sustentação da competitividade nos anos 1990. Vasta documentação internacional, emanada de importantes organismos multilaterais, propalou esse ideário mediante diagnósticos, análises e propostas de soluções, considerados cabíveis a todos os países da América Latina e Caribe, no que toca tanto à educação quanto à economia. Essa documentação exerceu importante papel na definição das políticas públicas para a educação no país (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 47).

A nova LDBEN foi aprovada pela Lei nº 9394/1996¹³ e sancionada em 20 de dezembro de 1996. Representava um projeto distante das aspirações do projeto produzido pela sociedade civil, principalmente por ser, como consideram Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), uma lei que, “da forma como foi aprovada, não impede nem obriga o Estado a realizar alterações substantivas na educação” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 43). Assim, a LDBEN balizou o projeto neoconservador adotado pelo governo FHC, pois conforme Frigotto (2003):

[...] a própria derrota eminente das organizações democráticas na aprovação da nova LDB, que em seus relatórios originais do projeto da Câmara incorporava enormes avanços em relação a anteriores, mas que pela junção e alquimia autocrática das propostas do Ministério da Educação do governo Fernando Henrique Cardoso e da proposta personalista do senador Darcy Ribeiro, reedita-se o velho, o dualista e fragmentário, não será o fim de tudo, mas apenas mais um entrave (FRIGOTTO, 2003, p. 203).

A nova lei foi proclamada em consonância com o plano de governo, baseado na descentralização e privatização. Isso corrobora com o discurso neoliberal, em que “a educação deixa de ser parte do campo social e político para ingressar no mercado e funcionar a sua semelhança” (MARRACH, 1996, p. 45). Promove um elemento facilitador para a atuação das forças do setor privado e promoção do caráter mercadológico da educação, com serviços educacionais como mercadoria para o consumo:

¹³ A LDBEN nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, modifica a LDB anterior (Lei nº 5692/1971). A lei teve novas atualizações no que se refere à Educação Infantil em 2013, como será abordado posteriormente.

Percebe-se que a LDB demonstrou compatibilidade com o cenário político e econômico, possibilitando ao governo implementar as reformas nas políticas educacionais, as quais se direcionam para um projeto neoliberal de educação. Desta forma, afirma-se que a LDB possui um caráter minimalista e características neoliberais (MOREIRA; LARA, 2012, p. 136).

A LDBEN institui, pela primeira vez, a educação infantil como primeira etapa da educação básica, legalizando seu atendimento em creches e pré-escolas:

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

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

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

II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade (BRASIL, 1996).

Instaura-se, pois, a regulamentação da educação infantil no sistema de ensino brasileiro, de modo a requerer uma organização e disposições pertinentes, como identifica Cury (1998):

A Educação Infantil passa a fazer parte, dizendo-se de uma forma mais direta, da estrutura e funcionamento da educação escolar brasileira. Isto quer dizer que a Educação Infantil deixou de estar prioritariamente no campo das escolas livres e passou ao âmbito das escolas regulares (CURY, 1998, p. 12).

Contudo, embora a LDBEN legalize a educação infantil no sistema educacional, essa etapa do ensino não é obrigatória. A LDBEN prioriza o ensino fundamental, cumprindo uma agenda do governo com a reforma educacional, na qual desobriga o Estado para com a educação infantil. De acordo com o parágrafo terceiro do artigo 87, “cada município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, **facultativamente**, a partir dos seis anos no ensino fundamental” (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Além disso, reforça o papel desse atendimento por organizações da sociedade, destacando a responsabilidade da família. Isto demonstra claramente uma política neoliberal para reduzir a carga sobre o Estado:

Outro ponto importante, que fica claro nos ditames neoliberais, é a questão da inversão do texto constitucional, no qual o dever da educação, que a

princípio era do Estado, passou para a família. Todas as ações do governo para com a Educação Infantil vão caracterizando a família como a principal responsável por esta e, desta forma, vai cumprindo as metas do Estado mínimo (ALMEIDA; LARA, 2005, p. 114).

A LDBEN de 1996, contempla ainda outro item de suma importância e que corresponde às características das reformas educacionais, que é a descentralização, definindo a estados e municípios suas respectivas responsabilidades. Oliveira (2009) considera que a “descentralização administrativa, financeira e pedagógica foi a grande marca dessas reformas, resultando em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações” (OLIVEIRA, 2009, p. 327).

O processo de descentralização é o cumprimento de um pressuposto da reforma do Estado, que se traduz em “municipalização e privatização” (ALMEIDA; LARA, 2005, p. 106). A responsabilidade da educação infantil, do ensino fundamental e médio passa às esferas estadual e municipal, sendo que especificamente a educação infantil também está contemplada em instituições privadas:

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:
I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; (BRASIL, 1996).

A medida de descentralização educacional, embora no discurso vise dar autonomia de gestão aos entes federativos, causou aos municípios e estados enormes desafios no desempenho dos sistemas de ensino. Utiliza-se de tal mecanismo para aplicar uma desconcentração¹⁴ de competências e de prestação de serviços. Não significa descentralização, mas sim mais um processo de desobrigação de determinada esfera governamental (OLIVEIRA, 2009, p. 195).

Atrelado ao processo de descentralização administrativa e de administrativa, o governo adotou a descentralização financeira para implementar a política de repasses. Em referência à distribuição de recursos para a educação, em 24 de dezembro de 1996 – apenas quatro dias após a promulgação da LDBEN – é

¹⁴ No contexto apresentado, no processo de descentralização há intenções não declaradas no discurso e “a desconcentração representa apenas a transferência de responsabilidades e tarefas, sem delegar poder de decisão e atendo-se ao campo administrativo, sem envolvimento com o campo político” (REZENDE, 2005, p. 5).

aprovada a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)¹⁵, que regulamenta o repasse de recursos a municípios e estados, que deverão, conforme letra da lei, “ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do Magistério” (BRASIL, 1997).

No discurso oficial do governo, o fundo “constitui um dos maiores avanços em busca da solução dos problemas do ensino fundamental público de nosso país, decorrentes dessa perversa distribuição de renda” (BRASIL, 1997?, p. 3). Porém, Azevedo (2002) destaca os problemas que o Fundo gerou para o atendimento da educação infantil em nível nacional:

[...] o FUNDEF constituiu-se em fonte de problemas, conforme verificado na redação do item “1” do diagnóstico do Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 10.172/2001). Este registra que a Sinopse Estatística da Educação Básica/1999 apresentou um decréscimo de cerca de 200 mil matrículas na pré-escola, em 1998, fato que persistiu, mesmo que em menor número (159 mil) em 1999. Essa redução foi atribuída ao fato de ter contemplado separadamente o ensino fundamental das etapas anterior e posterior da educação básica. Conforme o diagnóstico, recursos antes aplicados na educação infantil foram gastos pelos Municípios e Estados com o ensino fundamental, tendo sido fechadas muitas instituições de educação infantil (AZEVEDO, 2002, p. 62).

Notadamente, a LDBEN é omissa quanto ao financiamento¹⁶ da educação infantil e o FUNDEF corrobora com a ausência de investimento, provocando profundo impacto no atendimento da educação infantil. Ao vincular repasses às matrículas do ensino fundamental, o fundo demonstra a prioridade destas, em detrimento às outras etapas da educação básica e “o investimento na educação é relegado à disputa pela redistribuição dos recursos entre as diversas modalidades de ensino” (KUHLMANN JR, 1998, p. 205).

O governo adota uma política excludente em relação a outras etapas da educação, com destaque para a educação infantil, deixando aos municípios e estados a responsabilidade de organizar seu orçamento para priorizar o ensino fundamental de sua competência, como evidenciam Almeida e Lara (2005):

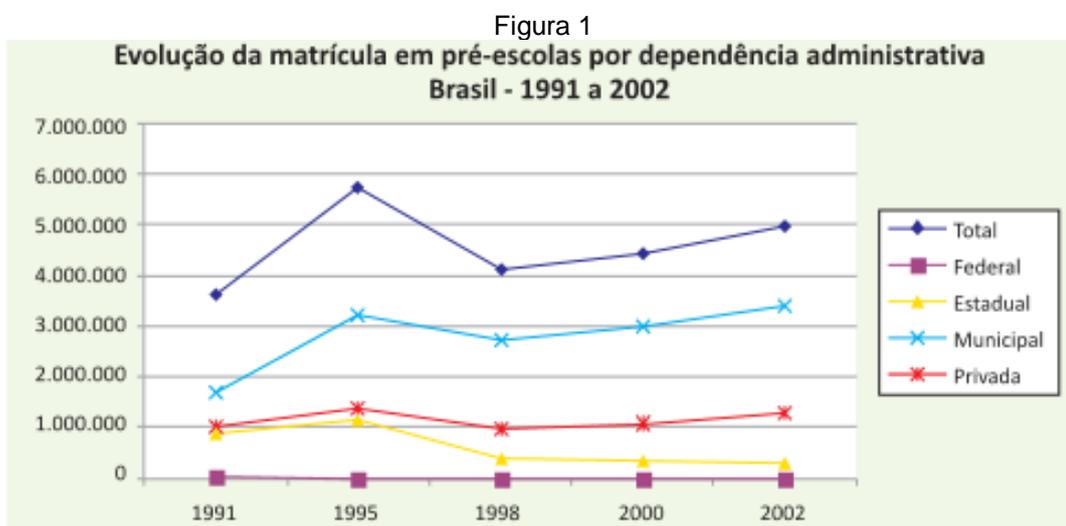
¹⁵ Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Em 2006, o FUNDEF é substituído pelo FUNDEB, que seria criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007.

¹⁶ Este trabalho não aborda a questão tributária do financiamento, pois trata-se de um assunto que requer estudo aprofundado e de grande complexidade, podendo desviar do objeto analisado.

O oferecimento da Educação Infantil pelos municípios é prejudicado pela falta de recursos, e foi agravada, na criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, pois a excluiu na distribuição de seus recursos, tornando quase nula a participação do MEC na implementação de recursos para este nível de ensino (ALMEIDA; LARA, 2005, p. 115).

Em consequência da implantação do FUNDEF, houve a expansão de matrículas do ensino fundamental, em contraste com a redução de matrículas de crianças de 0 a 6 anos. Há uma efetiva queda no investimento de recursos públicos em educação infantil, ocasionando um descréscimo de aplicação do PIB entre 2000 e 2003 (SILVA, 2013, p. 94).

Sem vincular recursos às matrículas da educação infantil, o governo negligenciou o atendimento, deixando a primeira etapa da educação básica, recém instituída na LDBEN, em um discurso retórico. Sem garantias de verbas para a educação infantil, os municípios se depararam com obstáculos para a manutenção das creches e pré-escolas, priorizando o atendimento ao ensino fundamental. Isso provocou uma queda nas matrículas da pré-escola, conforme a figura 1, com tímida retomada de crescimento a partir de 1999:



Fonte: Brasil (2009, p. 135).

Com a crescente demanda por vagas para crianças de zero a seis anos, o recurso é o embasamento no plano de reforma de FHC: estabelecer parcerias com instituições não-governamentais, ao encontro com a política da Terceira Via. Isso demonstra que, apesar dos avanços na legislação, a situação apresentava o crítico cenário da educação pública, partindo-se de uma realidade

que fragmentava o sistema de ensino e provocava uma fissura entre entes administrativos, de modo a inviabilizar a passagem da educação infantil do assistencialismo para o sistema educacional, como enfatiza Kuhlmann (1998):

Nota-se, nos que defendem a continuidade da educação assistencialista, o argumento administrativo da falta de verbas para a educação infantil em nome da prioridade ao ensino fundamental, sugerindo que os defensores da educação infantil seriam visionários a supor a fácil universalização do atendimento, sem consciência das dificuldades financeiras de nossa nação (KUHLMANN JR, 1998, p. 205).

Segundo Azevedo (2002), a redistribuição segue uma lógica dos ditames do Banco Mundial, que considera que a questão da qualidade dos serviços sociais não estava no quantitativo repassado, mas na gestão de recursos direcionados à educação e à ineficiência da gestão (AZEVEDO, 2002). Isso podia ser constatado ao observar-se que o percentual do PIB do período destinado à educação correspondia à despreocupação para a efetivação de políticas da educação, pois, “a ideia de que 3,9% do PIB é um percentual suficiente para o gasto educacional no Brasil faz parte do discurso da equipe ministerial do Governo atual” (RODRIGUEZ, 2001, p. 53). Este discurso representava propostas de soluções desconexas, pois “alegam preocupação em ampliar as oportunidades escolares, mas recomendam eficiência nos gastos sem pensar em aumentar a destinação de verbas para educação” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 95).

De qualquer modo, a redistribuição do recurso para a educação apresentava uma ineficácia desde sua concepção, pois a eficiência pauta-se nos resultados benéficos para o capital:

Nos anos 1990 renova-se o pleito da centralidade da educação, mas em termos mais adequados aos tempos de celebração – ou recelebração? – das virtudes do mercado: realidade inescapável que aloca recursos e benefícios sob o imperativo da eficiência capitalista. Nesse contexto, trata-se de convencer com o uso mínimo da ação estatal e da força. Trata-se de persuadir e construir novo consenso (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 13).

Apesar da implantação dessa política de descentralização, o governo manteve um mecanismo de controle, por meio de documentos emitidos pelo Ministério da Educação. Em 1998, o MEC elabora o *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil* (RCNEI), antes mesmo da publicação das *Diretrizes*

Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI). A publicação do RCNEI gerou polêmica e descontentamento em certos grupos sociais, por novamente ter caráter arbitrário do governo, não apresentando consenso entre a proposta do MEC e especialistas e setores da sociedade:

[...] o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI e as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil – DCNEI que de modo mais específico fundamentam os rumos para a Educação Infantil, os quais foram elaborados pelos governos de FHC sem a participação da sociedade, gerando grandes discussões em torno destes documentos (ALMEIDA; LARA, 2005, p. 113).

Entre outras críticas, o RCNEI é percebido como um suporte para o ensino fundamental, contribuindo para a meta que o Banco Mundial tem para o Brasil, que é “o desenvolvimento infantil em detrimento da educação infantil” (ALMEIDA; LARA, 2005, p. 114).

Em continuidade às estratégias para subsidiar ações que regessem a educação infantil, é lançado o documento *Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil*¹⁷, aprovado pelo Conselho Nacional de Educação. O documento torna obrigatório o cumprimento das diretrizes estabelecidas e estipula “parâmetros coerentes para a Educação Infantil, mas para cumpri-las é necessária a implementação de políticas públicas e sociais com princípio democrático e pessoal qualificado” (ALMEIDA; LARA, 2005, p. 114). Conforme deliberado pelo Conselho Nacional de Educação, os pressupostos das DCNEI são norteadores para a organização das instituições de educação infantil.

Nessa conjuntura, em que o governo articulava suas equipes na produção de orientações que implementavam políticas da sua reforma educacional, educadores e diversos segmentos da sociedade, alimentados pelo processo de democratização, debateram a educação nacional em instâncias como o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e nos Congressos Nacionais de Educação.

Como resultado desses debates, em 1998 é elaborada uma proposta coletiva para o Plano Nacional de Educação. O documento representava os anseios do FNDEP pela definição de políticas que promovessem efeitos

¹⁷ As Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil foram instituídas pela Resolução nº 01, de 07 de abril de 1999, do Conselho Nacional de Educação, quando foi aprovado o Parecer nº 22/1998, da Câmara de Educação Básica/CNE.

concretos para solucionar os problemas da realidade da educação brasileira. Esse documento originou no Projeto de Lei nº 4.155/1998, que teve em seu trâmite o apoio de políticos opositoristas ao governo FHC.

Como reação e seguindo sua tática de controle, o próprio governo protocolou sua proposta, que fora elaborada em razão dos debates do Plano Decenal e, como não era de interesse do governo, não fora tirado da gaveta. Além disso, Saviani analisa que a proposta apresentada pelo MEC “não corresponde aos interesses maiores da população brasileira em matéria de educação” (SAVIANI, 1998, p. 127).

Para ilustrar as divergências entre a proposta da sociedade brasileira (FNDEP) e a proposta governista, foi elaborado o quadro 2 abaixo, apresentando estas propostas com suas respectivas metas, tendo em vista o atendimento da educação infantil e os gastos públicos com esta etapa da educação:

Quadro 2 - Comparativo das propostas para o PNE

INDICADOR DAS METAS		Proposta da Sociedade Brasileira - PL 4155/98	Proposta do Governo FHC - PL 4173/98
EDUCAÇÃO INFANTIL	Creches	- Em 5 anos atender 20% de crianças até 3 anos de idade - Em 10 anos atender 50% de crianças até 3 anos de idade	Ampliar a oferta, em pelo menos 5% ao ano, para atender em 10 anos pelo menos 1/3 da população de até 3 anos de idade
	Pré-Escola	- Em 5 anos atender 50% de crianças de 4 a 6 anos de idade - Em 10 anos atender 100% de crianças de 4 a 6 anos de idade	Assegurar expansão anual de pelo menos 5% na oferta de vagas mantidas gratuitamente pelo Poder Público
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO		Aumentar em 10 anos os gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB	Elevar em 10 anos, através de esforço conjunto da União, Estados, Municípios e setor privado, o percentual do PIB aplicado em educação para atingir o mínimo de 6,5%

Fonte: Projetos de Lei nº 4155/1998 e nº 4173/98. Adaptado pela autora a partir de Saviani (1998, Anexos X e XI).

Considerando os dados apresentados, observa-se que a proposta do FNDEP para o atendimento da educação infantil contempla uma expansão de oferta de vagas bem mais ousada que a proposta do governo. A meta para dez anos, segundo documento da sociedade, elaborado pelo FNDEP, era atingir 50% de demanda de creche e 100% de demanda de pré-escola, enquanto a proposta governamental era de pelo menos 1/3 para creche, sem definir um atendimento para

a pré-escola. Isso demonstra que as entidades que participavam deste Fórum desejavam alcançar com mais brevidade o cumprimento da garantia do direito à essa etapa de ensino, enquanto o MEC manteve sua meta abaixo.

Quanto ao financiamento, a proposta do governo limita um mínimo de 6,5 % do PIB, cabendo aqui um destaque que no ano de 2000 o gasto com educação representou 4,7% do PIB. Já a proposta do FNDEP mais que dobra o percentual aplicado, de modo a garantir considerável aumento no investimento financeiro para as ações estabelecidas no próprio plano.

Saviani (1998), em análise da proposta elaborada pelo MEC, evidencia que os resultados “deixam claros os efeitos da determinação estrutural própria da forma social capitalista sobre a política educacional enquanto modalidade da política social que é tratada separadamente da política econômica e a esta subordinada” (SAVIANI, 1998, p. 3). O autor revela o caráter significativo do plano para possíveis mudanças necessárias na política educacional nacional:

A principal medida de política educacional decorrente da LDB é, sem dúvida alguma, o Plano Nacional de Educação. Sua importância deriva de seu caráter global, abrangente de todos os aspectos concernentes à organização da educação nacional, e de seu caráter operacional, já que implica a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados dentro do limite global de tempo abrangido pelo Plano que a própria LDB definiu para um período de dez anos (SAVIANI, 1998, p. 3).

Diante dessas e de outras disputas, o Plano Nacional de Educação foi aprovado pela Lei nº 10.172¹⁸ e sancionado em 9 de janeiro de 2001. Com reconhecida importância, o Plano vem a cumprir a LDBEN, que estabeleceu que a União deveria elaborar o PNE em colaboração com estados e municípios, definindo diretrizes e metas para os dez anos seguintes (BRASIL, 1996).

O PNE 2001 apresentava um diagnóstico da educação brasileira, definindo metas e estratégias para a solução de problemas existentes. Especificamente quanto à educação infantil, o PNE 2001 tinha um capítulo indicando diagnóstico e diretrizes, além de contemplar 26 objetivos, metas e estratégias, que em resumo, contemplavam: ampliação de oferta de vagas; definição de padrão mínimo de qualidade na infraestrutura das instituições; estabelecimento de um

¹⁸ Em 2014, houve a aprovação de um novo Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024, pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

programa para formação de profissionais; alimentação escolar em instituições públicas e conveniadas; materiais pedagógicos adequados à faixa etária; oferta gradativa de tempo integral; estabelecimento de parâmetros para o controle e avaliação para a melhoria da qualidade.

No enfoque dado ao atendimento, a meta estabelecida para a ampliação da oferta ficou assim estipulada:

META 1 - Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos (BRASIL, 2001, p. 12).

Apesar de ser um marco histórico para as políticas educacionais, segundo Valente e Romano (2002, p. 101), o plano não passou de uma carta de intenções, com destaque para o financiamento, que o plano aprovado definia como gasto mínimo de 7% do PIB. Demonstrou assim, que o governo ignorava a necessidade de ampliar o investimento financeiro na área. Tratando-se da educação infantil especificamente, Almeida e Lara (2005) destacam que o Plano foi chamado de carta de intenções, que foram inviáveis para a primeira etapa da educação básica:

[...] “carta de intenção” para a educação infantil, tendo em vista que foram vetadas as metas que ampliariam o atendimento em creches e em pré-escolas dentro de um determinado prazo, e as verbas para a educação das quais seriam alocados recursos para a Educação Infantil. As poucas verbas liberadas não foram suficientes nem para resolver os problemas existentes no ensino fundamental, que o governo elegeu como prioridade, ou seja, o plano não cumpre com seus objetivos, pois as metas e ações se tornaram inviáveis devido aos cortes realizados nos recursos financeiros (ALMEIDA; LARA, 2005, p. 113).

Considerando os vetos, com enfoque nas propostas de financiamento, percebe-se que a educação não é prioridade, pois os recursos não são suficientes nem para o ensino fundamental, apesar deste ser priorizado. Nesse aspecto, sem investimento necessário para o pleno atendimento da educação infantil, os recursos “ficam a cargo do setor privado, das parcerias com empresas e do trabalho voluntário” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 146). Tal medida comprometeu a concretização de avanços das políticas de educação infantil e as possibilidades de uma transformação em favor de uma educação cumprindo seu papel social:

Nesse contexto, as concepções de educação centradas na pedagogia histórico-crítica – e, portanto, as possibilidades de uma educação unitária e omnilateral e as suas exigências em termos das bases materiais que lhes dão viabilidade, disputadas quando da definição do Plano Nacional de Educação (PNE), explicitadas em diferentes Conferências Nacionais e que afetam a educação no conjunto da federação, mormente a educação básica – ficam subvertidas predominantemente pela concepção mercantil (FRIGOTTO, 2011, p. 245).

Sob a luz de toda essa legislação e normatizações e diante das reformas do governo, a educação brasileira inicia o século XXI com a tarefa de cumprir o estabelecido no PNE para o primeiro decênio, no qual deveriam ser executadas e implementadas suas metas. Mas, o desafio seria maior: superar os entraves para atender o que conclama o PNE e alcançar conquistas efetivas em suas metas, que viabilizassem avanços e possibilidades para a educação infantil. O desenrolar desta realidade histórica se demonstra no capítulo a seguir.

4 AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL PARA O INÍCIO DO SÉCULO XXI

Para a educação, o século XXI se inicia com intensos embates e grandes desafios. O Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001 pela Lei nº 10.172, expressa as disputas permanentes entre ideais dos movimentos sociais e o governo. A luta por políticas educacionais que correspondam aos anseios da sociedade é movida pela necessidade de um novo projeto societário.

A educação infantil estava imersa no processo de transição, deixando de ser responsabilidade assistencial e elevando-se à etapa educativa. Cumprir um projeto com tamanha envergadura colocou municípios diante de uma nova realidade, a de promover a oferta de educação para crianças de zero a seis anos em prol da garantia do seu direito. Cumprir esse direito da criança diante da realidade do contexto econômico e social, que ora se apresentava, deixava nítido o enorme desafio diante do histórico de não priorização da educação.

O Brasil do início do século XXI foi marcado pela mudança de governo, quando assume o país o Partido dos Trabalhadores, numa vitória dos partidos de esquerda, com a eleição para presidência da república de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e depois de oito anos, de sua sucessora Dilma Rousseff (2011-2016), considerando aqui o início de uma nova conjuntura social e política. Para essa conjuntura define-se um recorte do período de 2003 a 2016, pois conforme Frigotto, “não é o tempo cronológico que define uma conjuntura, mas a natureza dos acontecimentos e dos fatos e as forças sociais que os produzem” (FRIGOTTO, 2011, p. 237).

Embora a eleição do partido de oposição representasse o anseio da sociedade por mudanças no projeto societário, antiliberal e de desenvolvimento, o que se apresentou, mesmo que inicialmente, foi uma continuidade das políticas macroeconômicas do governo antecessor. Especialmente pelo conceito equivocado de desenvolvimento, que conforme Frigotto (2011), “é um processo de modernização e de capitalismo dependente em que a classe dominante brasileira, minoria prepotente, se associa ao grande capital abrindo-lhe espaço para sua expansão” (FRIGOTTO, 2011, p. 238).

A hegemonia exercida pelos detentores do capital, assistida na década anterior, reverteu-se à maioria, quando os movimentos sociais e a organização da sociedade civil elegeram um representante popular num processo

que pode ser comparado à chamada “hegemonia às avessas”, considerando-se que “a hegemonia continua a ser dos dominadores (continua a ser do capital), mas é operada pelos dominados (que detêm o comando do Estado)” (PAULANI, 2010, p. 127).

Outra expressão da hegemonia nesse fim de século XX e início de século XXI se caracteriza por uma maior politização da sociedade civil, em que os indivíduos se aproximam dos movimentos sociais e, num processo de consenso de ideais dominantes, contribuem para a consolidação de outra hegemonia¹⁹, a que Neves (2005) considera como a condução da classe trabalhadora, pelos meios de novo contexto da política, da moral e da cultura.

Em seus estudos sobre o pensamento gramsciano, Neves (2005) colabora para o entendimento das relações de poder diante das mudanças sociais, em que o Estado se reorganiza para se adequar às práticas educativas. “Na condição de educador, o Estado capitalista desenvolveu e desenvolve uma pedagogia da hegemonia, com ações concretas na aparelhagem estatal e na sociedade civil” (NEVES, 2005, p. 27). Assim, o Estado busca a tarefa de formar as massas populares e o homem coletivo para um novo processo de desenvolvimento. Isso colabora para o entendimento das relações entre as intencionalidades das políticas educacionais e suas implementações.

Nesta seção, observaremos a continuidade e o fortalecimento das parcerias público-privado, corroborando com o homem coletivo citado por Neves (2005), ampliando o apelo à responsabilidade social e reduzindo o papel do Estado. Assim, embora com novo projeto de política social, os governos de Lula e Dilma estabelecem um projeto de governo neoliberal de sociabilidade. São apresentadas sequencialmente as políticas educacionais do período, que incidiram diretamente na realidade histórica da educação infantil.

4.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação: um novo programa?

No governo do presidente Lula, houve uma maior participação da esfera dos movimentos sociais, com um processo mais democrático para a construção de políticas públicas. Ao mesmo tempo, o empresariado continua a ter

¹⁹ Lúcia Neves (2005) desenvolve um estudo sobre as reflexões de Gramsci sobre a hegemonia burguesa nas sociedades contemporâneas e as relações entre Estado e educação.

posição de destaque²⁰, interferindo na esfera das políticas para a educação. Isso revela que o período em questão, partindo de uma realidade histórica, foi marcado por contradições, como analisado por Frigotto, um período de continuidade e descontinuidade:

Diferente, todavia, das análises que operam no plano antinômico entre uma abstrata equação de continuidade ou descontinuidade, as quais, como bem nos alerta Fredric Jameson (1997), se inscrevem na ordem das abordagens lógicas e na retórica discursiva, a análise materialista histórica, terreno da contradição, refere-se a contextos e permite-nos perceber que a década analisada, no plano social e educacional, é, ao mesmo tempo, continuidade e descontinuidade (FRIGOTTO, 2011, p. 238).

A respeito da descontinuidade, alguns aspectos se diferenciaram da década de 1990, como:

[...] retomada, ainda que de forma problemática, da agenda do desenvolvimento; alteração substantiva da política externa e da postura perante as privatizações; recuperação, mesmo que relativa, do Estado na sua face social; diminuição do desemprego aberto, mesmo que tanto os dados quanto o conceito de emprego possam ser questionados; aumento real do salário mínimo; relação distinta com os movimentos sociais, não mais demonizados nem tomados como caso de polícia; e ampliação intensa de políticas e programas direcionados à grande massa não organizada que vivia abaixo da linha da pobreza ou num nível elementar de sobrevivência e consumo (FRIGOTTO, 2011, p. 240).

Quanto à continuidade e à contradição, essas características se estenderam também ao campo educacional, não havendo mudança no aspecto estrutural:

No plano das políticas educacionais, da educação básica à pós-graduação, resulta, paradoxalmente, que as concepções e práticas educacionais vigentes na década de 1990 definem dominantemente a primeira década do século XXI, afirmando as parcerias do público e privado, ampliando a dualidade estrutural da educação e penetrando, de forma ampla, mormente nas instituições educativas públicas, mas não só, e na educação básica, abrangendo desde o conteúdo do conhecimento até os métodos de sua produção ou socialização (FRIGOTTO, 2011, p. 242).

Destaca-se também que o governo buscava a construção de políticas partindo de uma proximidade com a sociedade organizada e com ênfase na ampliação de oportunidades para a camada mais pobre da sociedade, com vistas a alçar a justiça social. Em 2003, o Ministério da Educação, através da Coordenação

²⁰ A exemplo do Movimento Todos pela Educação, que trabalha em parceria com o MEC.

Geral de Educação Infantil (COEDI), criou o Conselho de Políticas para a Educação Básica, para cumprir uma agenda de compromissos do governo com o Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil²¹ (MIEIB) (MARQUEZ, 2006). Em 2004, o MEC encomenda dois estudos que resultarão no documento preliminar *Padrões de Infraestrutura para o Espaço Físico destinado à Educação Infantil e Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil*.

Já em 2006 é lançado o documento *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*, que foi discutido em oito seminários realizados em diversas regiões do país, organizados pela COEDI. O documento indica diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a área e “foi elaborado em parceria com o então Comitê Nacional de Educação Infantil” (BRASIL, 2006), para contribuir com a implementação dessas políticas. É destacada a importância da inclusão da creche na educação, explicitando “a função eminentemente educativa desta, da qual é parte intrínseca a função de cuidar”. O documento ressalta ainda a descentralização da responsabilidade da educação infantil, definido no PNE 2001:

Na distribuição de competências referentes à Educação Infantil, tanto a Constituição Federal quanto a LDB são explícitas na corresponsabilidade das três esferas de governo – município, estado e União – e da família. A articulação com a família visa, mais do que qualquer outra coisa, ao mútuo conhecimento de processos de educação, valores, expectativas, de tal maneira que a educação familiar e a escolar se complementem e se enriqueçam, produzindo aprendizagens coerentes, mais amplas e profundas. Quanto às esferas administrativas, a União e os estados atuarão subsidiariamente, porém necessariamente, em apoio técnico e financeiro aos municípios, consoante o art. 30, VI, da Constituição Federal (BRASIL, 2001).

O MEC defende que “a autonomia dos entes federados e o regime de colaboração são dois princípios indissociáveis no sistema federativo brasileiro” (BRASIL, 2006), conforme o quadro 3 abaixo, que traz as competências e ações dos diferentes entes federativos:

²¹ O MIEIB foi criado em 1999, a partir de movimentos sociais, com base nos Fóruns de Educação Infantil, com a participação de Fóruns de Educação das instâncias estaduais e municipais, “tendo como objetivo principal divulgar para a sociedade uma concepção de Educação Infantil, comprometida com os direitos fundamentais da criança, e com consciência sobre os primeiros anos do desenvolvimento do ser humano” (MARCHETTI, 2015, p. 31).

Quadro 3 – Competências da Educação Infantil para os níveis de governo

UNIÃO	Formulação da política nacional
	Coordenação nacional (articulação com outros órgãos e ministérios que tenham políticas e programas para crianças de 0 a 6 anos)
	Estabelecimento de diretrizes gerais
	Assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios
	Coleta, análise e disseminação de informações educacionais
	Regulamentação e normatização pelo CNE
	Formação universitária de professores
	Fomento à pesquisa
ESTADO	Formulação da política estadual
	Coordenação estadual
	Execução das ações estaduais
	Normatização pelo CEE
	Assistência técnica e financeira aos municípios
	Autorização, reconhecimento, credenciamento, fiscalização, supervisão e avaliação dos estabelecimentos do seu sistema de ensino
	Formação universitária de professores
	Fomento à pesquisa
	Formação de professores na modalidade Normal, em nível médio
MUNICÍPIO	Municípios com sistema municipal de ensino: formulação da política municipal
	Coordenação da política municipal
	Execução dos programas e das ações
	Normatização pelo CME (quando houver)
	Autorização, reconhecimento, credenciamento, fiscalização, supervisão e avaliação dos estabelecimentos do seu sistema de ensino
	Formação continuada de professores em exercício
	Fomento à pesquisa
	Municípios integrados ao sistema estadual de ensino: formulação da política municipal
	Coordenação da política municipal
	Execução dos programas e das ações

Fonte: PNEI: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à Educação (BRASIL, 2006a).

Quadro elaborado pela autora

Observa-se que, embora haja uma distribuição das competências quanto à educação infantil, o atendimento e execução dos programas e ações ficam a cargo dos municípios, com referência aos sistemas estaduais e municipais de ensino e à ausência de indicação para o sistema nacional.

Para Oliveira “os programas sociais implementados pelo governo Lula no primeiro mandato podem ser considerados em grande parte assistenciais ou compensatórios” (OLIVEIRA, 2009, p. 203), seguindo a mesma lógica do governo antecessor. Mas nesse governo, como “política social, a educação tem cumprido relevante tarefa na distribuição de renda aos mais pobres que se encontram na condição de assistidos, exercendo muitas vezes importante papel na seleção de públicos atingidos” (OLIVEIRA, 2009, p. 203).

Nessa perspectiva, em 2006 foi aprovada a Lei nº 11.274²², ampliando de oito para nove anos a duração do ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade e estabelecendo no artigo quinto, o prazo até 2010 para sua implementação (BRASIL, 2006b). De acordo com o MEC, “o objetivo de um maior número de anos no ensino obrigatório é assegurar a todas as crianças um tempo mais longo de convívio escolar com maiores oportunidades de aprendizagem” (BRASIL, 2007a, p. 7).

A lei garante a universalização do acesso das crianças de seis anos à educação e, conseqüentemente, reduz a demanda de uma certa quantidade de crianças na educação infantil. Mas apesar dessa ação, há a preocupação de especialistas na área, considerando-se que essa política deve respeitar a singularidade da educação da infância:

Isso significa que as crianças devem ser atendidas nas suas necessidades (a de aprender e a de brincar) e que tanto na educação Infantil quanto no ensino fundamental sejamos capazes de ver, entender e lidar com as crianças como crianças e não só como alunos. A inclusão de crianças de 6 anos no ensino fundamental requer diálogo entre educação infantil e ensino fundamental, diálogo institucional e pedagógico, dentro da escola e entre as escolas, com alternativas curriculares claras (KRAMER, 2006, p. 810).

Com vistas ao segundo mandato de Lula, a campanha eleitoral apoia-se no plano de governo com propostas “fundamentadas no argumento de que seu primeiro mandato foi carregado de uma herança negativa, motivada pelas ações do governo FHC, e que debilitaram o Estado” (PIO, 2014, p. 55). No plano, o governo enfatiza a prioridade à educação para o projeto de desenvolvimento do país, quando define que “o nome do meu segundo mandato será desenvolvimento. Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade” (LULA, 2006, p. 2).

Com a reeleição, o governo Lula (2007-2010) lança, em 24 de abril de 2007, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação²³. O plano conjuga ações entre os entes federativos, “em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL,

²² A Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006, altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade (BRASIL, 2006b).

²³ O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi instituído pelo Decreto Lei nº 6.094, de 24 de abril de 2007, com 28 diretrizes para a melhoria do ensino nacional (BRASIL, 2007b).

2007b). Tal compromisso reafirma o novo papel do Estado definido pela reforma estatal do governo antecessor, onde o Estado “deixa de ser o responsável e mantenedor da educação, para, simplesmente, gerenciar o sistema educacional” (PIO, 2014, p. 62). O Plano estabelece metas para implementar a integração de programas educacionais com outras áreas, além de confirmar a política de parcerias com instituições privadas e não-governamentais, conforme incisos do artigo 2º:

XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola; [...].

XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas; XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB (BRASIL, 2007b).

Observa-se que essas metas correspondem às características da política da Terceira Via, implantada por FHC e garantem a participação do setor privado e instituições não-governamentais, distribuindo as responsabilidades da educação entre Estado e sociedade civil. A educação infantil é citada, diretamente, no artigo segundo, no qual decreta:

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes: [...]

X - promover a educação infantil; (BRASIL, 2007b).

Em conjunto com o Compromisso Todos pela Educação, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estando o Ministério da Educação sob a gestão do ministro Fernando Haddad. Considera-se este o principal marco das políticas de educação do governo. O plano apresenta dezenas de programas como um conjunto de medidas que “podem ser organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização” (BRASIL, 2007c).

No documento *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas* define-se o objetivo da política nacional de educação, em que “o PDE oferece uma concepção de educação alinhada aos objetivos

constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil” (BRASIL, 2007c, p. 5). O documento reafirma a educação como estratégia para o desenvolvimento, considerando que “só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado, de forma a potencializar seus efeitos” (idem).

Apesar de ter uma boa receptividade pela sociedade em geral, o Plano também recebeu algumas críticas, pois não apresentava “garantias de que as medidas propostas surtirão o efeito pretendido e esperado” (SAVIANI, 2007, p. 1232). Saviani (2007) faz uma análise do PDE, conforme sintetizado no quadro 4:

Quadro 4 – Síntese de análise do PDE

Em que consiste o PDE	Abriga todos os programas e ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC Em relação à educação infantil, há apenas uma ação: o PROINFÂNCIA, para construção, ampliação e melhoria das instalações escolares
O PDE e o PNE	Confrontando-se a estrutura dos dois planos, o PDE não constitui um plano, mas um programa de ações As 30 ações que compõem o PDE incidem sobre aspectos previstos no PNE Sobre a educação infantil, nada é mencionado em relação às 26 metas estabelecidas do PNE
A qualidade da educação básica	O PDE se propõe a atingir a qualidade da educação básica, restando verificar se possui uma estrutura capaz de garantir tal consecução.
PDE e suas limitações	O PDE se apoia nos aspectos técnico e financeiro, sendo que o primeiro apresentou avanços quanto às avaliações do ensino e coleta de dados e o segundo tem caráter comprometedor, devido ao não aumento dos recursos financeiros.

Fonte: Adaptado pela autora a partir de Saviani (2007).

Por essa análise, pode-se verificar que há intenção de estabelecer ações para sua efetivação, com certo diálogo com as metas do PNE, indicando ações e sistematizações de estratégias que direcionam a condução dos vários níveis de ensino. Isso sugere um horizonte para o estabelecimento de prioridades e destinação de recursos. Contudo, a questão financeira permanece como o problema para se atingir as soluções apresentadas. Saviani (2007) aponta também destaques positivos do PDE, considerando que sua identidade própria está dada pelo IDEB²⁴, tendo como atores coadjuvantes os programas Provinha Brasil e Piso do Magistério:

²⁴ O IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica é um indicador nacional, criado pelo MEC com dados do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) e

Em sentido positivo, a singularidade do PDE se manifesta naquilo que ele traz de novo e que, portanto, não fazia parte do PNE e também não se encontrava nos planos anteriores. Trata-se da preocupação em atacar o problema qualitativo da educação básica brasileira, o que se revela em três programas lançados no dia 24 de abril: o “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica” (IDEB), o “Provinha Brasil” e o “Piso do Magistério” (SAVIANI, 2007, p. 1242).

Em específico à educação infantil, o cenário se apresentava limitado e escasso de políticas que realmente possibilitassem a obtenção de resultados e conquistas. Kramer, em artigo publicado no ano de 2006, demonstra a falta de ordenamento para a educação infantil:

No que diz respeito às políticas educacionais, para consolidar o direito e ampliar a oferta com qualidade, muitos desafios colocam-se: ausência de financiamento da educação infantil e as lutas por sua inclusão no FUNDEB, a organização dos sistemas municipais; a necessidade de que as políticas de educação infantil sejam articuladas com políticas sociais; a formação dos profissionais da educação infantil e os problemas relativos à carreira; as ações e pressões de agências internacionais, que têm exigido um constante alerta da parte dos movimentos sociais, em particular dos fóruns estaduais e do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB); as precárias condições das creches comunitárias não transferidas para as redes municipais de educação (KRAMER, 2006, p. 803).

A demanda pela educação infantil ampliava, ao mesmo tempo em que os municípios buscavam soluções para ampliar o atendimento, de modo a cumprir com os novos pressupostos educacionais. A necessidade de recurso específico para a educação infantil se fazia iminente. Com os recursos financeiros escassos, a perspectiva pela execução das metas para a educação infantil se comprometia cada vez mais. A reivindicação pela aprovação do fundo para contemplar a educação infantil ecoava nos movimentos sociais, o que finalmente ocorreu.

formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O indicador proposto é o resultado da combinação de dois indicadores: a) pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de determinada etapa do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio; e b) taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino (FERNANDES, 2007, p. 16). Para mais informações, consultar: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) - Série Documental – Texto para Discussão nº 26, Disponível em: www.inep.gov.br.

4.2 Fundeb e Proinfância: possibilidades de financiamento e expansão

Em 28 de dezembro de 2006, o governo publica a Medida Provisória nº 339, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O Fundo é regulamentado pela Lei nº 11.949, de 20 de junho de 2007, para substituir o FUNDEF, que contemplava somente o ensino fundamental. De notável reconhecimento, o FUNDEB abrange toda a educação básica, atendendo um apelo dos movimentos sociais, como citado por Kramer (2006):

A luta pela inclusão no FUNDEB da educação de crianças de 0 a 6 anos é parte visível deste processo, agregando – nestes anos de marasmo e descrédito nas instâncias de participação social – à mobilização órgãos públicos, organizações não-governamentais, partidos políticos, conselhos, UNDIME, universidades e parlamentares (KRAMER, 2006, p. 798).

O FUNDEB constitui-se como um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e das transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação. Independente da fonte de origem, todo recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica (BRASIL, 2008a). Contudo, o aporte financeiro permanece comprometido, pois ao atender além do ensino fundamental, incluindo educação infantil e o ensino médio, o aumento do número de alunos contemplados pelo FUNDEB é proporcionalmente superior ao aumento do recurso financeiro destinado:

Conforme foi divulgado no dia 20 de junho de 2007, na ocasião da sanção da lei que regulamentou o FUNDEB, o número de estudantes atendidos pelo Fundo passa de 30 milhões para 47 milhões, portanto, um aumento de 56,6%. Em contrapartida o montante do fundo passou de 35,2 bilhões para 48 bilhões, o que significa um acréscimo de apenas 36,3% (SAVIANI, 2007, p. 1248).

Assim, Saviani considera que o FUNDEB “representa um ganho de gestão; porém, não um ganho financeiro” (SAVIANI, 2007, p. 1248). Isso significa que o financiamento da educação básica possui recursos insuficientes para atender suas demandas, comprometendo a execução do PDE, principalmente por não apresentar acréscimo de novos recursos, com exceção da complementação da União para municípios e estados que não atingirem o custo/aluno mínimo nacional.

Isso demonstra “que a maior parte do financiamento da educação fica sob responsabilidade dos estados e municípios” (PIO, 2014, p. 99). Observa-se, na lei que cria o FUNDEB, a divisão dos recursos:

Art. 31. Os Fundos serão implantados progressivamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência, conforme o disposto neste artigo.

[...]

§ 2º As matrículas de que trata o art. 9º desta Lei serão consideradas conforme a seguinte progressão:

[...]

II - para a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos:

- a) 1/3 (um terço) das matrículas no 1º (primeiro) ano de vigência do Fundo;
- b) 2/3 (dois terços) das matrículas no 2º (segundo) ano de vigência do Fundo;
- c) a totalidade das matrículas a partir do 3º (terceiro) ano de vigência do Fundo, inclusive (BRASIL, 2007d).

Com o FUNDEB, a educação infantil tem uma fonte de recurso própria e conta agora com financiamento específico, que possibilita a consolidação de suas políticas. Isso representa um inegável avanço para o desenvolvimento da educação infantil, mas não uma ação suficiente para que essa etapa prescindia de recursos das políticas da assistência social e das parcerias público-privada. Conta ainda, o fato que o total das matrículas da educação infantil só seriam consideradas na sua totalidade, a contar a partir do efeito da lei do FUNDEB, no ano de 2009, de modo a protelar o já tardio financiamento da educação infantil.

Pelo já exposto, a passagem das creches e pré-escolas do âmbito da Assistência Social para a Educação se deu de modo gradativo. O MEC trabalhou em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com orientações sobre a transição tanto das instituições de educação infantil públicas quanto das conveniadas.

Diante do cenário precário da educação infantil e das metas de expansão de matrículas estabelecidas no PNE 2001, o governo precisava de mais ações para atacar o problema da demanda por vagas nas creches e pré-escolas. Esse déficit considerável refletia na pressão social por ampliação do acesso, agravando-se pela carência dos municípios, já que essa etapa de ensino passou a ser de sua responsabilidade, após a promulgação da LDBEN. Além disso, ao transferir a responsabilidade da criança à educação, o cuidar e o educar remetem a espaços físicos adequados, pois segundo Faria e Palhares (1999):

Pode-se afirmar, então, que os centros de educação infantil, partindo de que a criança é capaz de múltiplas relações, devem ter espaços flexíveis e versáteis, diferentes da casa, da escola e do hospital incorporando vários ambientes de vida em contexto educativo, que possibilitem novidades a serem criadas tanto pelas crianças como pelos adultos e que, portanto, estão em permanente construção, assim como a infância (FARIA; PALHARES, 1999, p. 78).

Constatando-se esse conceito de espaço físico e a precariedade da infraestrutura encontrada na realidade de atendimento das creches e pré-escolas do país, somado à ausência de vagas para a demanda educacional crescente, o governo define uma nova política para a educação infantil. O PDE apresenta a única ação específica a essa etapa de ensino, o “Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil” (PROINFÂNCIA). Instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, o programa tem como objetivo garantir o financiamento para construções, ampliações e reformas, além de aquisição de equipamentos e mobiliários para creches e pré-escolas, visando a melhoria da infraestrutura da rede física escolar de educação infantil (BRASIL, 2007e).

Cumprido ressaltar que as ações do governo quanto ao programa, demonstram a priorização da cobertura para garantir a educação infantil e “um padrão mínimo para a qualidade do ensino” (BRASIL, 2007), visando construir e equipar creches e escolas. Entende-se, de maneira crítica, que a priorização da educação infantil nos remete à CF/1988, havendo um abismo temporal e contraditório quanto a essa priorização na agenda política do Estado (MARCONDES, 2013).

Para a efetivação do programa, o MEC estabeleceu, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ²⁵ (FNDE), a transferência voluntária de financiamento à educação infantil, mediante suplementação de recursos. O repasse se dá para o município que aderir ao programa, que recebe também assistência técnica para sua execução. Com o recurso, o município adere ao tipo de construção que deseja executar, sendo que os projetos técnicos desenvolvidos, bem como as orientações de aquisição de equipamentos e

²⁵ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968 e alterado pelo Decreto Lei nº 872/1969, para dar assistência técnica e financeira para o desenvolvimento da educação.

mobiliários, são tidos como apropriados para o desenvolvimento pedagógico das crianças de zero a seis anos:

Além da proposta de ampliação do atendimento, o MEC se propõe a apontar as “condições ideais” para o processo de “ensino-aprendizagem” das crianças na Educação Infantil. Recomenda ainda um padrão mínimo de qualidade de ensino, no entanto, esse padrão não se limita à rede física, mas se estende aos aspectos pedagógicos que serão desenvolvidos na unidade (COSTA, 2015, p. 101).

O objetivo do MEC de sanar o problema da carência de construção de unidades, com vistas à ampliação do acesso às creches e pré-escolas, enfrentou um problema em relação ao processo burocrático na execução do convênio entre os municípios e o FNDE, além de entraves na contratação das empresas para a execução das obras. Isso gerou atrasos nas obras em diversos municípios do país, comprometendo o resultado do PDE. Com vistas a solucionar esse problema e cumprir as metas do governo, no ano de 2011 o governo insere o PROINFÂNCIA na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento²⁶ (PAC 2). Com esse novo modelo, há uma desburocratização no processo de adesão e liberação de recursos²⁷, sem, contudo, solucionar o impasse quanto às execuções das referidas obras, como relatado por Costa:

Para a COEDI/MEC um dos problemas que provocam o atraso, e até a interrupção das construções, está na relação público/privado, pois as empreiteiras contratadas para a execução da obra muitas vezes não conseguem cumprir com todas as obrigações do contrato e os recursos restantes no Município não são suficientes para realizar a contratação de outra empresa para finalizar a construção (COSTA, 2015, p. 120).

Para atacar tal problema, o governo altera a operacionalização do programa, adotando um Regime Diferenciado de Contratação, com licitação direta pelo governo federal e com construção utilizando uma metodologia construtiva

²⁶ O PAC – Programa de Aceleração do Crescimento foi lançado em janeiro de 2007, com o compromisso do governo federal de retomar o planejamento e execução de infraestrutura no país. A segunda etapa do programa, o PAC 2, contempla o PROINFÂNCIA com apoio de recursos federais e assistência técnica aos municípios.

Mais informações complementares em PAC (2007).

²⁷ A execução das obras dos Proinfâncias foi inserida no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II) em 2013, no governo da presidenta Dilma Rousseff. Conforme Resolução CD/FNDE nº 25, de 14 de junho de 2013, foi adotado o sistema de metodologias inovadoras, no intuito de “dar celeridade à construção de novas unidades de educação infantil com a garantia de qualidade da edificação e custos reduzidos, usando como instrumento uma ata de registro de preços para adesão dos municípios interessados” (BRASIL, 2013b, p. 4).

inovadora²⁸, de modo a acelerar o prazo das obras. Apesar dos esforços para superar os atrasos, o programa não alcança a meta pretendida pelo governo. Aliado a esses esforços, o governo também implementa um acompanhamento técnico-pedagógico nas unidades de PROINFÂNCIA em funcionamento, para municípios que aderissem à consultoria da COEDI/MEC, para apoio na construção de proposta pedagógica e preparação para início das atividades. Essas ações do governo com o programa PROINFÂNCIA, resultaram num avanço das políticas para a educação infantil, se destacando no volume de investimento para a área:

[...] de acordo com relatório mensal do PAC divulgado em 31 de janeiro de 2014, o Proinfância possui um valor total de recursos empenhado, no período de 2007 a 2013, de R\$ 4.659.198.782,00, desse montante a União repassou aos demais entes federados a quantia de R\$ 2.263.533,00, o que corresponde a 43% do total. Ou seja, ainda restam mais da metade dos recursos previstos aguardando liberação. Isso ocorre devido às pendências, atrasos ocorridos na implantação (COSTA, 2015, p. 124).

Os dados demonstram que os problemas de gerenciamento em diversos níveis não deram conta de solucionar os percalços no caminho e isso comprometeu o repasse dos recursos. Cabe destacar que o programa subsidia a melhoria da infraestrutura de espaço, mobiliários e equipamentos, devendo o município se responsabilizar pelo custeio e manutenção permanente da unidade para seu pleno funcionamento, com vistas a ofertar uma educação que atenda as disposições das *Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil*. Isso recai novamente na questão do financiamento, observadas as metas estabelecidas no PNE, quanto a outros elementos da educação, como contratação e formação de professores, por exemplo.

De fato, isso significa que a expansão e melhoria da rede física é somente um dos aspectos para democratizar a educação infantil, nos remetendo à reflexão de Saviani, quando diz que “as medidas tomadas pelo governo, ainda que partam de necessidades reais e respondam com alguma competência a essas necessidades, padecem de uma incapacidade congênita de as resolver” (SAVIANI, 1998, p. 4).

²⁸ O governo federal, segundo o MEC, optou por uma nova metodologia de construção, baseado em três premissas básicas para a implantação e expansão do programa Proinfância: custo, tempo e qualidade da construção. Para mais informações, consultar o site do MEC/FNDE/Proinfância.

Em 2009 foi lançada pelo MEC a segunda edição do documento *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*, tendo como objeto principal a creche, com o argumento que:

Na maior parte das creches, as crianças permanecem em tempo integral, voltando para suas casas diariamente. A creche, assim, caracteriza-se, quase sempre, pela presença de crianças menores de 4 anos e pelas longas horas que ali permanecem diariamente. Embora muitos dos itens incluídos apliquem-se também a outras modalidades de atendimento, como a pré-escola, a qualidade da educação e do cuidado em creches constitui o objeto principal do documento (BRASIL, 2009a, p.7).

Como medida para análise da qualidade, o MEC também lança em 2009 o documento *Indicadores de Qualidade na Educação Infantil*, que em sua apresentação é definido “como um instrumento de auto avaliação da qualidade das instituições de educação infantil, por meio de um processo participativo e aberto a toda a comunidade” (BRASIL, 2009b, p. 9). Entre outros pressupostos, o documento define a concepção de qualidade na educação, pautando-se em aspectos como direitos humanos fundamentais, valorização de diferenças, legislação educacional em âmbito das esferas governamentais e conhecimentos científicos do desenvolvimento infantil (BRASIL, 2009b, p. 14).

4.3 A obrigatoriedade da pré-escola e novo Plano Nacional de Educação

A ampliação da escolaridade tornou-se tema de discussão que envolveu vários segmentos da sociedade civil, políticos e acadêmicos da área. Os debates se fortaleceram com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 59, em 11 de novembro de 2009, com relevantes aspectos para mudanças significativas da educação, alterando dispositivos da Constituição Federal de 1988:

Art. 1º - Os incisos I e VII do art. 208 da Constituição Federal, passam a vigorar com as seguintes alterações:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (NR)

[...]

Art. 4º - O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino

em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto."(NR)

Art. 5º - O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no caput deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011."(NR)

Art. 6º - O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União (BRASIL, 2009c).

Com isso, a educação torna-se obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade, ampliando o direito à educação pública e gratuita, com o prazo até 2016 para os municípios se adequarem e implementarem o atendimento, observando o estabelecido no PNE, visto que essa é uma das metas do Plano. A emenda determina ainda a eliminação gradativa da desvinculação das receitas da União sobre recursos federais destinados à educação. Apesar de ser gradual (cem por cento de desvinculação é programada para 2011), a vinculação de recursos²⁹ à educação foi considerado um aspecto positivo para a implementação das políticas educacionais, pois garantia a destinação de recurso financeiro, limitando investimento mínimo na área educacional. Isso possibilitaria a viabilização de ações do PNE, que a Emenda definiu como prazo de um período de duração de dez anos. Naquele momento político, tais medidas tornaram a aprovação da EC nº 59/2009 “um marco na educação brasileira, na medida em que pode propiciar a universalização e a democratização do acesso à pré-escola e ao ensino médio” e além disso, “buscou-se aumentar os recursos financeiros aplicados em educação” (VIEIRA, 2011, p. 247).

Essa aprovação ocorreu no mesmo período em que tramitava a elaboração do novo Plano Nacional de Educação. O Conselho Nacional de

²⁹ Em 2016, o governo do presidente Michel Temer propõe nova desvinculação de receitas da União, o que gerou crítica da oposição por cortar investimentos na área social, como educação e saúde. Apesar dos embates da oposição e movimentos sociais, em 08 de setembro de 2016 foi aprovada a Emenda Constitucional 93/2016, alterando o ato das disposições transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer desvinculação de receitas dos estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2016).

Educação organizou, em âmbito nacional, a Conferência Nacional de Educação³⁰ (CONAE), para debater e construir propostas para o PNE 2011-2020. Nesses debates se manteve em pauta a obrigatoriedade da educação infantil e os desafios para sua democratização, sendo que em 04 de abril de 2013 foi aprovada a Lei nº 12.796, que torna obrigatória a matrícula de crianças de 4 e 5 anos na pré-escola, com significativas alterações na LDB 1996:

Art. 1º A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...]

“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;

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade” [...]

“Art. 6º É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade” (NR) [...]

“Art. 30. [...]

II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade” (NR)

“Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental;

II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;

III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;

IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas;

V - expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança.” (BRASIL, 2013a).

Essa lei promove a redefinição da educação infantil no país, tornando-a direito público subjetivo e conferindo maior tempo de obrigatoriedade escolar, com uma “ampliação do dever constitucional do Estado em relação à educação, ampliando, obviamente o lapso temporal do ensino obrigatório e, conseqüentemente, o direito subjetivo do cidadão em requerer a efetivação deste direito educacional obrigatório” (CURY, 2010, p. 134).

³⁰ A Conferência Nacional de Educação (CONAE) foi realizada em 2010, precedida por Conferências Municipais e debateu o Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. Em 2014 foi realizada a 2ª CONAE, também debatendo sobre o PNE aprovado e o Sistema Nacional de Educação. Está prevista para 2018 a realização da 3ª CONAE, realizada pelo Fórum Nacional de Educação, que terá como temática a consolidação do Sistema Nacional de Educação e o PNE.

Embora cumpra uma meta de expansão estabelecida no PNE, a obrigatoriedade da educação infantil torna-se permanente pauta de discussão entre especialistas da área. Principalmente no tocante ao financiamento, formação de professores e aplicabilidade das Diretrizes Curriculares para essa etapa de ensino, compreendendo o âmbito das condições e qualidade de atendimento. Mas especialmente na educação infantil, o problema da obrigatoriedade é concentrado na falta de vagas:

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

Porém, a problematização da discussão vai além, pois “deve considerar toda a educação infantil, não somente a pré-escola e a criança de quatro e cinco anos, mas, também a creche e a criança de zero a três anos” (VIEIRA, 2011, p. 245). Assim, essa obrigatoriedade escolar envolve ampla reflexão em torno dos desafios da universalização do acesso, da democratização, considerando-se a concepção de infância e de educação infantil. Esse debate esteve inserido nas discussões para o Plano Nacional de Educação, que foi aprovado em 2014.

Em 2010, o governo federal protocolou um projeto para o novo PNE na Câmara dos Deputados, que tramitou no Projeto de Lei nº 8.035/2010. Esse projeto não contemplava as indicações da CONAE 2010, que promoveu amplas discussões em conferências estaduais e municipais pelo país. “Os avanços contidos no documento final da CONAE, resultado dos debates e disputas internas ocorridos no espaço democrático de discussão que esta possibilitou, não foram, em sua maioria, contemplados no PL nº 8.035/2010” (OLIVEIRA, 2011b, p. 484). Diante disso, os atores da CONAE constituíram uma comissão para analisar o PL nº 8.035/2010 e apresentaram uma contribuição à proposta do governo.

Devido à proporção do debate, o texto teve “mais de três mil emendas só na Câmara, se consideradas as dirigidas ao projeto original e ao primeiro substitutivo da comissão especial” (BRASIL, 2014b, p. 20). A Câmara dos Deputados aprovou o PL em dezembro de 2012 e o encaminhou ao Senado, que apresentou alterações ao projeto, retornando-o à Câmara para finalização do trâmite

legislativo. Com uma longa tramitação, somente em 25 de junho de 2014 foi sancionada a Lei nº 13.005, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024³¹. Com 20 metas e 254 estratégias, o texto traz importantes mecanismos para a viabilização das políticas educacionais. Considerada uma conquista, a meta 20, referente ao financiamento da educação, foi um dos motivos centrais das discussões – visa garantir a consolidação de outras metas –, pois estabelece atingir 10% do PIB em dez anos e institui o Custo Aluno (Qualidade e inicial):

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

Essa meta atende a uma reivindicação dos movimentos sociais, demonstrando um avanço para a viabilização de políticas educacionais, como consideram Peroni e Flores:

O patamar de 7% do PIB passa a ser meta intermediária, que deve ser alcançado no prazo de 5 anos da vigência do Plano. Além desta conquista, a Lei inclui redação de forma a garantir a ampliação dos recursos a serem aplicados em educação, também reconhecendo a demanda da sociedade que defendia a necessidade de “novos” recursos de forma a que o investimento maior em termos de PIB, tivesse novas fontes de financiamento (PERONI; FLORES, 2014, p. 187).

A educação infantil, especificamente, é contemplada na primeira meta do Plano, contendo dezessete estratégias, conforme quadro 5 abaixo:

Quadro 5 – Meta e estratégias para educação infantil - PNE 2014-2024

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.
1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;
1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do

³¹ Com a aprovação da desvinculação dos recursos da União pela Emenda Constitucional nº 93/2016, a execução das metas do PNE 2014 está comprometida, por limitar gastos públicos e restringindo investimentos na educação. O assunto não será tratado neste estudo, para não se afastar dos objetivos.

quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;
1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;
1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;
1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;
1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;
1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;
1.8) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;
1.9) estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos;
1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;
1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;
1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;
1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;
1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;
1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;
1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;
1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

Fonte: PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014c). Quadro elaborado pela autora.

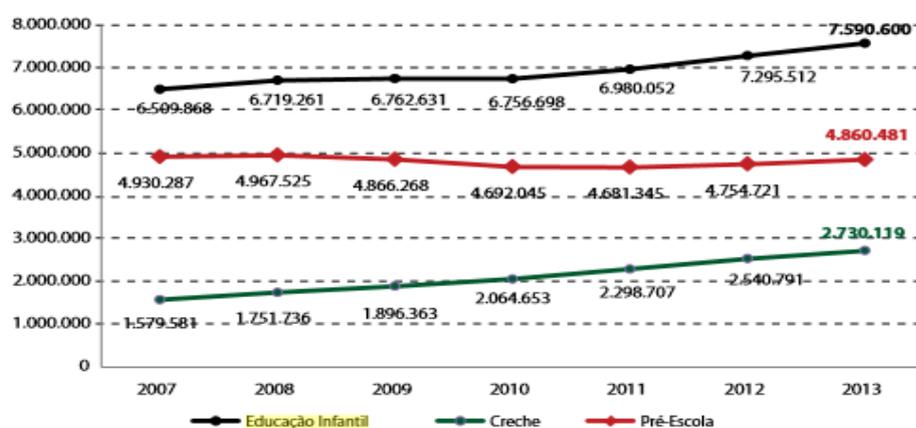
Observa-se que a meta para a educação infantil busca ampliar o acesso, com estratégias para expansão do atendimento e levantamento de

demanda manifesta, inclusive com busca ativa de crianças, universalização da pré-escola, bem como a ampliação das redes de ensino.

Um destaque quanto à expansão do acesso é a estratégia 1.7, sobre convênios com creches e pré-escolas, certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área da educação. Estabelece, “pela primeira vez no Brasil, parâmetros legais para o repasse de recursos públicos na área educacional, definindo as obrigações das instituições conveniadas em relação ao serviço a ser prestado à população” (VIEIRA, 2011, p. 252). Esse ponto contraria a reivindicação dos movimentos sociais, que no documento final da CONAE 2010 propunha a extinção gradativa do atendimento da educação infantil via conveniamento (CONFERÊNCIA..., 2010).

Percebe-se a ampliação do atendimento da educação infantil ao longo dos anos, conforme apontado na figura 2, mas o PNE impõe necessárias ações para se atingir as metas, com condições adequadas no atendimento:

Figura 2 - Evolução das matrículas de educação infantil Brasil (2007-2013)



Fonte: INEP, Censo Escolar 2013 (BRASIL, 2014a).

Todas as políticas implementadas ao longo desses anos e fundamentadas na respectiva legislação, como a CF 1988 - sendo o marco legal mais relevante -, a LDBEN 1996 e os PNEs 2010 e 2014, inseridas num processo de debate social, político e acadêmico, representam avanços e possibilidades para a educação infantil:

Tais avanços acontecem, portanto, com a predominância da oferta pública, sob a responsabilidade das políticas educacionais dos municípios; com a

regulação dos convênios sob a coordenação da educação; com a adoção de parâmetros de qualidade da educação infantil; com a presença crescente de professores com formação em nível de ensino superior atuando em creches e, sobretudo em pré-escolas; e com a inserção da educação infantil nas metas de expansão e melhoria da educação básica brasileira (VIEIRA, 2011, p. 250).

Contudo, o cenário em que se desenvolvem as políticas para a educação infantil apresenta diversas dúvidas e desafios significativos. Convém destacar três pontos. Em primeiro lugar, as condições dos municípios, que concentram o atendimento da educação infantil e têm a responsabilidade de implementações das políticas para cumprir as metas do PNE:

A preponderância dos municípios na oferta total durante os últimos 20 anos empresta enorme complexidade à organização da educação infantil no País. Os diferentes arranjos das políticas municipais, que se distanciam ou se aproximam do marco legal, alimentam as disparidades e igualdades. (VIEIRA, 2011, p. 251)

Em segundo lugar, a questão do atendimento de educação infantil pela rede de instituições conveniadas:

O debate da questão em diferentes fóruns do MIEIB permite constatar que a relação município-instituição conveniada assume diferenciadas formas. [...] Infelizmente, ainda carecemos de estudos e sistematização sobre as políticas de convênios em curso na atualidade, que abordem os critérios, a legislação/normatização concernente, os itens financiados e os custos, e as formas de relação público-privado (VIEIRA, 2011, p. 252).

O terceiro ponto é a questão do financiamento da educação infantil, pois, apesar da implementação do FUNDEB, não houve um aporte financeiro proporcional ao número de alunos contemplados pela lei. Assim, apesar das possibilidades externadas, a situação da educação infantil se encontra num quadro de limitações, bem como toda a educação, conforme a reflexão de Saviani (2013):

No entanto, apesar de se ter avançado também no âmbito das políticas educativas, permanecem ainda fortes limitações, mantendo-se a marca que atravessa toda a história da educação brasileira: a precariedade. Precariedade na infraestrutura e nos equipamentos das escolas, na formação de professores, nas condições de exercício docente, nos baixos salários; em suma, na desídia das autoridades em assumir, na prática, a prioridade conferida à educação no texto da Constituição, nas leis complementares, assim como no discurso que se tornou hegemônico entre os políticos, empresários e em todos os setores que compõem a sociedade. Na verdade, este discurso valorizador da educação convive, contraditoriamente, com uma visão que enfraquece o papel do Estado em

benefício dos mecanismos de mercado negando, na prática, o enunciado constitucional da educação como direito de todos e dever do Estado (SAVIANI, 2013, p. 221).

Essas questões representam possibilidade de ações na busca de avanços nas políticas de educação infantil, o que requer novos investimentos para viabilizar a universalização da pré-escola e a ampliação do acesso à creche, na perspectiva permanente de que essa universalização não pode se transformar em massificação. Isso envolve considerar formação de professores, espaços físicos adequados e o fortalecimento das práticas pedagógicas, no cumprimento das diretrizes curriculares dessa etapa de ensino. Representa constante análise, sobre qual projeto de desenvolvimento da educação infantil se almeja: um que corresponda aos interesses capitalistas ou um projeto societário, de justiça e equidade?

5 DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE LONDRINA

Estudar a democratização da educação infantil no município de Londrina é um desafio particular. Sendo professora da rede de ensino do município, desenvolvo minhas atividades na Secretaria Municipal de Educação desde 2001. Acompanhei, ora com proximidade, ora mais à distância, a construção da rede de educação infantil do município, seus contrastes, encontros e desencontros, e principalmente a relevância para as políticas públicas da cidade. A observação desse processo foi instigante na definição do objeto desta pesquisa, conduzindo-me a investigar as relações que interferiram nas políticas e ações, agora sob uma ótica de pesquisadora em uma perspectiva acadêmica. Tal opção corrobora com o que é defendido por Severino (2007):

A temática deve ser realmente uma problemática vivenciada pelo pesquisador, ela deve lhe dizer respeito. Não, obviamente, num nível puramente sentimental, mas no nível da avaliação da relevância e da significação dos problemas abordados para o próprio pesquisador, em vista de sua relação com o universo que o envolve (SEVERINO, 2007, p. 145).

O desenvolvimento da educação infantil no município de Londrina esteve submetido às definições do processo da esfera nacional, considerando as políticas federais e os âmbitos social, político e econômico. O processo local sofreu influências no campo da legislação e no modo como se deu a transição entre a Secretaria de Assistência Social e a Secretaria de Educação, sobretudo na sistematização da organização das unidades escolares e seu funcionamento.

É imperioso considerar que quase concomitantemente a este processo de transição, em 2002 Londrina passa a ter seu próprio Sistema Municipal de Ensino e Conselho Municipal de Educação. A partir daí, começa a se consolidar a educação infantil municipal, com a estruturação das deliberações pertinentes a essa etapa de ensino. Para subsidiar essa reflexão, este capítulo se desenvolve em quatro linhas básicas.

A primeira traça a trajetória da educação infantil no município, partindo do atendimento da criança de zero a seis anos pelas creches conveniadas, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) e até quando ocorre a passagem para a Secretaria Municipal de Educação (SME). Uma mudança significativa para as duas Secretarias, com efeito substancial para as

crianças do município. A análise busca compreender como se deu esse processo, levantando o *modus operandi* e a problemática que permeou a transição da educação infantil em Londrina.

A segunda faz uma análise da parceria entre o município e instituições conveniadas, mantida após passagem da educação infantil para a educação. Considerando que não houve municipalização total dos serviços, essas parcerias foram e ainda são estratégias para garantir o atendimento da demanda educacional. Abordam-se os aspectos do convênio e as adequações pelas quais as instituições foram submetidas para cumprir os novos pressupostos da educação infantil, além de tratar da questão do financiamento, fator determinante na opção pelas parcerias público-privado.

A terceira tem o objetivo de mostrar a construção das deliberações da educação infantil, sob a consolidação do Sistema Municipal de Ensino de Londrina e do próprio Conselho Municipal de Educação, como um marco para a organização dessa etapa de ensino, produzindo efeitos relevantes e transformadores para a rede municipal de educação. Esta parte apresenta também um estudo sobre as políticas de expansão adotadas pelos governos locais, num período que vai desde 2001 até 2016, quando se legaliza a obrigatoriedade de matrícula dos 4 e 5 anos. Mostra o cenário da rede municipal de educação infantil e os aspectos determinantes para atendimento, o acesso e a obrigatoriedade, considerando a organização, regularização e diretrizes dessa etapa de ensino.

Por fim, a quarta parte apresenta o Plano Municipal de Educação, pautado no PNE 2014, construído em debates da sociedade civil e especialistas. Com uma análise comparativa, busca analisar as metas estabelecidas e seus desafios, inclusive no âmbito do financiamento do ensino, traçando uma perspectiva para o caminhar da educação infantil no município, para este decênio.

5.1 Trajetória da educação infantil em Londrina: transição e primeiros passos

A Constituição Federal de 1988 estabelece a sistematização do Estado com uma organização político-administrativa dos entes federados, na qual os municípios possuem responsabilidades e competências, com autonomia para definir políticas que venham a solucionar suas demandas. Assim, cabe ao município adotar políticas públicas que implementem ações efetivas, no intuito de garantir os direitos

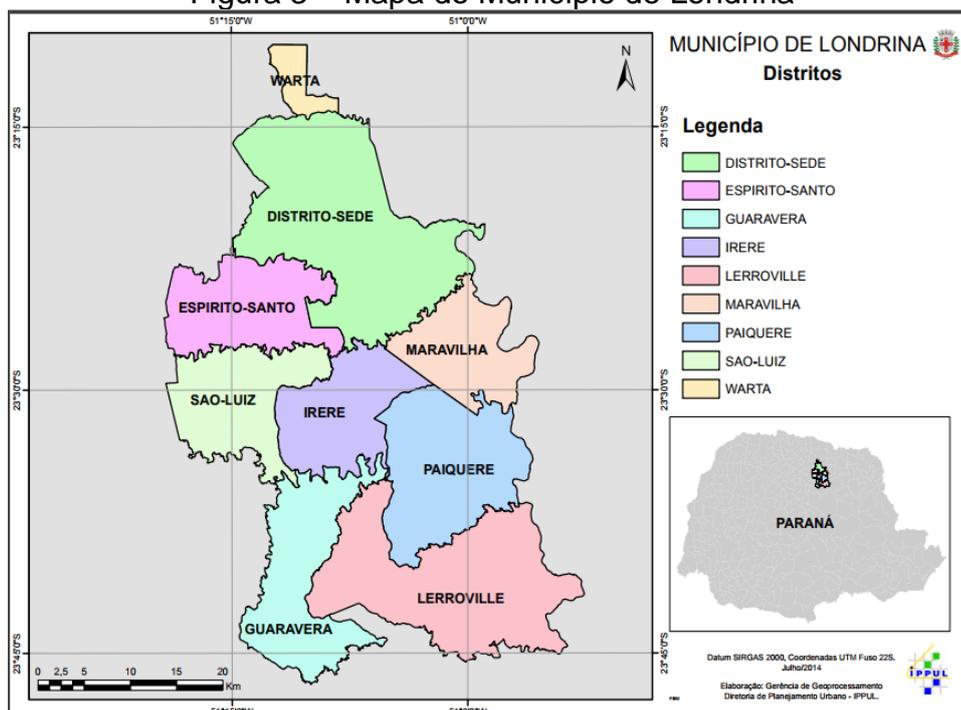
do cidadão e corresponder às demandas sociais. Como antes mencionado, a educação é um direito social, definido na Constituição, que em seu Artigo 211 especifica que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (BRASIL, 1988). Portanto, considera-se que o município é um dos principais atores no desenvolvimento da educação básica.

Na busca de uma análise sobre o desenvolvimento da educação infantil do município de Londrina, torna-se imprescindível o entendimento desse processo e a compreensão dos elementos e suas relações dentro de uma totalidade, considerando que “é na interação desses elementos determinantes e determinados (entre os quais a educação) que a totalidade se faz e cria” (CURY, 1987, p. 70). Portanto, para se reconhecer as condições dessa totalidade, apresentam-se os fatos e aspectos históricos, possibilitando uma visão da realidade social.

Ao debruçar a investigação sobre o município de Londrina, nos deparamos com contrastes e contradições, inerentes às características de grandes centros. Londrina está situada na região norte do estado do Paraná. Teve sua emancipação política em 1934 e se consagrou, desde a década de 1990, como uma das principais cidades do sul do país. Com uma área de 1.652,569 km², é constituída pelo Distrito Sede e oito distritos rurais e, conforme último Censo Demográfico 2010³², tem uma população de 506.701 habitantes, com uma estimativa de 558.439 pessoas em 2017 (BRASIL, 2010) (fig. 3).

³² Censo Demográfico 2010 – IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 2010).

Figura 3 – Mapa do Município de Londrina



Fonte: Site IPPUL, 2017 – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina.

A colonização de Londrina se iniciou em 1929 com a chegada de imigrantes ingleses, no que se definiu como “ação de uma empresa privada de capital inglês: a Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP)”, que além de ocupar as terras, “também possuía fins lucrativos” (CANDOTI, 1997, p. 22). Em consequência ao estímulo da exploração de terras, com destaque para o plantio de café, ocorreu um processo de concentração da produção, o que favoreceu a explosão demográfica da região. “Os setores agrícola, comercial, industrial, educacional, médico e social desenvolveram-se gradativamente, também a população urbana adensou-se de modo considerável” (CANDOTI, 1997, p. 112).

O discurso da CTNP dizia que Londrina era uma “terra de promessa [...], fornecendo uma identidade regional” e apontando para uma potencialidade em riquezas, conforme constata Arias Neto (1993, p. 318). Em sua pesquisa, Arias Neto aponta que a fundação dessa região se deu baseada em interesses capitalistas, em “relações do norte do Paraná com o polo dinâmico do capitalismo nacional e internacional localizado em São Paulo e Londres” (1993, p. 64). O autor argumenta que o enriquecimento da cidade, originado pela produção cafeeira e épicos anos de glória, gerou também um crescimento desordenado, com problemas urbanos, naturais do desenvolvimento acelerado, que foram considerados problemas sociais,

principalmente pelo crescimento demográfico repentino (ARIAS NETO, 1993), com migração de trabalhadores em busca de melhores oportunidades de vida.

Em algumas décadas, a característica econômica da cidade se modificou, em virtude de alguns fatos: crise na cafeicultura, queda na produção agrícola, êxodo rural, falta de investimentos industriais, excesso de mão-de-obra barata (atraída pela estimulação dos grupos dominantes), cumprindo com as práticas do capitalismo, visto que Londrina teve sua colonização inserida “no polo dinâmico do desenvolvimento capitalista” (ARIAS NETO, 1993, p. 68) e fazendo com que as diferenças de classes sociais se consolidassem no município. Ao longo dos anos, desenvolveu-se o setor terciário, o que fez de Londrina um polo de referência do norte do Estado, tendo hoje como principal atividade econômica a prestação de serviços³³, seguida pela indústria e pela agropecuária.

Esse contexto histórico indica que as relações sociais e de trabalho promoveram demandas da classe trabalhadora, especialmente a necessidade de creches para atender filhos das mães trabalhadoras e escola pública para atender a população mais pobre, que não tinha acesso à educação privada. Considerando que todo contexto social inserido no sistema capitalista é permeado de contradições, como desenvolveu-se em Londrina a política educacional para suprir a demanda da educação infantil pública, gratuita e democrática, principalmente para a demanda gerada pela relação de produção entre essas famílias de classe dominada e os detentores da classe dominante? Eis nosso objeto...

Desde o início, a educação esteve presente no desenvolvimento do município, sendo que a educação pública só começou a funcionar após a criação de algumas escolas particulares. “Nos primeiros anos da cidade, não havia escola pública e muitas famílias se preocupavam com a educação dos filhos” (CANDOTI; FRANÇA, 2016, p. 168). Contudo, esse atendimento se dava de modo elitizado:

No início da formação de Londrina, o ensino era privilégio de poucos. A instrução primária era ministrada através de aulas particulares e conseqüentemente, era restrita a um grupo limitado de pessoas, o que fez surgir dentre a população várias iniciativas em busca de um ensino mais acessível. (CANDOTI, 1997, p. 93)

³³ O setor de serviços inclui administração, saúde, educação pública e seguridade social (LONDRINA, 2014, p. 4).

As famílias estrangeiras implantaram as primeiras instituições, seguido pela implantação de escolas estaduais e posteriormente pela rede municipal, instalando a maioria das unidades para atender a comunidade da zona rural:

Foi a partir de iniciativas particulares, principalmente de comunidades estrangeiras, que surgiram, entre 1931 e 1936, as primeiras escolas de Londrina. A partir de 1937, iniciou a implantação das escolas estaduais, vindo depois o ensino municipal urbano em 1940. A rede municipal passou a atuar principalmente onde o Estado não conseguia criar escolas, dirigindo-se basicamente à zona rural (LONDRINA, 1988, p. 27).

O cenário econômico e político no qual Londrina se desenvolveu teve reflexos no município, como o crescimento da demanda educacional, que acompanhou o crescimento vertiginoso e o progresso local, sendo que o sistema de ensino “não acompanhou a evolução do surto demográfico e econômico que a região experimentou na década de 30” (LONDRINA, 1991a, p. 51). Para atender essa demanda, as redes de ensino do município se construíram ao longo do tempo e hoje Londrina tem uma rede de escolas e universidades, tanto na área pública como na área privada, que fazem do município um grande centro educacional. Conforme dados do Censo Escolar 2015 (BRASIL, 2016), as matrículas de Londrina em todos os níveis e redes de ensino se compõem de números expressivos: 18.901 na educação infantil, 65.071 no ensino fundamental, 32.128 no ensino médio e 26.508 no ensino superior e pós-graduação, perfazendo o total de 142.608 matrículas³⁴, o que significa 26,01% da população total³⁵ do município (LONDRINA, 2016d, p. 109).

Com a competência de atender o ensino fundamental e a educação infantil, Londrina atualmente possui uma ampla rede municipal de ensino, sob a atribuição da Secretaria Municipal de Educação³⁶, conforme demonstrado no quadro 6 a seguir:

³⁴ Número total de matrículas do município nas redes federal, estadual, municipal e particular, conforme Resultado Final do Censo Escolar 2015, de todas os níveis e modalidades de ensino (Creche, Pré-Escolar, Ensino Fundamental I e II, EJA (Segmentos I, II e Médio), Ensino Médio, Educação Especial, Educação Profissionalizante Técnico, Ensino Superior e Pós-graduação (LONDRINA, 2016d, p. 109).

³⁵ Estimativa da População do Município para 2015, conforme IBGE (LONDRINA, 2016d, p. 109).

³⁶ Em 05 de novembro de 1969 foi aprovada a Lei nº 1578, criando a Secretaria Municipal de Educação e Cultura. A lei é alterada em 09 de março de 1992 pela Lei nº 4.945, passando a denominar-se Secretaria Municipal de Educação (LONDRINA, 1992).

Quadro 6 – Matrículas da rede municipal de ensino de Londrina - 2017³⁷

UNIDADE ESCOLAR	Quantidade de Unidades	NÚMERO DE MATRÍCULAS			
		Educação Infantil		Ensino Fundamental ¹	
		Creche	Pré-Escola	Séries Iniciais	Séries Finais ²
ESCOLA MUNICIPAL	87	22	4555	27584	96
CMEI	34	2552	2350	--	--
Total Municipal	121	2574	6905	27584	96
CEI (conveniados) ³	53	4125	2008	--	--
Subtotal	174	6699	8913	27584	96
Total por etapa		15.612		27.680	
TOTAL		43.292			

¹O Ensino Fundamental inclui modalidades Educação de Jovens e Adultos e Condutas Típicas.

²O atendimento das séries finais do ensino fundamental se dá em modalidade Supletivo em 01 escola.

³Os dados estatísticos da rede municipal incluem as matrículas dos CEI's conveniados.

Fonte: Gerência de Documentação Escolar/SME--Estatística referente a ago/2017.

Quadro elaborado pela autora.

Considerando a análise sobre a oferta da educação infantil municipal, objeto desta pesquisa, observa-se no quadro 6 que o atendimento dessa etapa de ensino é realizado em três categorias administrativas: 29,32% do atendimento é realizado nas escolas municipais, 31,40% nos centros municipais de educação infantil (CMEI) e 39,28% nos centros de educação infantil filantrópicos conveniados (CEI). Os dados aqui apresentados foram construídos ao longo dos anos, num processo que resultou em adequações e modificações do atendimento, nas diversas categorias.

Já na década de 1980 havia o atendimento pré-escolar para crianças de 5 e 6 anos no município. O quadro 7 apresenta a evolução das matrículas de pré-escola em Londrina, nas redes estadual, federal, municipal e particular na década de 1990:

Quadro 7 – Evolução da matrícula de pré-escola em Londrina

ENTIDADE MANTENEDORA	ANO					
	1988	1990	1992	1996	1998	2000
FEDERAL	1.224	16	26*	23*	53*	82*
ESTADUAL	805	704	668	235	211	171
MUNICIPAL	--	1.488	848	2.270	2.803	3.282
PARTICULAR	3.511	3.809	3.703	6.347	5.016	7.095
Total	5.540	6.017	5.245	8.875	8.083	10.630

*Matrículas na reserva indígena.

Fonte: Perfil de Londrina (LONDRINA, 1988, 1991, 1992, 1996, 1998, 2000).

Quadro elaborado pela autora.

³⁷ A estatística de matrícula da rede municipal de ensino contempla as matrículas das instituições filantrópicas conveniadas, uma vez que o convênio estabelece repasse de recursos, sendo que os dados são contabilizados para a gestão dos convênios e controle da oferta e demanda de serviços.

Observando a evolução dos dados no período, constata-se a predominância das matrículas de pré-escola na rede particular em comparação com as redes públicas, refletindo uma realidade histórica de privilégio aos menos carentes. “Isso significa que a maioria das crianças que recebem educação pré-escolar provém de classes médias e altas, ficando alijada a quase totalidade das crianças que se originam das classes dominadas” (KRAMER, 1995, p. 90).

Apesar de nesse período já ser aclamado o atendimento pré-escolar para crianças de famílias mais carentes, observa-se que aumentam as matrículas da rede particular, além de as matrículas nas redes estadual e federal reduzirem. Os dados indicam também que o atendimento pré-escolar da rede pública municipal aparece em 1990 com 1.488 matrículas em 30 unidades municipais, das quais 5 eram atendidas pela então Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) e 25 pelo convênio firmado entre a Federação das Associações de Bairros e Conjuntos Habitacionais e a Prefeitura do Município de Londrina, por meio dos Termos de Cooperação Técnica e Financeira:

Das 15.519 crianças de 5 a 6 anos que, segundo estimativa, moravam no Município (1990), apenas 38,77% tinham acesso ao pré-escolar. Normalmente, eram crianças provenientes das famílias de melhor renda ou aquelas que possuíam bolsas de estudo subvencionadas pela Prefeitura ou outras entidades. Na maioria dos casos, essas escolas funcionavam em residências adaptadas e equipadas para esse fim e, exceto a reserva indígena do Apucarantina, todas estavam na área urbana (LONDRINA, 1991a, p. 53).

Na década de 1990, embora a mantenedora fosse a Prefeitura do Município, a oferta da pré-escola no âmbito das escolas municipais ficava sob a orientação, fiscalização e autorização do Núcleo Regional de Educação/Secretaria de Estado da Educação (NRE/SEED), conforme deliberações do Sistema Estadual de Ensino do Paraná, visto que Londrina ainda não possuía Sistema de Ensino próprio. Em 1991, a Prefeitura apresenta o Começar Bem: Projeto de Implantação do Ensino de Educação Pré-escolar Jardim de Infância (LONDRINA, 1991b), na rede municipal de ensino, por meio do qual solicita autorização de funcionamento de turmas de pré-escola em 22 escolas municipais (das quais 20 foram autorizadas) ao Núcleo Regional de Educação. Conforme o projeto, a Prefeitura assume o compromisso de:

[...] - atendê-las com professores habilitados e devidamente qualificados para atuarem na Educação Pré-Escolar
- prestar-lhes assistência administrativa e técnico-pedagógica
- provê-las de Merenda Escolar (LONDRINA, 1991b, p. 5).

No documento, a Prefeitura informa que parte das turmas será atendida em espaços cedidos pelos centros comunitários, conforme Termo de Compromisso com as associações de bairros. No termo, as entidades se responsabilizam a: “manter a limpeza e conservação do prédio onde funcionam as turmas de pré-escola e manutenção de merendeira para atendimento a essas turmas” (LONDRINA, 1991b, p. 6).

É evidente que a oferta de pré-escola para as crianças de 5 e 6 anos, no período indicado, corrobora com a política governamental da década de 1990, caracterizada pela descentralização administrativa e financeira, além de corresponder com a política de fortalecimento do setor privado, concretizada pela parceria da Prefeitura com entidades não-governamentais. Apesar disso, no projeto de implantação da pré-escola a Prefeitura demonstra o intuito de alocar todas as turmas da pré-escola nas escolas:

A Secretaria Municipal de Educação e Cultura, tem como objetivo, que todas as turmas de Pré-Escola funcionem em Escolas Municipais, o que deverá ocorrer, a médio prazo, de acordo com um planejamento preestabelecido e com a melhor readequação dos espaços físicos das escolas. (LONDRINA, 1991b, p. 6)

Juntamente com a solicitação de autorização de funcionamento da pré-escola está o Plano Curricular do Ensino Pré-Escolar Jardim de Infância³⁸, que foi aprovado pelo NRE, por estar de acordo com as diretrizes da SEED. Destaca-se que um dos objetivos do Plano é “colaborar efetivamente para a democratização da Educação Pré-Escolar, uma vez que se considera prioritária sua contribuição ao processo de desenvolvimento da criança” (LONDRINA, 1991b, p. 22).

As escolas municipais que ofertavam o ensino pré-escolar o faziam por terem espaço ocioso, após terem suprido a demanda do ensino fundamental obrigatório, que tinha prioridade de atendimento, ou por haver espaço alternativo próximo, que funcionasse por parceria. Na área rural, o atendimento também

³⁸ Não se discutirá aqui o currículo da educação infantil, pois não é objetivo desse trabalho. O intuito é identificar, de modo geral, como se considerou o aspecto pedagógico nas políticas educacionais adotadas.

priorizava o ensino fundamental. Em 1994, “das 99 escolas municipais da zona rural, 10 oferecem pré-escolar e o 1º grau completo. As demais (89) são escolas isoladas, geralmente com apenas uma sala de aula”³⁹ (LONDRINA, 1994, p. 93) e atendiam a necessidade da demanda local.

A partir de 1999, as escolas municipais que atendiam turmas de pré-escola passaram a cumprir a Deliberação nº 003/99⁴⁰ (CEE), com normativas para o atendimento da educação infantil nos sistemas de ensino do Estado, pautando-se no Parecer nº 022/1998 do Conselho Nacional de Educação (CNE), sobre a instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil⁴¹. A Deliberação 003/99 estabeleceu no Parágrafo Único do Artigo 31, que “em se tratando de turma de educação infantil, em escolas de ensino fundamental e/ou médio, deverão ser reservados espaços para uso exclusivo das crianças de zero a seis anos” (PARANÁ, 1999, p. 9).

Embora a legislação indicasse a adequação de espaços físicos, esse dispositivo não se concretizava na realidade, visto que as unidades não dispunham de espaço adequado para contemplar as exigências da referida Deliberação, tampouco para adequações necessárias. É evidente a contradição presente entre essa realidade e a Deliberação do CEE, pautado no Parecer nº 22/1998 do CNE, que em seu texto “adverte que os municípios enfrentarão a difícil incumbência institucional de responder pela oferta deste nível educacional, com restrições orçamentárias severas” (CAMPOS, 2008, p. 165). Ou seja, elabora-se uma política educacional sem que se defina o seu financiamento, fundamental para a plena execução das políticas públicas.

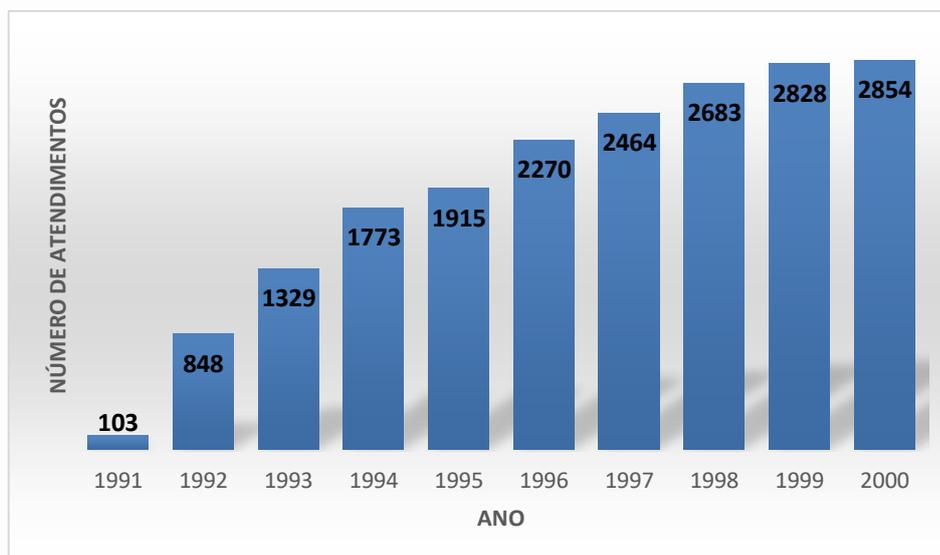
Apesar disso, com o advento da educação infantil, a década de 1990 caracterizou-se pela expansão do atendimento do ensino pré-escolar nas escolas municipais, conforme o gráfico 1 seguinte:

³⁹ Escolas isoladas eram unidades que atendiam comunidade da zona rural, localizadas geralmente em sítios e fazendas, locais distantes dos centros dos distritos rurais. “No ano de 1994 o Município iniciou a implantação da política que visa agrupar as escolas isoladas da área rural em um núcleo, assumindo a Prefeitura as despesas do transporte de estudantes” (LONDRINA, 1994, p. 93). Atualmente não há escolas isoladas e o atendimento é realizado em 11 escolas nucleadas, localizadas nos distritos rurais.

⁴⁰ Deliberação nº 003, de 03 de março de 1999, do Conselho Estadual de Educação, que dispõe sobre Normas para Educação Infantil no Sistema Estadual de Ensino do Paraná (PARANÁ, 1999).

⁴¹ As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil foram instituídas pela Resolução CEB nº 1, de 7 de abril de 1999.

Gráfico 1 - Evolução de matrícula de pré-escola nas escolas municipais – 1991/2000



Fonte: Resumos Estatísticos da Gerência de Documentação Escolar/SME (1991 a 2000). Gráfico elaborado pela autora.

Considerando que nem todas as escolas municipais ofertavam a pré-escola e também o caráter assistencialista dado ao atendimento para crianças que não estavam em idade escolar (para matrículas no ensino fundamental), a busca por matrículas de crianças de 0 a 6 anos se concentrava nas denominadas creches, que nesse período estavam sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social⁴².

Na década de 1990, as creches atendiam crianças de 0 a 6 anos, com trabalho sob um caráter assistencialista, desenvolvido pela Secretaria de Assistência Social, tendo nesse atendimento, crianças de classe econômica mais carente, num cenário social pertinente às economias capitalistas:

As denominadas “creches” surgiram dentro do contexto capitalista, como um serviço destinado à mulher que se inseria no mercado de trabalho, mas especificamente às mulheres de classes economicamente mais carentes. Foi para atender aos filhos dessas operárias que o atendimento em creche se proliferou, adquirindo caráter assistencialista, onde a criança deveria ser cuidada e alimentada “substituindo os cuidados maternos” no período de trabalho da mãe (COSTA, 2003, p. 43).

⁴² A Lei nº 4.910, de 26 de dezembro de 1991, criou a então Secretaria Municipal de Ação Social, que seria implementada em janeiro de 1993.

Em Londrina, após o êxodo rural⁴³ e aumento da população urbana, ocorre, como já mencionado, a eclosão de problemas sociais, como desemprego e favelização. Para atender as crianças das famílias carentes, já em 1960 surgem as primeiras creches, mantidas por organizações da sociedade civil. Ao longo dos anos, o número dessas instituições aumentou, numa ampliação de representatividade de atendimento da educação infantil. Segundo Costa (2003), na década de 1980 o poder público investiu na criação de instituições de educação infantil, mas não assumiu diretamente sua coordenação e manutenção, subsidiando grupos da sociedade civil para direção dessas unidades.

A Secretaria Municipal de Assistência Social, implantada em 1993 como Secretaria Municipal de Ação Social, teve como responsabilidade a articulação com as instituições não governamentais, a fim de estabelecer convênio com o município, com o objetivo de repasse de recursos financeiros para o atendimento das crianças de 0 a 6 anos. Essa prática caracteriza-se como a política de Terceira Via, já tratada no segundo capítulo e ainda a ser abordada neste capítulo. Nesse período, além das instituições conveniadas, o atendimento das crianças de 0 a 6 anos no município se dava em algumas poucas unidades mantidas pelo poder público municipal, que também atuavam sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social. Essas unidades mantinham o mesmo perfil de atendimento das conveniadas, mantendo o atendimento para crianças das comunidades mais carentes.

Todo esse contexto retrata que o Estado se desobrigava de tal responsabilidade, bem como buscava um atendimento de menor custo, mostrando a ausência de política pública para essa demanda. Kuhlmann Jr. (1998) alerta que a polarização do atendimento nas creches às crianças pobres se caracteriza por uma proposta educacional para essa parcela da população, uma questão social:

O que cabe avaliar e analisar é que, no processo histórico de constituição das instituições pré-escolares destinadas à infância pobre, o assistencialismo, ele mesmo, foi configurado como uma proposta educacional específica para esse setor social, dirigida para a submissão não só das famílias, mas também das crianças das classes populares. Ou seja, a educação não seria necessariamente sinônimo de emancipação. O fato de essas instituições carregarem em suas estruturas a destinação a

⁴³ O êxodo rural em Londrina deve-se, entre outros fatores, à grande oferta de mão-de-obra na lavoura, atraída pelas propagandas da CTNP, como também às geadas da década de 1970, destruindo muitas plantações de café. Esse processo provocou o início de favelas e do trabalhador volante no campo, o boia-fria. Sobre isso, consultar Arias Neto (1993).

uma parcela social, a pobreza, já representa uma concepção educacional (KUHLMANN JR, 1998, p. 182).

O serviço prestado por essas instituições passou por adequações após a Constituição de 1988 e da LDBEN de 1996, considerando a relevância dada pelas referidas leis à educação infantil. Isso provocou um movimento de aproximação das políticas de assistência social e de educação, com ações integradas para atender as crianças de 0 a 6 anos. Em sua pesquisa, Costa (2003) ressalta que:

As crianças de zero a seis anos de idade, que integram a Educação Infantil, compõem um dos segmentos tratados pela Política de Assistência Social como destinatários de suas ações, garantindo-lhes, por meio da rede de inclusão e da rede de proteção, o atendimento necessário e adequado, próprios a essa faixa etária. A elas devem ser ofertados serviços educacionais, assistenciais e de saúde, com ações integradas, de caráter preventivo e promocional, sem perder de vista o atendimento às famílias (COSTA, 2003, p. 82).

O caráter sócio-educativo começa a se desenvolver no serviço realizado pela Assistência Social, principalmente em virtude da publicação de toda a documentação sobre Educação Infantil no período, com destaque para os documentos *Política Nacional de Educação Infantil* (MEC, 1994), *Subsídios para o Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil* (MEC, 1998), *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil* (MEC, 1998) e *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (CEB 01/99). Assim, as instituições mantenedoras (conveniadas e do município) orientaram as creches quanto à elaboração do seu projeto pedagógico⁴⁴, aspecto que seria um complemento ao trabalho assistencial desenvolvido, conforme aponta Costa:

As instituições de Educação Infantil não-governamentais, assistenciais, não estão fora dessa exigência e também têm atuado na direção da construção de um trabalho de enfoque educativo. Porém, esse exercício necessita ocorrer dentro da concepção de totalidade institucional, no qual o projeto pedagógico ocupa um papel primordial em um espaço em que outros projetos também são importantes no sentido do atendimento sócio-familiar, treinamento de voluntariado, formação continuada de recursos humanos e captação de recursos, dentre outros. Nesse contexto, a Gestão Institucional extrapola a questão pedagógica trazendo uma concepção ampla do trabalho sócio-educativo na Educação Infantil (COSTA, 2003, p. 53).

⁴⁴ A questão pedagógica tratada sob o âmbito da responsabilidade das creches pela Assistência Social não é objeto desse trabalho, sendo aqui mencionada para indicar ações que visavam cumprir o estabelecido pelos documentos oficiais.

Embora já na Constituição Federal de 1988 tenha se instituído o direito das crianças pequenas à educação, apenas após a promulgação da LDBEN de 1996 se iniciam os processos de transição da educação infantil, da assistência social para a educação:

A Constituição de 1988 reconhece a educação como direito das crianças pequenas, transferindo as creches do sistema de assistência social para o educacional. Na Lei 9.394/96, a educação infantil, que compreende o atendimento em creches (para crianças de 0 a 3 anos) e pré-escolas (de 4 a 6 anos), foi incorporada à educação básica (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 75).

A lei define que o atendimento de crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas se integre ao Sistema de Ensino, cumprindo o Artigo 89 da LDB, que estabelece que “as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino” (BRASIL, 1996). Isso determina que até 1999, a educação infantil passaria da assistência social para o sistema educacional.

A transição para o âmbito da educação situa as creches em uma nova realidade, na qual deve-se rever aspectos desde a infraestrutura das unidades até as concepções e conceitos que envolvem as questões do cuidado e da educação das crianças na respectiva faixa etária, como alerta Ariosi (2010):

Assim, a partir das legislações promulgadas nas últimas duas décadas do século XX, as creches, que historicamente estavam vinculadas aos órgãos de assistência social, precisaram construir uma nova identidade com perfil educativo, porém, sem negligenciar as necessidades de cuidados e bem-estar que as crianças pequenas exigem (ARIOSI, 2010, p. 149).

Em Londrina, a transição se iniciou em 1998, quando é designada por Portaria⁴⁵, a Comissão de Estudo e Elaboração da proposta de transição da Educação Infantil – Creche da Secretaria Municipal de Ação Social para a Secretaria Municipal de Educação. Em novembro de 1998, a Comissão apresentou, após estudos, a *Proposta de Transição da Educação Infantil*. O documento retrata a realidade da rede de atendimento público de crianças de 0 a 6 anos, seus problemas e demandas:

⁴⁵ A Portaria nº 291, de 14 de abril de 1998, designa a Comissão de Estudo e Elaboração, composta de seis membros, com prazo de seis meses para a conclusão dos trabalhos (LONDRINA, 1998).

A Comissão de Estudos e Elaboração da Proposta de Transição da Educação Infantil [...], após estudos da realidade, reconhece que o trabalho de atendimento nas creches de Londrina, desenvolvido tanto pelas entidades assistenciais quanto pelo próprio poder público municipal, de certa maneira está bastante incompleto. Observa-se que o atendimento é mais amplo nas faixas de idade mais próximas de 7 anos e que a incorporação da dimensão educativa é pouco presencial.

A expansão sem os investimentos técnicos, financeiros e recursos humanos necessários por parte do município e das entidades mantenedoras, tem acarretado, em termos globais, prejuízos na qualidade do atendimento. A insuficiência e inadequação de espaços físicos, equipamentos, materiais escolares e pedagógicos, especialmente brinquedos e livros, e a inexistência de currículos e proposta pedagógica, são indicadores de baixa qualidade do atendimento às crianças.

Particularmente grave é a desvalorização e a falta de formação dos profissionais que atuam nas creches. Um número significativo dos que trabalham sequer completou a escolaridade fundamental.

O controle, orientação e supervisão às creches é sistemático e realizado através de acompanhamento das ações desenvolvidas, reuniões com coordenadores, visitas para supervisão "in loco" do atendimento, processos de capacitação (cursos, palestras, etc.), porém nem sempre se garante com tais ações as mudanças necessárias, principalmente no que tange ao reordenamento institucional e à formação do pessoal.

Portanto, a simples transferência das creches, da Secretaria de Ação Social para a Secretaria de Educação, apenas com a adoção de uma proposta educacional como elemento orientador de ações na busca da melhoria de qualidade da educação infantil, por si só não garante a resolução dos complexos problemas dessa etapa educacional.

A busca da qualidade do atendimento envolve questões amplas ligadas às políticas públicas adotadas pela administração municipal, à implantação de política de recursos humanos, ao estabelecimento de padrões de atendimento que garantam espaço físico adequado, materiais em quantidade e qualidade suficientes. Portanto, as ações a seguir enumeradas são prioritárias, devendo, portanto, nesse momento de transição, ser objeto de acordos e parcerias (LONDRINA, 1998, p. 12).

Nota-se nas indicações da Comissão, que para ocorrer a inclusão das creches no sistema de ensino, evidentemente deveria haver um forte investimento em educação. A Comissão elenca dez ações que o poder público deve adotar, entre elas destacam-se: financiamento para implementação e manutenção das creches; formação, valorização e ampliação do quadro de profissionais; expansão e melhoria das unidades; elaboração de proposta pedagógica; estruturação do setor pertinente da SME⁴⁶ e orientações sobre credenciamento das creches no sistema de ensino (LONDRINA, 1998).

Os apontamentos do documento refletem os problemas e obstáculos existentes, mostrando que as condições necessárias para um pleno atendimento

⁴⁶ Até 1997, a SME contava com uma Assessoria de Ensino Pré-Escolar. Em 1998, houve nova organização administrativa no Município, quando a Lei nº 7.302, de 30 de dezembro de 1997, cria a Gerência de Educação Infantil. Embora tenham ocorrido modificações na Lei e no organograma da SME, a Gerência de Educação Infantil é mantida até o organograma atual.

estavam distantes de serem atendidas. Apesar da educação infantil estar contemplada na legislação e inserida no sistema educacional, não havia previsão orçamentária específica para essa etapa de ensino, tornando complexa a situação do município diante das ações e políticas que a nova realidade exigia. A transição das 12 creches municipais para a SME ocorreu em 2001, ano em que as unidades já elaboraram sua primeira Proposta Pedagógica, acompanhadas e orientadas pela Gerência de Educação da SME, com fiscalização do Núcleo Regional de Educação (NRE).

Para a efetivação da passagem dos centros conveniados, nesse mesmo ano foi designada uma nova Comissão que elaborou o documento *Proposta de Transição das Creches Conveniadas* (LONDRINA, 2001a). A comissão elenca ações prioritárias e necessárias para a concretização da passagem, como: credenciamento das unidades; aumento do repasse per capita; assessoria para gestão administrativa, financeira, sanitária e de espaço físico e formação continuada para educadores. Em 2002 ocorre a passagem de 58 creches conveniadas à SME, ressaltando-se que o financiamento do repasse da SMAS às creches era oriundo do Fundo Municipal de Assistência Social, recurso que foi alocado no orçamento da SME para o primeiro ano de transição.

Fica evidente nos dois documentos elaborados pelos membros das Comissões, que representavam o corpo técnico das Secretarias envolvidas, a preocupação com o processo de transição, percebida na indicação de ações visando a garantia de condições para o funcionamento das unidades, agora com o caráter educacional. Muitas dessas ações exigem aporte financeiro para sua execução.

A falta de financiamento para a educação infantil impediu que se cumprisse o prazo de transição determinado pela LDBEN (até 1999). Constatou-se também, que não só em Londrina, mas em nível nacional, o financiamento compromete o processo de passagem para a educação:

Destaca-se que a própria LDB estabeleceu, no artigo 89, o mês de dezembro de 1999, como o prazo para que as creches e pré-escolas existentes se integrassem aos respectivos sistemas de ensino. Contudo, devido à falta de definição de fonte de financiamento para tal, a Lei não se cumpriu. Uma parte da rede de creches e pré-escolas ficou na dependência de o gestor municipal destinar recursos próprios para esse fim e outra parte, bastante significativa, historicamente financiada pela Assistência Social, continuou dependendo dos recursos da Assistência Social para realizar o atendimento às crianças, em creches e pré-escolas. É importante lembrar que, mesmo sendo determinada pela LDB, a integração das creches

comunitárias, filantrópicas e confessionais ao sistema educacional não aconteceu na sua totalidade (BRASIL, 2008b, p. 5).

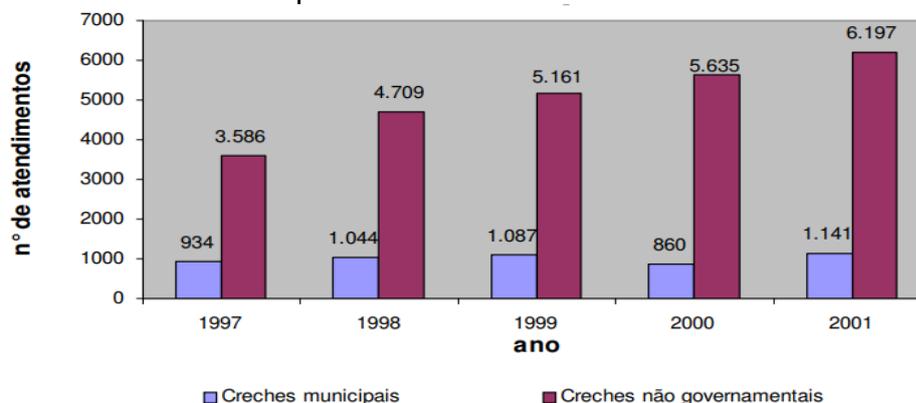
Revela-se aí que a passagem da educação infantil não foi uma fácil tarefa, principalmente pela secundarização da educação infantil, enquanto o ensino fundamental era priorizado com o FUNDEF e ainda considerando o caráter assistencial e para camadas mais pobres da população. Embora a LDBEN 1996 tenha representado grande contribuição ao definir a transição das creches à educação, manteve-se a possibilidade de atendimento alternativo às crianças pequenas, conforme Artigo 30 da mesma lei, que estabelece que: “Art. 30 A educação infantil será oferecida em: I – creches, **ou entidades equivalentes**, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos de idade.” (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Até mesmo o Parecer nº 022/1998 (CNE) sugere que o financiamento para implementação da educação infantil seja viabilizado por recursos adicionais oriundos de parcerias entre os municípios e a sociedade civil:

Uma intensa mobilização nacional terá que acompanhar a identificação dos recursos municipais, que necessitam contar com o decisivo apoio da imprensa, da mídia eletrônica, especialmente rádio e televisão e do marketing social. Em primeiro lugar para criar um consenso com dirigentes municipais e a sociedade sobre a prioridade para a Educação Infantil. Em segundo lugar para identificar e operacionalizar fontes adicionais de financiamento, públicas e privadas que, nos marcos do regime federativo, e considerando a responsabilidade da sociedade com a Educação Infantil, apoiem prefeituras, conselhos municipais, conselhos da criança e do adolescente, conselhos tutelares, “ongs” e outras instituições na provisão deste direito, primeira etapa da Educação Básica, à qual todos os cidadãos, inclusive as crianças mais novas e suas famílias, devem ter acesso (BRASIL, 1998, p. 5).

Em 2002 toda a educação infantil estava vinculada à Secretaria Municipal de Educação. O gráfico 2 apresenta a evolução do atendimento das crianças de 0 a 6 anos, até o último ano de vínculo com a Secretaria Municipal de Assistência Social:

Gráfico 2 - Evolução de atendimento de educação infantil -
Secretaria Municipal de Assistência Social - 1997/2001



Fonte: Perfil de Londrina (LONDRINA, 2002d) – Ano Base 2001.
Gráfico elaborado pela autora.

Ao se comparar o atendimento das unidades municipais com as unidades conveniadas, constata-se que mesmo após a LDBEN aprovar em 1996 a educação infantil como primeira etapa da educação básica, a oferta dessa etapa de ensino se promoveu na viabilização da política de parcerias entre o poder público e privado, refletido pelo expressivo número de unidades conveniadas mantidas por instituições filantrópicas. O número de atendimento nas unidades municipais apresentou pouco crescimento no período, enquanto as matrículas nas unidades conveniadas praticamente dobrou. Tal fato evidencia a relevância da política de Terceira Via no município, tornando preciosa uma análise sobre suas implicações no desenvolvimento da educação infantil municipal.

5.2 O atendimento da educação infantil nas instituições conveniadas

Diante do histórico de atendimento da educação infantil em Londrina, nota-se que permanece a política municipal desse atendimento em duas frentes, em que uma parte é mantida integralmente pelo poder público municipal e outra parte pelas instituições filantrópicas que estabelecem convênio com o município. Segundo Susin e Peroni, “estas instituições transitam entre a propriedade estatal e a privada, apesar de conservarem o seu caráter público pelo atendimento a uma política social de relevante interesse para a sociedade” (SUSIN; PERONI, 2011, p. 189).

Conforme o quadro 8, o número de centros municipais em Londrina mais que dobrou ao longo do período. Contudo, a quantidade de centros conveniados permaneceu em número maior, com uma ínfima redução no número de unidades:

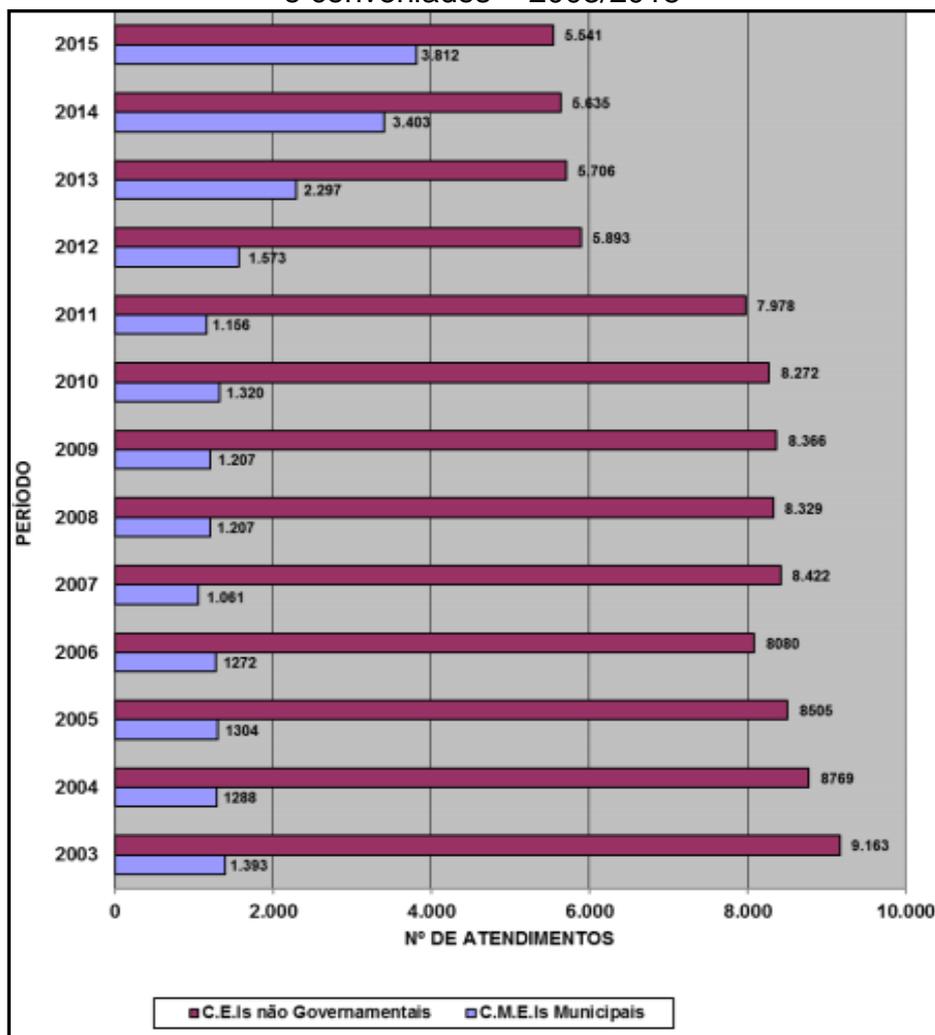
Quadro 8 – Centros de educação infantil - SME

CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL	ÚLTIMO ANO COM ASSISTÊNCIA SOCIAL	2015
MUNICIPAIS	12	28
CONVENIADOS	60	54
Total	72	82

Fonte: Perfil de Londrina (LONDRINA, 2001b, 2002d e 2016).
Quadro elaborado pela autora.

Os números de unidades indicam que da totalidade dos centros de educação infantil apresentados no último ano de vínculo com a assistência social, os centros conveniados representavam 83,33%. Em 2015, esse número caiu para 65,85% do total, ainda representando mais que a metade das unidades, mas correspondendo à maior parte de matrículas, se comparado com os centros municipais, como pode-se observar na figura 4:

Figura 4 – Evolução de matrículas dos centros de educação infantil municipais e conveniados - 2003/2015



Fonte: Perfil de Londrina 2016 – Ano Base 2015 (LONDRINA, 2016d).

Os dados revelam que o total de atendimento nos CMEIs ao longo dos anos teve crescimento significativo. Contudo, o que se destaca agora é o comportamento desses números de matrícula em comparação com os centros conveniados. Embora tenha havido uma diminuição do atendimento nos CEIs, a matrícula destes permanece expressivamente maior que a matrícula nos centros municipais.

Tal conjuntura evidencia a opção governamental em prol de uma política de compartilhamento das responsabilidades com organizações da sociedade civil. Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) indicam essa política proposta na reforma do Estado promovida nos anos de 1990, já explorada no segundo capítulo. Destacam o discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso, confirmando a desresponsabilização do Estado frente às demandas sociais:

Em revelador artigo, Fernando Henrique Cardoso afirma que há de se substituir a 'ação estatal' - burocrática, ineficiente – pela 'ação pública', baseada na responsabilidade e na solidariedade do cidadão. Onera assim a população e desresponsabiliza o Estado pela trágica situação da educação no país (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 13).

A reforma de FHC de desresponsabilização do Estado com as políticas públicas, acentua e abre espaço à disputa dos empresários pela educação, a fim de desenvolver seu projeto hegemônico, com sérias consequências para as políticas educacionais, pois conforme Ruiz:

Se, por um lado, o governo de FHC continuou com as portas da educação abertas para o empresariado, inclusive possibilitando que os recursos públicos fossem desviados para o setor privado, por outro, seguiu uma política de desmonte da escola pública, substituindo as políticas públicas para a educação pelo voluntariado, pela filantropia (RUIZ, 2014, p. 42).

Com a implantação de outro elemento da reforma, a publicização, ocorre a implementação da Terceira Via, em que o governo incentiva instituições privadas a assumir políticas públicas. Isso se concretiza no processo de transferência da educação infantil para a educação, com o setor privado suprindo boa parte da tarefa que seria do Estado, por ser sua função a execução das políticas educacionais. Isso nos move a compreender esse movimento. Susin e Peroni auxiliam no entendimento desse processo, remetendo a uma análise dos pressupostos que permeiam o âmbito das parcerias entre poder público e iniciativa privada, onde “o público e o privado estão modificando suas fronteiras, o que é parte do pressuposto teórico metodológico de que Estado e público/privado não são conceitos abstratos, mas historicamente situados em um movimento real” (SUSIN; PERONI, 2011, 186).

Mesmo após a legislação tornar a educação infantil direito da criança e dever do Estado, o movimento de intensificação da parceria público/privado na educação deixa “evidente e mostra que o que foi preconizado na letra da lei expressa uma estratégia de negociação típica do movimento liberal: ceder no discurso e endurecer o jogo quando se trata de prover as condições de cumprimento do acordado” (CERISARA, 2002, p. 331). Logo, a educação torna-se estratégia, na qual a política social está pautada nas relações postas nesse processo e, nesse

caso, pelas relações entre o público e o privado, para se garantir a efetivação de um direito subjetivo.

O estímulo das parcerias público/privado se demonstra também no interesse dos organismos multilaterais para a reestruturação do capitalismo, principalmente nas políticas da educação infantil no Brasil, refletido na falácia do discurso de “desenvolvimento”. Mantém-se a concepção de educação compensatória e reproduz-se a relação entre as classes sociais, como expressam Moreira e Lara (2012):

Os interesses destas agências expressam-se numa concepção de educação da infância como compensatória, sugerindo-se a realização de alianças e parcerias com a esfera privada, assim como inúmeras formas de trabalho voluntário. Também aqui a documentação é tratada metodologicamente como síntese de um projeto histórico o qual tem em vista a manutenção das relações capitalistas de produção e a administração da pobreza. O atendimento às crianças da classe dominante não está em questão nesse projeto, dado que ele ocorre em condições absolutamente privilegiadas e em instituições particulares de ensino (MOREIRA; LARA, 2012, p. 14).

Em direção à concepção dos organismos multilaterais para a educação infantil, visualiza-se uma educação que se limita a atender as necessidades básicas da criança, com atendimento de massa e de baixo custo para crianças de famílias pobres, dependendo da contribuição da comunidade e sem garantir qualidade (ALMEIDA; LARA, 2005) nem o desenvolvimento da educação infantil defendido pela luta dos movimentos sociais e respaldados pela Constituição Federal e LDBEN.

Na lógica de que o Estado é considerado ineficiente, cabe à sociedade civil a busca por soluções para a sua ausência. Uma opção em que não se caracterize nem Estado nem mercado, mas um neoliberalismo de Terceira Via. A busca por uma Terceira Via se justifica pela necessidade de se renovar o Estado, que deve se ajustar a uma nova ordem mundial, de acordo com as regras da globalização e do mercado, na qual os indivíduos devem ser responsáveis e independentes, estimulando inclusive a sua colaboração nos aspectos sociais. A alternativa seria também um contraponto aos problemas que o livre mercado não resolveu, sendo necessário até a mobilização social para resolvê-los:

Percebe-se que o aspecto renovado deste Estado está mais presente neste novo tipo de políticas sociais, feitas em parceria com entidades da

“sociedade civil” e visando estimular a auto-organização das comunidades – ou seja, incentivando e sendo parceiro das organizações na solução dos seus próprios problemas localizados e pontuais (GROPPO; MARTINS, 2008, p. 227).

A Terceira Via define uma nova opção para gerenciar os problemas não resolvidos pelo Estado, o chamado terceiro setor⁴⁷, que encontraria na sociedade civil a alternativa para a execução das políticas públicas, como bem exemplifica Peroni:

Assim, o terceiro setor é uma das alternativas propostas pela Terceira Via, tanto para que o Estado não seja mais o principal executor das políticas sociais como para que o conteúdo mercantil possa, através das parcerias, aprofundar a lógica de mercado nas políticas públicas, “qualificando-as” (PERONI, 2013, p. 13).

A organização de grupos da sociedade civil é representada pelo público não-estatal, como organizações não-governamentais (ONGs), instituições filantrópicas e comunitárias e outras associações similares (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009). Para a orientação dessas organizações, o Estado, agora então renovado, é quem teria a função de dar as diretrizes para as ações das organizações da sociedade civil ativa e estabelecer parcerias com elas (GROPPO; MARTINS, 2008). Esse aspecto entre quem determina e quem executa as políticas públicas provoca conflito de concepções, além de garantir a redução do papel do Estado, que deveria ser o mantenedor das políticas educacionais, pois:

[...] as responsabilidades pela execução dos direitos ficam diluídas e ressaltamos a importância do Estado como o principal responsável pelo direito à educação, principalmente em países em que os direitos sociais não estão consolidados e o dever do Estado é ainda mais relevante (PERONI, 2015, p. 21).

De modo a corroborar com a política da Terceira Via, no Brasil o atendimento da educação infantil se pauta na parceria público/privado para a expansão de vagas dessa etapa de ensino, principalmente em municípios com alta densidade demográfica. Já nas décadas de 1970 e 1980, o atendimento de crianças de 0 a 6 anos nas creches filantrópicas se propalou baseado em documentos de organismos como UNICEF e UNESCO, com programas voltados ao cuidado à

⁴⁷ O termo terceiro setor identifica-se com instituição privada, entidades de caráter assistencial ou filantrópico. Mais informações sobre o tema consultar Peroni e Adrião (2005).

criança com caráter de assistência à pobreza e ainda pela demanda de mulheres que entravam no mercado de trabalho. Esses fatores provocaram medidas “por parte do poder público brasileiro, de modelos de expansão com baixo custo e mão de obra voluntária pouco qualificada” (CORREIA, 2013, p. 41).

Considerando o contexto social, político e econômico do período da transição da educação infantil, a propagação dos debates da educação infantil e sobre o direito da criança foram propulsores para o aumento da demanda de vagas para crianças de 0 a 6 anos. Contudo, devido ao escasso recurso financeiro, bem como à exclusão da educação infantil do financiamento educacional, as parcerias público/privado foram um subterfúgio para suprir o atendimento dos serviços básicos à população:

Os Estados Nacionais que conseguiram, de uma forma ou de outra, promover a garantia dos serviços sociais básicos, mesmo que de forma precária, foram levados, tendo em vista as crises orçamentárias, a desmontar ou substituir esses serviços (RUIZ, 2014, p. 44).

Mesmo após a elevação da educação infantil como etapa da educação básica, o governo federal respalda a política de conveniamento, em prol da garantia da oferta desse atendimento em instituições não-governamentais, subsidiadas por recursos públicos (SUSIN; MONTANO, 2015). Em 2009, o MEC lança o documento *Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil*. O documento tinha como objetivo orientar os entes federados no estabelecimento de parcerias através de convênio, pelo qual a Administração Pública “repassa determinado montante de recursos a uma organização privada, que se compromete a realizar ações constantes do plano de trabalho e, posteriormente, prestar contas da aplicação de tais recursos” (BRASIL, 2009, p. 14).

Em nível municipal, Londrina tem um histórico em que as organizações da sociedade civil, de caráter filantrópico, fazem o atendimento à população carente desde a fundação da cidade. Em sua pesquisa, Costa (2003) indica que em 1961, por iniciativa da igreja católica e um grupo de senhoras da sociedade, foi inaugurada a primeira creche do município, denominada Creche Santa Rita, para atender crianças de 0 a 6 anos pertencentes a famílias de baixa

renda. A partir daí, houve um crescimento no número de creches para o atendimento dessa população:

Em 1965, surgiu a segunda creche da cidade, também de vinculação católica (Creche Nossa Senhora de Fátima) e, em 1972, foi criada a terceira creche do município, sob a iniciativa da Associação das Senhoras de Rotarianos (Creche Haydée Colli Monteiro) [...]. Sucessivamente, a partir da década de 70, foram sendo criadas outras instituições voltadas para crianças na faixa etária de zero a seis anos, particularmente sob a orientação de diferentes organizações privadas (COSTA, 2003, p. 145).

Ao longo dos anos, a rede de instituições filantrópicas no atendimento da criança de 0 a 6 anos se expandiu no município. “Ao final de 1991, somavam-se cinquenta e duas creches, então denominadas de filantrópicas, no Município, das quais apenas duas eram administradas e mantidas pela Prefeitura” (COSTA, 2003, p. 149). A partir de 1992, a Secretaria de Assistência Social articulou a formalização de convênios com as instituições, para apoio administrativo e financeiro, permanecendo essa vinculação até 2001, quando as creches passam para a Secretaria de Educação.

A vinculação da educação infantil com a educação fez com que os governos, não só em Londrina, mas em nível nacional, implementassem a política de parcerias, considerando que “a pressão social para suprir a demanda por vagas tem levado o poder público a encontrar a solução na ampliação dos convênios” (CORREIA, 2013, p. 47). Em 2002, quando a SME assumiu a educação infantil, a Prefeitura manteve as parcerias com as 60 creches filantrópicas para a continuidade do atendimento via terceiro setor e estabeleceu um Termo de Cooperação Técnico-Financeiro com as respectivas entidades mantenedoras.

O convênio institucionaliza-se no estabelecimento de marcos regulatórios, confirmando uma política da publicização da reforma estatal. O convênio entre a Prefeitura e as entidades mantenedoras respalda-se pela legislação, em especial: a Lei Municipal nº 9.538/2004 que trata do repasse de subvenção social, e a Lei Federal nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015, sobre regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. O Termo de Colaboração Técnico-Administrativo torna-se importante instrumento, dada “a importância do conteúdo deste documento e do acompanhamento e supervisão de seu cumprimento. (SUSIN; PERONI, 2011, p. 192).

Em 2002, a Secretaria de Educação passa a orientar, acompanhar e fiscalizar o cumprimento das obrigações estabelecidas no convênio. Como os CEIs agora estavam vinculados às exigências da legislação educacional, movimentaram todo o corpo técnico da SME, com elaboração de documentos de orientação⁴⁸ e organização de atribuições, tais como: orientação pedagógica e elaboração da Proposta Pedagógica da unidade; gestão da unidade; regularização de documentação da unidade e da vida legal dos alunos; procedimentos de matrículas; formalização do convênio e prestação de contas, entre outras.

Além disso, no período da transição, a SME estabelece junto ao Núcleo Regional de Educação o contato permanente para o acompanhamento do processo de regularização da situação das conveniadas, agora como centros de educação infantil, para que cada unidade obtivesse autorização de funcionamento, ato emitido pelo NRE⁴⁹ por meio de Resolução própria, conforme legislação pertinente, contemplando a Deliberação 03/99 do Conselho Estadual de Educação.

As instituições filantrópicas passam assim a vivenciar uma nova e desafiadora realidade, agora como centros educacionais, devendo desenvolver seu trabalho com caráter educativo, sem dissociar os aspectos do cuidar e do educar, como abordado no primeiro capítulo. Além dos trâmites burocráticos, o atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos exige a práxis educativa, que deve ser pautada pelas diretrizes vigentes para a educação infantil. A instituição agora deve estar comprometida com uma nova concepção, “despojada de seu caráter pretensamente compensatório”, sendo que devem ser adotadas práticas de “um cunho realmente pedagógico e voltadas não a uma criança abstratamente concebida, mas a crianças concretas” (KRAMER, 1995, p. 113).

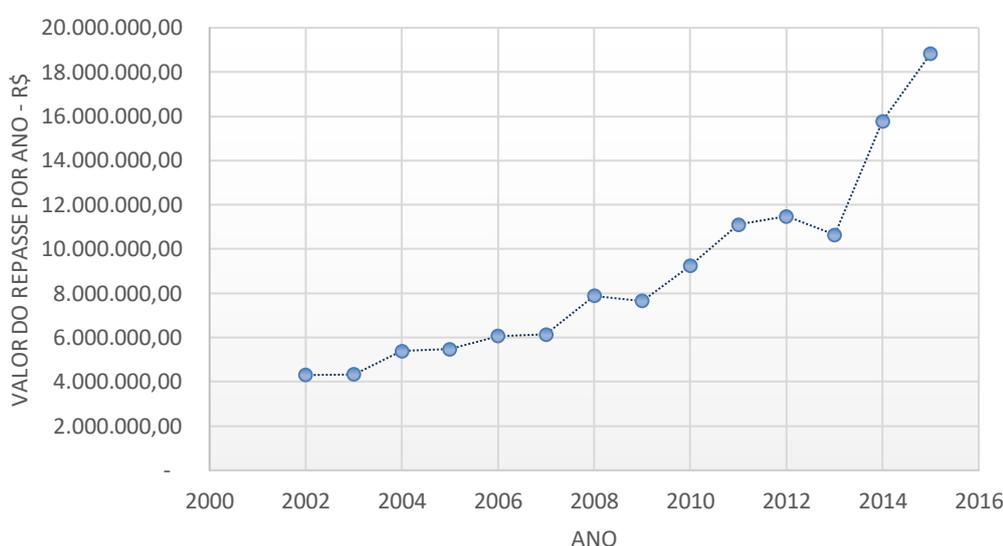
Para a efetivação do trabalho que atenda aos pressupostos educativos, é necessária adequação de espaço físico, material pedagógico, contratação de coordenador pedagógico e professores, conforme exigência da Deliberação nº 033/99 do CEE. Toda a adequação merece especial atenção sobre uma questão: o financiamento.

⁴⁸ A SME elaborou manuais de orientação às entidades filantrópicas, com destaque para os documentos: *Orientações sobre Documentação Escolar para Entidades Filantrópicas* (LONDRINA, 2002b) e *Roteiro para o Processo de Autorização de Funcionamento de Instituição Infantil* (LONDRINA, 2002c).

⁴⁹ A autorização de funcionamento tramitou pelo Núcleo Regional de Educação até 2002. Quando houve a criação do Sistema Municipal de Ensino e o Conselho Municipal de Educação de Londrina passou a ser deliberativo, em 2003, este processo passou a ocorrer pela Secretaria Municipal de Educação, que emite as Resoluções de Autorização de Funcionamento da Educação Infantil.

O repasse de recurso às instituições, oriundo de recurso municipal e antes vinculado ao orçamento da SMAS, passa a incorporar o orçamento da SME. No último ano com a Assistência Social, o valor de repasse per capita era de R\$ 249.240,00 mensais (LONDRINA, 2001b). A SME estabeleceu o convênio mantendo inicialmente o valor per capita de R\$ 63,00 para berçário e R\$ 42,00 para maternal/pré-escolar (período integral). No ano de 2015, o valor per capita era de R\$ 270,00 para berçário e R\$ 180,00 para maternal/pré-escolar⁵⁰. O gráfico 3 abaixo, demonstra o valor do repasse anual às instituições conveniadas, de 2002 até 2015:

Gráfico 3 – Evolução de repasse anual aos centros de educação infantil conveniados (2002-2015)



Fonte: Gerência de Gestão Financeira/SME/PML (2017).
Gráfico elaborado pela autora.

A evolução dos números representa o reajuste de valor per capita estabelecido pelo convênio, via repasse ao longo dos anos. Contudo, o valor repassado financia parte do custo das unidades, que dependem da captação de recursos e do envolvimento da sociedade civil, para que esta seja capaz de subsidiar o custo da outra parte do serviço ofertado. Isso nos remete à colaboração de Peroni para o entendimento da relação entre público e privado na política educacional, como “parte constitutiva das mudanças sociais e econômicas; não é uma questão de determinação, mas de relação e processo” (PERONI, 2015, p. 15).

⁵⁰ Os valores apresentados são referentes ao atendimento de período integral. Para o atendimento em período parcial, o repasse é referente a cinquenta por cento do valor do período integral.

Essa relação social e econômica (neste caso mais econômica, por tratar-se de financiamento), pode comprometer as condições e a qualidade do atendimento realizado, pois a relação estabelecida está propensa a depender de uma lógica de mercado, visto que:

A possibilidade do rebaixamento do custo aluno com consequências para a qualidade da educação infantil ofertada por instituições conveniadas com o poder público está alicerçada em práticas que barateiam o custo operacional, como a contratação de profissionais não habilitados, ou, quando habilitados, a sua contratação como técnicos de educação, cujos salários são inferiores ao dos professores (SUSIN; MONTANO, 2015, p. 77).

Além da questão do financiamento, o comprometimento do atendimento educacional fica restrito à execução de um plano de trabalho, contratação de pessoal, definição de conteúdos e outras ações que sejam de interesse e/ou possibilidade da instituição privada e seus responsáveis, considerando a autonomia de decisões destes. Um exemplo concreto da diferenciação existente entre uma unidade pública e uma conveniada é a participação em cursos de professores. A SME promove cursos de formação para professores dos CMEIs, que são convocados a participar. Já os professores dos CEIs são convidados e cabe à instituição decidir por sua participação ou não, conforme demonstrado em artigo⁵¹ publicado sobre a experiência de um estudo para elaboração de orientação pedagógica na rede municipal de educação infantil, sendo uma das autoras a Gerente de Educação Infantil da SME:

Nos últimos quatro anos, em ambos os centros, os coordenadores pedagógicos recebem a mesma formação e orientação quanto ao trabalho junto a seus professores. No entanto, para os CMEIs, os coordenadores são convocados a participar das formações diferente dos CEIs, que são convidados (MEDEIROS; CUNHA; SANTOS, 2017, p. 21276).

No documento é apresentado um quadro com o número de coordenadores pedagógicos participantes dos CMEIs e dos CEIs, conforme quadro 9 abaixo:

⁵¹⁵¹ O artigo denomina-se *A Experiência da Construção Coletiva de um Caderno de Orientações Pedagógicas na Rede Municipal de Londrina na Educação Infantil* e relata a formação continuada para coordenadores pedagógicos da educação infantil da rede municipal de ensino, para a “construção coletiva do Caderno de Orientações para o trabalho pedagógico na Educação Infantil” (MEDEIROS; CUNHA; SANTOS, 2017, p. 21275).

Quadro 9 – Curso de formação para professores da educação infantil

ANO	Número de Participantes CMEIs	Número de Participantes CEIs
2014	36	17
2015	41	22
2016	55	31

Fonte: Medeiros, Cunha e Santos (2017, p. 21277).
Quadro elaborado pela autora.

Apesar de todo o esforço para incluir os professores dos CEIs na formação continuada da SME e embora tenha aumentado a participação de 2014 a 2016, a participação dos professores dos CEIs representa uma porcentagem muito pequena em comparação à quantidade de unidades conveniadas. Os CEIs são fiscalizados e cumprem as cláusulas estabelecidas no instrumento de convênio, como condição do recebimento de recurso. Entretanto, o que não está estabelecido entre as partes fica a cargo da direção do CEI definir. Isso ilustra o efeito sobre as políticas educacionais das “parcerias entre instituições públicas e privadas com ou sem fins lucrativos, onde o privado acaba definindo o público” (PERONI, 2015, p. 15). Logo, ocorre uma heterogeneidade entre a educação ofertada aos alunos matriculados nos centros municipais e aos alunos dos centros conveniados.

Apesar de todas as implicações, o atendimento das instituições conveniadas sofreu modificações com a passagem para a educação. Embora seja permeada de contradições, a parceria entre o poder público e as entidades filantrópicas no atendimento à educação infantil também apresenta avanços (SUSIN; PERONI, 2011). Exemplo disso é que as instituições adotaram medidas que atendem às exigências legais e correspondem às práticas pedagógicas concernentes aos Referenciais Curriculares, como: elaboração da Proposta Pedagógica; contratação de professores e número de crianças organizadas por turma. Tais elementos contribuem para aproximar a prática pedagógica das unidades conveniadas àquela realizada nos centros municipais, diminuindo a distância da realidade existente no contexto entre CMEI e CEI, ainda a ser abordado nesse capítulo.

O último Termo de Convênio entre as entidades filantrópicas e o município de Londrina foi firmado em 2013 e tem vigência até dezembro de 2017. A

supervisão e fiscalização do convênio por parte da SME é fato evidente, além de haver acompanhamento rigoroso quanto ao repasse recebido, especialmente no tocante às matrículas dos alunos, que determina o valor firmado entre as partes. A execução do Plano de Trabalho, que é parte integrante do termo, é monitorada através de visita de equipe técnica da SME, com elaboração anual de laudo técnico sobre o cumprimento das obrigações. Outro item de ingerência da SME sobre o funcionamento dos CEIs é quanto ao cumprimento do calendário escolar, que deve seguir o proposto pela SME.

CLÁUSULA SEGUNDA – Das obrigações da entidade conveniada:

[...]

XII – Cumprir calendário escolar proposto pela SME;

[...]

XVI – Apresentar mensalmente o relatório de número de alunos regularmente matriculados [...];

XVII – Apresentar bimestralmente relação nominal atualizada dos alunos regularmente matriculados [...]

CLÁUSULA TERCEIRA – Das obrigações do Município:

[...]

§2º Das obrigações do Órgão Gestor:

I – Realizar, de forma sistemática, o monitoramento e avaliação da execução do objeto

II – O monitoramento dar-se-á pela supervisão “*in loco*” e em reuniões de comissões

III – Acompanhar a execução do projeto conforme plano de trabalho aprovado, determinando os valores dos repasses mensais [...]

[...]

IV – Emitir, anualmente, [...] laudo técnico sobre o cumprimento das obrigações previstas neste Termo (LONDRINA, 2013, grifos do autor).

Quanto aos aspectos pedagógicos, como formação de professores e metodologia de ensino, não há exigência sobre seguir proposta da SME, sendo que a instituição tem autonomia para definir sua Proposta Pedagógica. Esta deve ser elaborada de acordo com o contido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil, não havendo cláusula específica no convênio sobre seguir proposta⁵² da SME.

De 2002 até o momento, a parceria via convênio para atendimento da educação infantil é política permanente dos governos municipais em Londrina. Isso representa, ao longo dos anos, o compartilhamento da responsabilidade da educação infantil com a sociedade civil, visando racionalizar recursos, entre outros

⁵² Em 2016, a Secretaria de Educação lançou o *Caderno de Orientações para o Trabalho Pedagógico na Educação Infantil*, construído pelos coordenadores pedagógicos dos centros de educação infantil, sob a coordenação da Gerência de Educação Infantil da SME.

fatores. Além disso, essa política é uma estratégia para viabilizar o atendimento e a ampliação da oferta de vagas, como alternativa à Terceira Via, inserida no sistema capitalista. Portanto, deve-se considerar suas implicações e comprometimento para a democratização da educação, visto que:

Servindo de instrumento à Terceira Via, o Terceiro Setor serve também ao capital, pois propõe alternativas à crise que fomentam a desresponsabilização do Estado, repassando para a sociedade a sua solução, fazendo com que ela, através do trabalho voluntário, da doação e da participação, minimize as consequências de uma economia desumana, geradora de pobreza e de exclusão (SUSIN; PERONI, 2011, p. 199).

O desenvolvimento da educação infantil deve ser garantido sobre condições de igualdade, de inclusão. A oferta da educação infantil em Londrina se dá alicerçada na parceria público-privada, numa realidade de diferenças e contradições. Assim, considerando a democratização da educação como “a luta por uma educação materializada em direitos” (PERONI, 2015, p. 16), é imprescindível um debate sobre a parceria público/privado para essa etapa de ensino, bem como a análise da sua expansão e as implicações para democratização da educação infantil. Essa política não é uma política de Estado, mas está sujeita ao interesse de cada governo em mantê-la, ampliá-la ou cessá-la, deixando uma questão para análises mais profundas: a política de parceria para oferta da educação infantil é um desafio a ser superado ou uma situação confortável aos governos?

5.3 Democratização da educação infantil em Londrina: alguns aspectos das políticas de expansão

As políticas públicas para a expansão do atendimento de educação infantil em Londrina são o cerne dessa parte da pesquisa, em uma macroanálise da concepção e implementação dessas políticas. Essa análise possibilita uma reflexão a partir da percepção materialista da história, pois conforme elucidam Marx e Engels, “lá onde a especulação cessa, na vida real, começa, portanto, a ciência real, positiva, a descrição da atividade prática, do processo de desenvolvimento prático dos homens” (2009, p. 32). Para a compreensão desse processo, o texto é desenvolvido considerando os aspectos já apontados anteriormente, quanto aos pressupostos da educação infantil, às condições para sua democratização, bem

como às contradições que permeiam a elaboração das políticas de educação em uma sociedade inserida num contexto capitalista e sua realidade social.

Conforme abordado no segundo capítulo, a democratização depende das condições da oferta, sendo que muitos são os elementos que determinam essas condições. Isso exigiria amplo debate sobre a particularidade dos mesmos, portanto definimos, sempre considerando todo o exposto, que nosso enfoque se concentra sobre as políticas de expansão, como oferta para o acesso, pois se inicia aí a garantia ao direito da criança.

Após a passagem para a SME, o percurso da educação infantil no município esteve submetido à legislação educacional federal, com destaque aqui para a legislação em âmbito municipal, visto que simultaneamente ao processo de transição das creches houve a implementação do Conselho Municipal de Educação e a criação do Sistema Municipal de Ensino de Londrina, o que torna necessário o reconhecimento dessa institucionalização, fator determinante na condução das políticas municipais de educação infantil.

5.3.1 Sistema Municipal de Ensino e Conselho Municipal de Educação

O Título IV da LDBEN/1996 dispõe sobre a “Organização da Educação Nacional” e estabelece no artigo 8º que a União, Estados e Municípios devem organizar seus respectivos sistemas de ensino (BRASIL, 1996). Em Londrina, a 1ª Conferência Municipal de Educação, sob o tema “Gestão Democrática do Ensino”, foi realizada em 1999 e tinha como principal objetivo a criação do Conselho Municipal de Educação. Aprovado na plenária final, em 21 de novembro de 1999, foi criado com função consultiva, o Conselho Municipal de Educação de Londrina (CMEL) (LONDRINA, 1999).

Em setembro de 2001, por ocasião da 2ª Conferência Municipal de Educação, o CMEL tornou-se órgão deliberativo. A Conferência também aprovou a criação do Sistema Municipal de Ensino. Após trâmite do projeto de lei, em 23 de dezembro de 2002, foi aprovada a Lei nº 9.012⁵³, que criou o Sistema Municipal de Ensino de Londrina e o Conselho Municipal de Educação, que, conforme artigo 8º,

⁵³ A Lei nº 9.012/2002 foi alterada pela Lei nº 10.275, de 16 de julho de 2007, sendo que esta última teve dispositivos alterados pela Lei nº 11.226, de 06 de junho de 2001.

passa a ter caráter deliberativo, normativo, consultivo e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino (LONDRINA, 2002a).

A criação do Sistema Municipal de Ensino reorganizou a estrutura da educação municipal, que compreende a SME, as unidades de educação infantil e o CMEL. No artigo 2º, observa-se a relevância das atribuições desses órgãos para o desenvolvimento de toda a educação infantil no município:

Art. 2º O Sistema Municipal de Ensino compreende os seguintes órgãos:
I - a Secretaria Municipal de Educação, como órgão executivo das políticas de educação básica;
II - o Conselho Municipal de Educação, como órgão assessor da Secretaria de Educação e normativo das escolas da rede municipal de educação básica e das unidades escolares da educação infantil privada;
III - as **escolas de educação infantil** e de ensino fundamental, no âmbito da educação básica, mantidas e administradas pelo poder público municipal; e
IV - as unidades escolares - **creches e pré - escolas - mantidas e administradas pela iniciativa privada, tanto as de caráter lucrativo, como as comunitárias, confessionais e filantrópicas** (LONDRINA, 2002a, grifos nossos).

Com a nova organização, a educação infantil deixa de vigorar sob as normas do Conselho Estadual de Educação e passa a seguir as normativas fixadas pelo CMEL⁵⁴. A lei especifica que as unidades de educação infantil devem elaborar o projeto político-pedagógico e seu regimento escolar, que deverá ser aprovado pela SME. A realização da 2ª Conferência Municipal de Educação, além de trazer nova configuração, teve outro papel relevante para a discussão da educação infantil municipal, pois foi realizada sob o tema “Educação Infantil – Reflexos e Ações”. Na justificativa para a escolha de tal tema é apontada a importância do debate dessa etapa de ensino:

A relevância que hoje se dá à Educação Infantil, devido o reconhecimento da importância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento do ser humano, cria a necessidade de ampla discussão sobre as crianças da educação infantil no município de Londrina. A 2ª Conferência Municipal de Educação, propõe a discussão e elaboração de estratégias para o atendimento das crianças de 0 a 6 anos, uma vez que muitas são as dificuldades para a concretização de ações que levam à construção da cidadania, no que se refere à Educação Infantil (LONDRINA, 2001c).

⁵⁴ Para as normativas a serem elaboradas, conforme Lei 9.012, o CMEL “poderá formalizar uma deliberação interconciliar, em regime de colaboração com o Conselho Estadual de Educação, para autorizar, credenciar e supervisionar as escolas filantrópicas e privadas que ofereçam educação infantil ou ensino fundamental e médio” (LONDRINA, 2002a).

Em pleno período de transição das creches da SMAS para a SME, a educação infantil foi debatida nas pré-conferências, sendo que as propostas apresentadas foram aprovadas na íntegra pela plenária final da Conferência Municipal. As propostas indicaram ações visando soluções para problemas e desafios que representavam o quadro da educação infantil não só do município, mas em nível nacional. As ações propostas contemplavam: ações intersetoriais entre Secretarias de Educação, Assistência Social, Saúde e Mulher; fortalecimento e ampliação das parcerias com instituições filantrópicas; formação de professores e profissionais; criação de fundo de recursos; adequação de estrutura física, equipamentos e materiais; ampliação do repasse financeiro; criação de conselhos escolares; criação de creches nos distritos; acompanhamento da saúde das crianças; aumento do investimento; e ampliação de no mínimo 5% das creches ao ano, com foco nas famílias de baixa renda (LONDRINA, 2001c).

Cumprir observar que os obstáculos para a realização dessas propostas foram muitos. Na prática, os aspectos indicados permaneceram constantes como demandas não supridas, pelo modo de implementação da descentralização na reforma do Estado, pelo recurso financeiro insuficiente, pela não priorização da educação infantil e pelas contradições existentes nas relações sociais. Tais dificuldades foram pauta das Conferências Municipais de Educação. Como exemplo, na 3ª Conferência Municipal, em 2004, a Secretaria de Educação acena uma abordagem sobre a educação infantil, dando-lhe uma atenção especial. Em entrevista ao Jornal Folha de Londrina (2004), a assessora de planejamento da SME fala que:

A dificuldade maior reside no financiamento, conta-se apenas com verba municipal para manter os centros de educação no município, sendo incapaz de atender à demanda. Queremos que o governo federal se volte à educação infantil. O ensino fundamental tem o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), mas o infantil não tem nenhum específico [...] (ENCONTROS..., 2004).

A execução das políticas da educação infantil, agora submetidas ao CMEL, tinham como norte as deliberações do Conselho Estadual de Educação (CEE) e do Conselho Nacional de Educação. Após tornar-se deliberativo e, embora tivesse legalidade para normatizar a educação infantil no município, o CMEL inicialmente legitimou que essa etapa de ensino permanecesse submetida às

deliberações do CEE até a elaboração de suas normas próprias, que ocorreu a partir de 2007. O quadro 10 abaixo, resume as Deliberações do CMEL, desde sua criação até 2016 e que ainda está em vigência:

Quadro 10 – Deliberações sobre educação infantil- CMEL

NÚMERO	ASSUNTO	DELIBERAÇÃO
Nº 02/2003	Autorização de funcionamento das instituições de educação infantil	Dispõe que a Deliberação 003/1999, do Conselho Estadual de Educação se aplica sobre o Sistema Municipal da Ensino de Londrina
Nº 03/2003	Regimento e Proposta Pedagógica dos estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino.	Dispõe que as Deliberações nº 14/99 e 16/99, do Conselho Estadual de Educação, aplicam-se sobre o Sistema Municipal de Ensino de Londrina
Nº 02/2005	Normas e Princípios para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Londrina	Dispõe que a Deliberação 002/2005 do Conselho Estadual de Educação se aplica sobre o Sistema Municipal de Ensino de Londrina
Nº 02/2007	Normas e Princípios para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Londrina	O CMEL delibera normas e princípios próprios para a Educação Infantil no município de Londrina
Nº 01/2009	Altera a Deliberação nº 02/2007	Altera artigos referentes aos parâmetros de organização de grupo de alunos, supervisão e administração educacional e equipe técnica da unidade de educação infantil
Nº 02/2016	Normas para a regulação, supervisão e avaliação da Educação Básica	Normas para a Regulação, Supervisão e Avaliação da Educação Infantil e do Ensino Fundamental em Instituições de Ensino mantidas e administradas pelo poder Público Municipal e por pessoas jurídicas ou físicas de direito privado, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Londrina
Nº 03/2016	Revoga a Deliberação nº 02/2007	Nova deliberação sobre Normas e Princípios para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Londrina

Fonte: Deliberações do Conselho Municipal de Educação de Londrina (2003 a 2016).
Quadro elaborado pela autora.

A elaboração de normas próprias para a educação infantil municipal é submetida ao colegiado do CMEL, que possui representantes de diversos segmentos da sociedade, compreendendo: usuários da educação, trabalhadores em educação, prestadores de serviço em educação, administração pública municipal e Câmara Municipal. Os segmentos usuários, trabalhadores e prestadores contemplam tanto representantes da área pública como das entidades filantrópicas e da iniciativa privada. Em sentido positivo, o Conselho representa o caráter democrático, dando voz às parcelas da sociedade. Contudo, deve-se atentar para a contradição que permeia os debates, promovida pelo conflito de interesses entre

patrões/empregados e serviço público/iniciativa privada, o que implica nas indicações dos pareceres do plenário, bem como na elaboração das normas.

As deliberações do CMEL para a educação infantil do município, dispõem sobre toda sua organização, objetivos e funcionamento, em âmbitos pedagógico e estrutural. As normas do Sistema Municipal de Ensino foram determinantes para as ações adotadas no período analisado, sobretudo quanto à expansão, considerando a definição de grupo de alunos e sua relação entre número de alunos e espaço físico e considerando a necessidade de se cumprir as diretrizes deliberadas.

5.3.2 A oferta de educação infantil: análise da expansão e suas políticas

A trajetória da educação infantil no município de Londrina foi delineando-se perante desafios permanentes: sob o repensar do conceito da infância, a abordagem da associação entre o cuidar e o educar e a garantia do acesso. Como o tema da pesquisa é a democratização, reconhecemos o que diz Rosemberg (1999), quando enfatiza que não se pode analisar essa democratização apenas sob a ótica da expansão, mas de diferenciações internas que a expansão provoca.

As políticas públicas de educação infantil no período analisado se iniciam com o desafio do município em conciliar uma situação dramática da realidade da educação infantil e os pressupostos educacionais. Em 2004, um diagnóstico realizado em decorrência da 2ª Conferência Municipal de Educação elencou problemas nas instituições de educação infantil, com destaque para: falta de vagas, falta de professores e coordenação pedagógica, estrutura física inadequada e falta de efetivação de trabalho pedagógico (LONDRINA, 2004).

A Secretaria de Educação, mediante atribuições dos setores da sua estrutura organizacional⁵⁵ e responsáveis pela educação infantil, empreendeu ações

⁵⁵A estrutura da SME foi organizada pelo Decreto nº 257, de 11 de maio de 2004. Ao longo dos anos, houve alterações nas diretorias e gerências, que ainda serão alteradas formalmente em novo organograma. Assim criou-se a Gerência de Educação Infantil (que inicialmente era responsável somente pelas CMEIs e hoje também é responsável pela proposta pedagógica de educação infantil de todo o município, envolvendo municipais, filantrópicas conveniadas e particulares); Gerência de Gestão Financeira (convênio e prestação de contas das conveniadas e APF's); Gerência de Documentação Escolar (documentação da vida legal dos alunos e unidades, orientações de matrículas) e Gerência de Estrutura e Funcionamento (processos de autorização de funcionamento).

para a implementação de políticas para a organização e funcionamento dos CMEIs e CEIs. Vale ressaltar que inicialmente, a Gerência de Educação Infantil da SME tinha atribuição de gerenciar os aspectos administrativos e pedagógicos somente dos Centros Municipais. O atendimento aos centros filantrópicos conveniados era realizado por outros setores responsáveis: Gerência de Estrutura e Funcionamento, Gerência de Gestão Financeira e Gerência de Documentação Escolar. Isso evidencia uma distinção no acompanhamento da oferta da educação infantil, com projetos distintos dessa etapa de ensino.

No relatório Histórico da Educação Infantil são indicadas as medidas adotadas para a estruturação das CMEIs:

Neste processo de transição algumas medidas tomadas visaram implantar um cunho educacional formal nestas instituições com as seguintes medidas:

- Nomeação de diretores com formação mínima de magistério e graduação superior em Pedagogia;
- Criação e denominação dos estabelecimentos como: “Centros Municipais de Educação Infantil”;
- Adequação da relação professor/aluno por nível de ensino;
- Melhoria física de alguns espaços e mobiliários, adequando-os à faixa de atendimento;
- Levantamento da escolaridade e formação dos profissionais que atuam com crianças de zero a seis anos;
- Criação de Associação de Pais e Funcionários nestas instituições, a fim de criar-se mecanismos de discussão com a comunidade (LONDRINA, 2001-2005?).

Uma das primeiras ações adotadas pela SME, que contemplava tanto as unidades municipais como as conveniadas, foi a visita para verificação das condições indispensáveis ao funcionamento da unidade, conforme o artigo 24 da Deliberação nº 003/1999-CEE, o que também está contemplado nas deliberações atuais do CMEL. Em cumprimento à norma estabelecida, uma equipe de técnicos da SME visita as unidades para verificação e análise de fatores como espaço físico, instalações, equipamentos, profissionais e número de alunos, em cumprimento às exigências da Deliberação. As normas deliberam sobre os espaços necessários para o atendimento, indicando metragem mínima por aluno e organização de grupo de alunos por professor, respeitando a faixa etária da criança. O quadro 11 abaixo, apresenta essas indicações por deliberação e suas alterações ao longo do período:

Essas duas últimas tinham suas atribuições em um só setor, a Gerência de Apoio e Organização Escolar, que foi dividida nas gerências mencionadas.

Quadro 11 – Organização de grupo de alunos - CEE e CMEL

DELIBERAÇÃO	M ² DE SALA DE AULA POR ALUNO	GRUPO DE ALUNOS POR 1 PROFESSOR
Nº 03/1999 - CEE	1,00 m ² /aluno	criança de zero a um ano – 06 a 08 crianças criança de um a três anos – 08 a 10 crianças criança de três e quatro anos – 12 a 18 crianças criança de cinco e seis anos – 20 a 25 crianças
Nº 02/2005 - CEE	Berçário: 2,20m ² /aluno Demais salas de aula: 1,5m ² /aluno	criança de zero a três anos – 05 crianças criança de três a cinco anos – 10 crianças criança de seis anos – 20 crianças
Nº 02/2007 – CMEL	Berçário: 2,20m ² /aluno Demais salas de aula: 1,5m ² /aluno	criança de zero a um ano – 06 crianças criança de um a dois anos – 08 crianças criança de dois a três anos – 12 crianças criança de três e quatro anos – 16 crianças criança de quatro a cinco anos – 20 crianças
Nº 01/2009 – CMEL	Berçário: 2,20m ² /aluno Demais salas de aula: 1,5m ² /aluno	criança de zero a um ano – 06 crianças criança de um a dois anos – 08 crianças criança de dois a três anos – 12 crianças criança de três e quatro anos – 16 crianças criança de quatro a cinco anos – 20 crianças criança de cinco a seis anos – 20 crianças
Nº 02/2016 e Nº 03/2016 – CMEL	Berçário: 2,20m ² /aluno Demais salas de aula: 1,5m ² /aluno	Creche Berçário – até 6 crianças Creche 1 – até 8 crianças Creche 2 – até 12 crianças Creche 3 – até 16 crianças Pré-escola 4 – até 20 crianças Pré-escola 5 – até 20 crianças

Fonte: Resoluções do Conselho Estadual de Educação e do Conselho Municipal de Educação de Londrina (1999 a 2016).

Quadro elaborado pela autora.

Enquanto estavam vinculadas à Assistência Social e não seguiam as deliberações do CEE, os centros atendiam um número maior de crianças que o indicado na legislação educacional e ao passar para a educação, tiveram que reduzir o número de alunos para se adequar às normas deliberadas. Isso significou que de um ano para outro, algumas vagas foram fechadas, gerando a diminuição no atendimento e, no caso dos CEIs, conseqüentemente a redução da meta ⁵⁶ estabelecida no convênio, representando a diminuição no repasse financeiro.

De acordo com o caderno *Perfil de Londrina* (2003; 2006), embora de 2002 para 2005 tenha aumentado o número de CEIs conveniados de 61 para 63, o número de matrículas reduziu de 9.369 para 8.505. No mesmo período, o número de CMEIs permaneceu em 12, com ampliação de 1.255 para 1.304 atendimentos. Somados os dados das CEIs e CMEIs, de 2002 para 2005 as matrículas recuaram de 10.624 para 9.809 alunos.

⁵⁶ O termo meta é utilizado no Termo de Convênio para representar o total de alunos que serão atendidos na execução do convênio.

É notável que apesar dos problemas permanentes, houve um avanço de caráter educativo, ao se cumprir as deliberações educacionais, em que pode-se destacar desde a contratação de professores para substituição dos profissionais não habilitados⁵⁷ até a elaboração da proposta pedagógica e sua execução. Entretanto, as adequações para a efetivação das políticas promoveram efeito contraditório. Para se promover a melhoria no atendimento, diminuiu o número de ingresso na educação infantil. A redução de matrículas indica que mais crianças não tiveram seu direito assegurado, considerando que o acesso à educação pública é o início para se “evitar que o direito individual não disciplinado venha a se tornar privilégio de poucos” (CURY, 2002, p. 248).

A procura por matrículas na educação infantil estava em crescimento, pelos fatores já expostos anteriormente. No início dos anos 2000, a procura promoveu um movimento em que os Centros de Educação Infantil, quando eram vinculados à Assistência Social e não davam conta de atender a demanda, iniciaram o procedimento de cadastrar crianças que não conseguiam vaga, formando uma lista de espera. Ao passar para a SME, a demanda se intensificou, provocando um déficit histórico por vagas nessa etapa de ensino. Observando os dados do Censo Escolar de 2005, nota-se que muito havia a se realizar para garantir a todas as crianças o direito do acesso à educação infantil (quadro 12):

Quadro 12 – Matrículas total de educação infantil no município - 2005

Total da População de Londrina de 0 a 6 anos: 52.884				
DEPENDÊNCIA	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	TOTAL	% POPULAÇÃO DE 0a 6 MATRICULADA
Estadual	89	140	229	0,43%
Municipal	427	5.169	5.596	10,58%
Privada ¹	4.233	9.270	13.503	25,53%
Total	4.749	14.579	19.328	36,54%

¹ Estão computadas matrículas dos CEIs filantrópicos conveniados e centros privados.
Fonte: IBGE (2000) e INEP (2005). Quadro elaborado pela autora.

Os dados demonstram que do total da população de 0 a 6 anos, apenas 36% tinham acesso à educação infantil, representando que quase setenta por cento da população nessa faixa etária não estava matriculada. Destaca-se que o

⁵⁷ Em 2004, foi realizado o primeiro concurso para professor de educação infantil, cuja exigência para ingresso no cargo era o Magistério. Em 2011, o concurso para professor de educação infantil exigiu graduação como formação. Em 2015, 78% dos professores da educação infantil do município tinham pós-graduação (LONDRINA, 2015c).

atendimento na rede municipal representa apenas um terço do total das matrículas, enquanto dois terços eram atendidos na esfera privada, incluindo as instituições conveniadas. As vagas das instituições filantrópicas conveniadas não são de responsabilidade integral do poder público, mas “são consideradas pela população, erroneamente, como educação pública, quando se trata, em verdade, de uma vaga em instituição privada não particular” (FLORES; SUSIN, 2013, p. 224).

O número de matrículas da esfera privada significa que a maior parte dos alunos estava em unidades que dependem de recursos da sociedade civil e a outra parte dispunha de recurso para o acesso à escola particular. Essa diferença no acesso expressa a desigualdade social, representada pela luta de classes (MOREIRA; LARA, 2012), visando a igualdade na garantia de direitos a uma educação infantil pública.

Parte da parcela de famílias que não conseguia vagas deixava seus dados em cadastro, compondo a lista de espera⁵⁸. Cumpre salientar que a lista de espera caracteriza uma “demanda manifesta ou explícita”, representando as famílias que procuram as instituições. Rosemberg (2001), em uma avaliação dos programas e indicadores em educação infantil, considera como “demanda latente” aquela não expressa espontaneamente. A autora analisa a dificuldade em nível nacional em relação à identificação da demanda efetiva por vagas:

A demanda é uma necessidade sentida e expressa. Ela pode ser explícita ou latente: a explícita é avaliada através da procura de um serviço. A demanda latente é aquela que não se expressa espontaneamente, por alguma razão (distância entre domicílio e equipamento, qualidade ou tipo de serviço oferecido etc.). A única forma de aferição da demanda latente é a realização de enquetes específicas. No Brasil são raríssimos, quase inexistentes, os estudos sobre demanda: não sabemos quais as modalidades de serviços preferidos pela população e qual a extensão da demanda latente. Não dispomos de instrumentos para avaliar qualquer tipo de demanda, além da extensão da “lista de espera” (ROSEMBERG, 2001, p. 25).

O elemento determinante que subsidiou as políticas públicas para a expansão da rede de educação infantil foi o atendimento da lista de espera das escolas, CMEIs e CEIs, conforme cadastro realizado nas unidades. Diante da

⁵⁸ A lista de espera era realizada através de cadastro em cada unidade escolar, estando sujeita à duplicidade de nome de crianças, uma vez que a família fazia cadastro em mais de uma unidade. Após 2013, foi criada a lista de espera *on-line*, evitando a duplicidade e o deslocamento da família para realizar o cadastro e a otimização do encaminhamento da criança para a unidade mais próxima da sua residência (LONDRINA, 2015a).

crescente procura por vagas, em que a oferta não supria a demanda, era necessário indicar critérios para a definição de qual criança ocuparia a vaga ofertada.

A Secretaria de Educação, por meio de Instruções Normativas⁵⁹, estabeleceu critérios a serem cumpridos para a efetivação das matrículas de educação infantil. Como primeiro critério deveria ser respeitada a ordem da lista de espera, para então seguir outros critérios, assim definidos: crianças filhas de mães trabalhadoras, criança em situação de risco e criança com necessidades especiais.

Apesar do advento da educação infantil e do debate sobre o direito da criança, a prioridade de vagas para crianças filhas de mães trabalhadoras foi determinante na relação entre oferta e demanda:

O acesso à educação infantil emergiu nos relatos como direito da criança (conquista legal, desde a Constituição Federal de 1988). Contudo, o entendimento da creche como benefício para as mães trabalhadoras também esteve presente. Diante da impossibilidade de atender à demanda, o critério usado em muitos municípios vinha sendo o de priorizar crianças com mães trabalhadoras (KRAMER; TOLEDO; BARROS, 2014, p. 28).

Definindo-se este o critério para conseguir matrícula na creche ou pré-escola, pode-se considerar que a vaga é de direito da mulher trabalhadora que tem filho, não da criança (CERISARA, 2002). Esse efeito representa as contradições expressas nas consequências das relações do sistema capitalista, num processo que ilustra a luta de classes (LOMBARDI, 2011). Embora se deva cumprir a oferta da educação infantil para todas as crianças, a realidade histórica imprime os resultados implacáveis do capital: a desigualdade e a injustiça. Sem opção, a mãe que precisa trabalhar precisa de um local para deixar seu filho, uma realidade em que “no Brasil, bem como em vários outros países do mundo, a creche e a pré-escola constituem dispositivos que facilitam a conciliação entre família e trabalho” (ROSEMBERG, 2014, p. 176).

Os critérios seguintes para suprir a vaga eram atender a criança que se encontrava em situação de risco e com necessidades especiais. A análise sobre a definição das situações de risco sempre contou com auxílio da Secretaria de Assistência Social, da Secretaria de Saúde, dos encaminhamentos do Conselho

⁵⁹ A Instrução Normativa é um documento emitido pela Secretaria de Educação anualmente, para orientar escolas, centros municipais e conveniados de educação infantil e deliberar quanto aos procedimentos de encerramento de ano letivo, matrículas e rematrículas para o ano letivo subsequente.

Tutelar⁶⁰ e da Promotoria Pública, numa articulação entre os respectivos entes, promovida por um trabalho de rede entre órgãos governamentais. Esse é um trabalho que cumpre importante papel nas políticas públicas, não com ênfase no caráter assistencialista de atendimento, mas como ressalta Costa (2003), em cumprir um caráter social, de guarda, proteção e cuidado, sendo condição importante no contexto educacional, com vistas ao atendimento integral à criança.

Numa política de continuidade, mesmo após a passagem para a educação, o horário de atendimento dos CMEIs e CEIs atendia às necessidades de trabalho das famílias, ou seja, a jornada de aula nos centros era das sete da manhã às dezenove horas, em período integral e em alguns casos em período parcial para maternal e pré⁶¹. O pré-escolar das escolas municipais atendia apenas crianças com seis anos de idade, matriculados na última etapa da educação infantil em período parcial de quatro horas, correspondendo à jornada do ensino fundamental.

Entre os anos de 2000 e 2005, o atendimento de crianças de 6 anos no pré-escolar das escolas municipais aumentou significativamente, de 2.854 para 4.479, representando um aumento de 64% de matrículas só na última etapa do pré-escolar⁶². No mesmo período, a matrícula total nos CMEIs e CEIs aumentou de 6.495 para 9.809, correspondendo a um crescimento de 66% de todo o atendimento de 0 a 6 anos. Isso representa que a política adotada no período teve foco no atendimento da faixa etária de seis anos nas escolas, visando maior atendimento das crianças menores nos CMEIs e CEIs. Essa política facilitou o processo de matrícula das crianças de seis anos no ensino fundamental no ano de 2006, em cumprimento da Lei nº 11.114/2005⁶³, que tornou obrigatória a matrícula de crianças com 6 anos de idade no ensino fundamental.

Na Instrução Normativa nº 02/2005 (LONDRINA, 2005), com normas sobre matrícula para o ano letivo de 2006, a SME orienta aos CMEIs e CEIs a não matricular alunos com seis anos, pois estes deveriam ser matriculados na 1ª série do

⁶⁰ O Conselho Tutelar do Município “é um órgão criado pelo ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Em Londrina foi criado em 1991, através da Lei Municipal nº 4.742/91”.

⁶¹ A nomenclatura das turmas de educação infantil foi se alterando ao longo do tempo. Inicialmente, a denominação estabelecia como Berçário, Maternal e Pré-Escola. A Instrução Normativa nº 07/2009-SME, alterou para EI1, EI2, EI3, EI4, EI5 e EI6. A Deliberação nº 002/2016-CMEL altera para Creche Bebê CB, Creche 1 C1, Creche 2 C2, Creche 3 C3, Pré-escola P4 e Pré-Escola P5.

⁶² Fonte: Cadernos Perfil de Londrina, anos de 2000 a 2006.

⁶³ A Lei nº 11.114, aprovada em 16 de maio de 2005, alterou a LDBEN 9394/1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade (BRASIL, 2005).

ensino fundamental. Os alunos com 5 anos deveriam ser encaminhados para o Pré III das escolas municipais. Assim, após atender a demanda do ensino fundamental e na hipótese de haver sala de aula disponível, a escola poderia ofertar o pré-escolar.

A expansão do atendimento do pré-escolar nas escolas reduziu a demanda para os Centros de Educação Infantil e a funcionalidade tornou-se viável, visto que a escola já possui toda uma estrutura física de um estabelecimento de ensino. Entretanto, essa oferta muitas vezes não correspondia ao indicado nas deliberações do CEE e do CMEL, que indicam que “em se tratando de educação infantil, em escolas de ensino fundamental e/ou médio, deverão ser reservados espaços e horários para uso exclusivo das crianças de zero a cinco anos” (LONDRINA, 2007). Na realidade prática, a escola poderia abrir turmas pré-escolares, independente de espaço exclusivo para essas crianças ou não, num movimento questionável quanto às condições de estrutura adequadas às crianças na faixa etária de 5 e 6 anos.

As escolas municipais, com sua estrutura física para o ensino fundamental, ampliavam o atendimento a crianças cada vez menores. Ao se observar tal questão, não se defende aqui uma separação das crianças por cada etapa, pois considerando os estudos de Kramer, apesar da constante separação da educação infantil e ensino fundamental, eles são indissociáveis e “do ponto de vista da criança, não há fragmentação” (KRAMER, 2006, p. 810). Alerta-se, pois, para o cuidado quanto às condições do atendimento, pois a criança tem o direito à uma escola estruturada de acordo com suas necessidades (KRAMER, 2006). Além disso, sabemos que o currículo e os espaços das escolas nem sempre estão organizados e planejados para o desenvolvimento integral das crianças pequenas (SANTOS; RIBEIRO, 2014).

De modo positivo, a formação de professores ofertada pela SME envolveu professores tanto dos CMEIs quanto das escolas municipais, com cursos gerenciados pela Assessoria de Educação Infantil e que em 2006 computou uma carga horária de assessoramento de 640 horas. Em referência aos programas de formação continuada da rede municipal de ensino, constantes no Relatório de Atividades da SME/2006 (LONDRINA, 2006), foi iniciado o Projeto “O currículo construtivista na Educação Infantil: uma sala de aula onde se pode brincar”, que teve continuidade na formação continuada dos professores da educação infantil.

Em uma alteração de estrutura organizacional da SME, em 2009 a análise da proposta pedagógica dos centros de educação infantil privados, contemplando particulares e filantrópicas conveniadas, passou a ser de responsabilidade da Gerência de Educação Infantil, que conforme já citado, analisava somente as propostas das CMEIs. Tal mudança unificou as orientações, aproximando os projetos para essa etapa educacional na esfera municipal. Contudo, mantiveram-se os paradoxos existentes entre as propostas da esfera privada e municipal, considerando as diferentes instâncias e instituições.

Em 2009, com a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, a SME reorganizou as turmas do ensino fundamental e da educação infantil. A Lei nº 11.274/2006⁶⁴ estabelecia o ano de 2010 como data limite para os municípios implantarem o primeiro ano do ensino fundamental, com ingresso de crianças com 6 anos completos. Isso motivou o aumento de demanda por vagas de crianças que estavam fora da escola e também daquelas que migraram da rede particular para a rede pública. Esse movimento provocou a ampliação do número de matrículas do ensino fundamental, refletindo como consequência, na redução de vagas do pré-escolar ofertado nas escolas municipais.

Novamente os municípios tinham diante de si desafios para a implementação de nova política educacional. A ampliação de oito para nove anos do ensino fundamental amplia o tempo de escolaridade, mas deve-se considerar as especificidades da criança, pois segundo Kramer (2006), nas duas etapas de ensino, deve-se atender a criança tanto no aprender quanto no brincar, havendo um projeto de educação que mantenha o diálogo entre a educação infantil e o ensino fundamental.

É imperioso destacar que o chamado corte etário, que estabelece a data de nascimento da criança para definir sua matrícula, indicava que a criança deveria ter 6 anos completos para ingressar no primeiro ano, o que foi deliberado no artigo 9º da Deliberação nº 003/2007 do CMEL, que normatizou a implantação do ensino fundamental de nove anos em Londrina (LONDRINA, 2007). Assim, crianças que completariam 6 anos ao longo do ano permaneceram na educação infantil,

⁶⁴ O Conselho Municipal de Educação de Londrina, pautado na Lei nº 11.274/2006, normatizou a implantação do ensino fundamental de nove anos para o município, através da Deliberação nº 003/2007, que foi alterada pelas Deliberações nº 01, nº 03 e nº 04, todas do ano de 2010.

provocando uma divisão nas turmas da última fase dessa etapa e o aumento de turmas para o atendimento.

Além das implementações pedagógicas, a preocupação com o espaço físico para atender mais um ano (passando de 1ª a 4ª séries para 1º ao 5º ano) provocou a necessidade de reorganização da rede municipal, inclusive nas unidades conveniadas. Como medida de adequação, através da Instrução Normativa nº 07/2009 (LONDRINA, 2009), a SME orientou que a partir de 2010, a última etapa da educação infantil nos CMEIs e CEIs seria ofertada somente em período parcial, igualando a jornada à das escolas municipais, de modo a possibilitar o atendimento de mais turmas em dois períodos. No caso das instituições conveniadas, o atendimento dessa turma estaria em concordância entre as partes, visto o valor per capita corresponder ao atendimento parcial.

No ano de 2013 ocorreu a finalização da implantação do ensino fundamental de nove anos, com o atendimento das primeiras turmas do quinto ano, sendo que as escolas atenderam um ano a mais dessa etapa. Logo, a matrícula⁶⁵ do pré-escolar nas escolas reduziu de 4.144 em 2009 para 2.743 em 2014, significando uma redução de 66% dessa oferta.

A Secretaria de Educação alterou os critérios para acesso à educação infantil em 2014. A Instrução Normativa nº 08/2013, com normativas para o ano de 2014, excluiu a condição de mãe trabalhadora e incluiu o critério de crianças com famílias cadastradas no Programa Bolsa Família. Percebe-se a intenção de atender a criança no seu direito, independente da necessidade de trabalho da família, mas priorizou-se a criança na sua condição social, pertencente ao programa social do governo. Esse critério foi motivado pela Resolução nº 39/2012⁶⁶ do Governo Federal, sobre o repasse de recurso financeiro aos municípios, contabilizado pelo número de crianças matriculadas na educação infantil, cujas famílias eram beneficiárias do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2012). Considerar esse um critério de acesso, dá ao município a condição de pleitear recursos, aumentando sua capacidade de investimento na educação infantil.

⁶⁵ Dados referentes à matrícula inicial dos anos de 2009 e 2014, conforme Resumos Estatísticos da Rede Municipal de Ensino, da Gerência de Documentação Escolar/SME.

⁶⁶ A Resolução 39, de 27 de julho de 2012, estabelece critérios para repasse de recurso financeiro suplementar aos municípios, por matrícula de crianças de 0 a 48 meses, de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. A ação é parte do Programa Brasil Carinhoso, um programa interministerial entre MEC e MDS.

Com as novas demandas educacionais, que mesmo após as adequações não supriram o déficit de vagas e a permanente lista de espera, muitas famílias que tiveram a matrícula de seu filho negada recorreram não só ao Conselho Tutelar, mas ao Poder Judiciário. Os encaminhamentos do Conselho Tutelar à Secretaria de Educação consistiam na sua maioria em casos de crianças de risco e mães trabalhadoras, que conseguiam ou não a matrícula pleiteada.

Diante do direito à educação infantil estar garantido em lei, iniciou-se um movimento em que muitas famílias buscaram pela matrícula de seu filho via esfera judicial, promovendo um processo de judicialização da educação, que segundo Cury, “ocorre quando aspectos relacionados ao direito à educação passam a ser objeto de análise e julgamento pelo poder judiciário” (CURY, 2010, p. 81).

A intervenção judicial resultou em mandados judiciais, procedendo à intimação do órgão responsável, no caso a SME, para assegurar de imediato a matrícula da criança requerente. De 2013 a 2016 os mandados representaram um número significativo de matrículas, que eram imediatamente deferidas pela SME, em cumprimento à ordem judicial, sob pena de multa em caso de descumprimento. Como resultado, as matrículas realizadas por mandados judiciais somaram o número de 1470⁶⁷ entre 2013 e 2016. Segundo Cury (2010), observam-se duas questões no processo de matrícula que resulta da judicialização da educação: a ineficiência das instituições responsáveis pelo suprimento das demandas sociais e o desconhecimento que muitos cidadãos têm dos seus direitos. Essa última revela que os números dos processos judiciais por vagas poderiam ser maiores.

A partir de 2015, as normativas da SME excluíram todos os critérios para o ingresso na educação infantil e a ordem de matrícula deveria respeitar a lista de espera, conforme ordem de cadastro. De modo representativo, o acesso à educação infantil estaria cumprindo o preceito constitucional, o direito da criança enquanto cidadã, pois, segundo Cury (2002), a igualdade é o princípio da cidadania.

O ano de 2015 foi estratégico para reorganizar as matrículas para o ano letivo seguinte, uma vez que em 2016 findava-se o prazo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 59/2009⁶⁸ para a implementação da obrigatoriedade de 4

⁶⁷ Fonte: Gerência de Documentação Escolar/SME.

⁶⁸ Em cumprimento à EC 59/2009, foi aprovada a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que torna a educação básica e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade (BRASIL, 2013).

e 5 anos na educação infantil. Pelo dispositivo da lei, tornou-se obrigatória também a frequência da pré-escola.

O debate voltado à obrigatoriedade da pré-escola foi intenso, visto os questionamentos sobre as situações dos municípios, de modo a garantir, com plenas condições, a execução de tal incumbência (CAMPOS, 2010). Em 2016, o desafio foi universalizar o atendimento dessa faixa etária, sem deixar que nenhuma criança de 4 e 5 anos ficasse sem matrícula, com a responsabilidade de não reprimir o acesso de 0 a 3 anos. Comparando-se os dados da matrícula de pré-escola, observamos a demanda pelo acesso à rede pública no primeiro ano da obrigatoriedade, conforme quadro 13:

Quadro 13 – Matrícula de pré-escola no município (2015-2016)

ESFERA	2015	2016
Estadual ¹	35	104
Municipal	5.065	7.049
Privada	7.868	7.527
Total	12.968	14.680

¹ Centro de Educação Infantil da Universidade Estadual de Londrina
Fonte: INEP (2015; 2016). Quadro elaborado pela autora.

Considerando os dados, percebe-se que houve um aumento de 13,20% na matrícula total de crianças na faixa etária de 4 e 5 anos no município. Observamos que na rede privada a matrícula recuou, enquanto na esfera municipal houve um acréscimo de 39%, concentrando-se a absorção da demanda nesse primeiro ano. Para suprir tal demanda, a SME iniciou um novo procedimento, em que além de atender o agora denominado P5 (5 anos), as escolas municipais passaram a atender o P4 (4 anos).

As escolas de ensino fundamental que possuíam espaço físico disponível, abriram turmas de P4 em período parcial, em uma jornada diferente do atendimento de P4 integral nos CMEIs e CEIs, diferenciando o projeto de educação para essas turmas. Com carga horária distinta, conseqüentemente houve distinção da execução da proposta pedagógica. Em algumas situações, limita-se à possibilidade de ampliar turmas do ensino fundamental, em casos de ocorrer aumento de demanda por essa fase. Em prol de cumprir a lei de obrigatoriedade, universalizou-se a matrícula de 4 anos e mais uma vez as escolas receberam

crianças mais novas, o que reflete na mudança das relações existentes no cotidiano escolar.

A obrigatoriedade da pré-escola provocou uma concentração da oferta de vagas nessa faixa etária e limitou a expansão de vagas para crianças de 0 a 3 anos. Como outra medida para expansão, a SME formou a Comissão para Orientação da Organização e Funcionamento Escolar (COOFE)⁶⁹, “que visitou 172 unidades escolares, entre municipais e filantrópicas, para otimizar os recursos físicos, financeiros e humanos para melhor atender a comunidade” (GONÇALVES, 2015).

Em 2015, como forma de garantir a universalização para 4 e 5 anos, a SME lançou um chamamento público⁷⁰ para a seleção de Centros de Educação Infantil particulares, no intuito de contratar vagas, ou seja, a compra de vagas (SUSIN; MONTANO, 2015), medida utilizada em alguns municípios que não conseguem atender a demanda.

A medida teve respaldo legislativo, visto que em 2015 a Câmara de Vereadores aprovou a Lei nº 12.362, que criou o Programa de Incentivo ao Acesso à Educação Infantil. No projeto da lei⁷¹, justifica-se esta como uma “solução emergencial” para suprir a demanda de vagas. A lei destina-se “às crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica não matriculadas nos CMEIs ou CEIs” (LONDRINA, 2015b), cujas vagas o poder executivo está autorizado a pagar em instituições particulares. Essa medida resultou em 3 escolas contratadas durante o ano de 2016 e na contratação de 13 vagas. O contrato não se renovou em 2016, não havendo contratação de vagas para o ano de 2017⁷².

A opção de compra de vagas revalida a prática da publicização, defendida e implementada na reforma do Estado, de modo a fortalecer a iniciativa privada, possibilitando que prevaleçam interesses econômicos em detrimento à política pública. Isso revela que a ausência de ações governamentais pode se reverter em um processo mercadológico, visto que a natureza dessas instituições

⁶⁹ A Comissão para Orientação da Organização e Funcionamento Escolar (COOFE) foi designada pela Portaria nº 19, de 8 de maio de 2015.

⁷⁰ O chamamento público foi realizado através do Edital nº 005/2015, para credenciamento de pessoas jurídicas de direito privado interessadas em ofertar vagas de meio turno (períodos matutino ou vespertino) de educação infantil no decorrer do ano de 2016.

⁷¹ O projeto de lei tramitou sob nº 312/2013, cujo texto, antes das emendas recebidas, instituiu o “Programa Bolsa Creche”, e a Lei nº 12.362 foi aprovada em 30 de novembro de 2015, para entrar em vigor a partir de 1º de janeiro de 2016.

⁷² Informações da Gerência de Documentação Escolar/SME.

almeja fins lucrativos. Além disso, embora seja uma solução paliativa, essa estratégia tem características de privatização da área educacional. O avanço dessa política é contrária à democratização da educação, pois conforme Wood, “toda prática humana que possa ser convertida em mercadoria deixa de ser acessível ao poder democrático” (WOOD, 2007, s.p.).

No fim de 2016, pela primeira vez após passar para a educação, houve a redução da jornada de atendimento para crianças de 0 a 3 anos, em decisão tomada após realização de audiência pública com envolvimento do CMEL, dos sindicatos de professores municipais e privados e do Ministério Público. Definiu-se pela redução da jornada de 0 a 3 anos, ampliando o número de vagas e garantindo o direito de acesso para mais crianças, conforme noticiado no site oficial do Município:

Com o objetivo de atender à crescente demanda de vagas na educação infantil, e visando a equidade e justiça de acesso ao serviço público, a Secretaria Municipal de Educação criou 5.768 novas vagas para matrícula imediata, em meio período, de crianças de 0 a 3 anos de idade para o ano letivo de 2017 (LONDRINA, 2016a).

Deve-se destacar, diante do cenário exposto e das medidas adotadas, a questão do período da criança na escola, que é um dos elementos determinantes sobre a oferta de vagas. A organização e o funcionamento da educação infantil têm como um dos elementos a jornada escolar. O Conselho Nacional de Educação, quando fixa normas para as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, define que a educação infantil será ofertada no período diurno, em jornada integral ou parcial⁷³ (CNE, 2009).

Desde quando a SME assumiu a educação infantil, a jornada escolar foi objeto de alterações no tocante à quantidade de horas que a criança passa na unidade. A jornada foi utilizada como elemento facilitador na abertura de novas turmas, visto que uma sala de aula utilizada em uma turma de período integral abriga duas turmas em período parcial, ampliando as possibilidades de atendimento.

A jornada integral pelo seu caráter educativo fica, em certo ponto, em segundo plano, mesmo porque o período parcial é legitimado pela legislação educacional. O que conta, ao que parece, é o aspecto social, correspondendo ao cuidado e atendendo às relações de trabalho. Essas questões não podem ser

⁷³ Resolução nº 5, do Conselho Nacional de Educação, de 17/12/2009 (CNE, 2009, p. 12).

esquecidas numa sociedade desigual, composta pela divisão de classes. Aí está posta uma contradição entre a realidade e as políticas educacionais. Nas políticas implementadas ao longo dos anos, a jornada não foi definida por um projeto pedagógico, mas como solução à falta de vagas.

Além do tempo da criança na escola, outro aspecto relevante que deve ser considerado na perspectiva da democratização para o estudo da expansão de vagas é o espaço físico da escola, o lugar onde a criança passará boa parte do seu tempo, estabelecendo suas relações, movimentos e vivência, enquanto sujeito histórico, partindo do princípio de Marx e Engels, em que:

A primeira condição de toda a história humana é evidentemente a existência de seres humanos vivos. O primeiro estado real que encontramos é então constituído pela complexidade corporal desses indivíduos e as relações a que ela obriga com o resto da natureza (MARX; ENGELS, 2009, p. 18).

O espaço físico interfere diretamente na execução das práticas, nas interações e nas relações do processo educativo, pois “é forte a relação estabelecida entre a expansão da oferta e a qualidade das condições da rede – entre elas, o espaço físico” (KRAMER; TOLEDO; BARROS, 2014, p. 18). A análise dos espaços escolares deve ter sempre em vista a perspectiva de atender as necessidades das crianças, pois, parafraseando Kramer (2006), na educação infantil estão presentes o cuidado e o acolhimento, mas também a brincadeira e a alegria, sendo que nas práticas educativas as crianças aprendem e gostam de aprender.

Identificar as especificidades do espaço físico de um centro de educação infantil, levando-se em conta toda a disposição dos ambientes, de seus equipamentos e mobiliários e o impacto desses nas relações do cotidiano escolar, requer um estudo próprio, deixando-se aqui novas possibilidades de pesquisa. O que cumpre abordar é que a falta de estrutura adequada e necessária para os aspectos pedagógicos, de segurança, da vigilância sanitária, conforto e acessibilidade, além de contemplar a existência de ambientes alternativos como brinquedoteca, parque, pátio coberto, que vão além da sala de aula, incidem nas condições de atendimento. Isso corrobora com Santos e Ribeiro (2014), que sugerem que os espaços revelam como se considera a criança e como se pensa sobre a prática da proposta curricular da educação infantil.

Os espaços que necessitam de maior especificidade são os ambientes para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos, exigindo diferentes configurações como instalação de berçário e lactário, com maiores particularidades quanto às exigências da Vigilância Sanitária, além das medidas maiores para instalação de berços e uma maior metragem de espaço por aluno. Sem contar que o custo por aluno para esse atendimento é maior que o demandado para o atendimento de crianças de 4 e 5 anos. A ausência de espaços próprios de berçário dificulta a oferta de vagas para a demanda nessa faixa etária, contribuindo para a exclusão ao acesso.

Como medidas para responder ao novo processo educacional de assumir a educação infantil, inserido nas transformações sociais, o município promoveu ações para além do âmbito das organizações expostas em relação a turmas, jornada e aspectos pedagógicos, como ações que possibilitassem a expansão, como o incremento para a melhoria da sua rede física.

A ampliação e reforma de prédios dos CMEIs já em funcionamento foi uma das primeiras estratégias da SME para adequar a rede física à legislação. Nos primeiros anos da educação infantil com a educação, pode-se analisar como um período em que houve uma preocupação com as adequações do atendimento e com a organização do funcionamento das CMEIs e CEIS. As ações efetivadas não contavam com aporte financeiro específico, visto que a educação infantil foi excluída do FUNDEB até 2006, ficando as implementações necessárias por conta dos recursos dos municípios. De modo geral, a preocupação com o distanciamento do aspecto assistencialista e a implementação do cunho pedagógico, a substituição de profissionais não habilitados por professores, a formação de professores e a organização do funcionamento das unidades para cumprimento da recente legislação da educação infantil foram destaques nesses primeiros anos da década de 2000.

Em prol da ampliação do número de vagas, entre 2003 e 2011, dos 11 CMEIs existentes, seis unidades foram ampliadas e uma foi reconstruída. No mesmo período, o município construiu 3 novos prédios, que foram concedidos para uso de instituições filantrópicas conveniadas, para implantação de CEIs⁷⁴. Outra

⁷⁴ O procedimento de permissão de uso de imóvel de propriedade do município está contemplado na Lei Orgânica do Município (1990) e é permitido através de autorização legislativa. No ano de 2017,

estratégia foi a criação de unidades municipais onde foram cessadas unidades conveniadas. A cessação ocorreu ou por intervenção do município, visto o não cumprimento das cláusulas conveniadas ou por interesse da própria mantenedora. Nos casos em que o imóvel era do município e considerando a necessidade de manter o atendimento às crianças, a SME criava novo centro municipal no imóvel desocupado.

No momento em que um CEI conveniado filantrópico tem o convênio encerrado, o atendimento dessas crianças é interrompido. A complexidade dessa situação implica no município deixar de participar desse atendimento (pois parte do custo é de sua responsabilidade) e ao mesmo tempo tem que suprir essa demanda, na garantia da continuidade desse atendimento. Essa questão leva à reflexão de que a criança, ao ser atendida em um centro conveniado, está sujeita a ter seu atendimento interrompido a qualquer tempo, caso ao município não adote medidas para sua continuidade.

Exemplo deste fato é o que ocorreu com uma unidade na região oeste do município, onde a instituição fechou por falta de pagamento de funcionários, deixando 84 crianças sem atendimento, conforme reportagem do jornal Folha de Londrina (CRECHE, 2013), causando preocupação às famílias dos alunos. O município retomou o imóvel e criou no local um CMEI. Contudo, ocorrem casos em que a unidade é cessada e o município encaminha as crianças para outras unidades, nem sempre próxima à residências dos alunos. Novamente se evidencia a desigualdade entre esta criança e uma criança de família de melhor poder aquisitivo, que pode escolher a instituição.

No período que corresponde de 2012 a 2016, houve a expansão dos centros municipais, conforme o quadro 14, que apresenta a criação de novos CMEIs, com a construção de novos prédios e em imóveis do município devolvidos pelas mantenedoras conveniadas, com o objetivo de ampliar e adequar a rede de educação infantil municipal:

Quadro 14 – Novos centros municipais de educação infantil (2012-2016)

ANO	Criação de CMEI em prédios já existentes ¹	Criação de CMEI em prédios construídos	Nº CENTROS MUNICIPAIS	MATRÍCULAS
			11 (em 2011)	1.156
2012	2	2	15	1.573
2013	2	3	20	2.297
2014	3	4	27	3.403
2015	1	0	28	3.812
2016	2	4	34	4.647
Total	10	13		

¹ Imóveis de propriedade do Município onde funcionavam CEIs que foram cessados.

Fonte: Cadernos Perfil de Londrina (2012; 2013; 2014; 2015). Dados da Assessoria Administrativa da SME (2017) e *site* oficial da Secretaria Municipal de Educação.

Quadro elaborado pela autora.

Os dados demonstram que o município criou 23 novos centros municipais, potencializando a municipalização da educação infantil, o que resultou no aumento de 3.491 matrículas. Atenta-se para o fato de que parte destes alunos já era atendida pelas CEIs com subvenção de recursos do convênio, em 10 unidades que foram entregues pelas mantenedoras filantrópicas, passando então a ter a Prefeitura como mantenedora e a ser inseridos na rede municipal de ensino.

Dos treze novos prédios construídos, sete foram executados conforme projetos arquitetônicos elaborados pelo município, distintos entre si, com diferentes disposições e instalados em terrenos com dimensões diversas. Os outros seis prédios construídos são oriundos do Programa Proinfância do governo federal, conforme descrito no quarto capítulo, que repassa recurso aos municípios para construção e aquisição de equipamentos para centros de educação infantil.

O município aderiu ao programa e a partir de 2010, iniciaram-se os trâmites para o recebimento do recurso, que culminou na construção das seis unidades, além de recurso para aquisição de equipamentos e mobiliários para cada unidade. Em todas as seis unidades construídas foram criadas CMEIs, mantidas na totalidade pelo município, sendo que cada unidade comporta, aproximadamente, 180 crianças em período integral. O projeto contempla berçário, além de sala de informática e multiuso, que em alguns casos foram adaptadas como sala de aula para ampliar o número de turmas da unidade.

Além dessas seis unidades, Londrina também foi contemplada com outras quatorze unidades de Proinfância em 2011. A SME indicou os terrenos para a construção dos prédios, o que é exigido pelo FNDE como contrapartida dos

municípios⁷⁵. Como critério de escolha para a indicação de terrenos, a lista de espera por região foi determinante, passando posteriormente para análise de terrenos tecnicamente aptos.

Desde 2011 até 2016, como consequência das mudanças de administração municipal, das adequações dos projetos arquitetônicos e da sazonalidade da demanda, ocorreram mudanças nos terrenos indicados, ficando assim dispostas as futuras unidades: 10 na região norte, 2 na região leste, 1 na região sul e 1 na zona rural. Para compreender a escolha das regiões, observa-se nos dados do Censo Demográfico⁷⁶ (2010) que a região norte tem maior densidade demográfica (e conseqüentemente apresenta a maior demanda em lista de espera por educação infantil). O único distrito a receber uma unidade do Proinfância é Lerroville, também com a maior concentração demográfica entre os distritos.

Sob condições problemáticas de execução das obras de Proinfância, o município sofreu com as conseqüências de fatores como a ineficiência burocrática e especialmente pela única empresa responsável pelas construções no município manifestar que não teria condições de executar as obras, havendo um processo de distrato entre as partes. Conforme já citado no quarto capítulo, Londrina engrossa a estatística dos municípios do país onde a meta do governo federal para a construção de Proinfâncias não foi atingida. Desse modo, houve uma reformulação do convênio entre o município e FNDE, para nova contratação de empresa para execução das unidades. Até o presente, as quatorze unidades ainda não saíram do papel. Os fatos apontam as fragilidades dos processos e os descompassos entre as políticas idealizadas e a realidade de suas implementações, o que nos remete à Marcondes (2013), quando diz que:

Trata-se, em verdade, das contradições que caracterizam as políticas sociais em geral, combinando-se avanços e limitações da ação governamental. E, nesse caso, permite formatar um cenário inusitado, em que alta priorização e atenção secundária a um problema combinam-se (MARCONDES, 2013, p. 94).

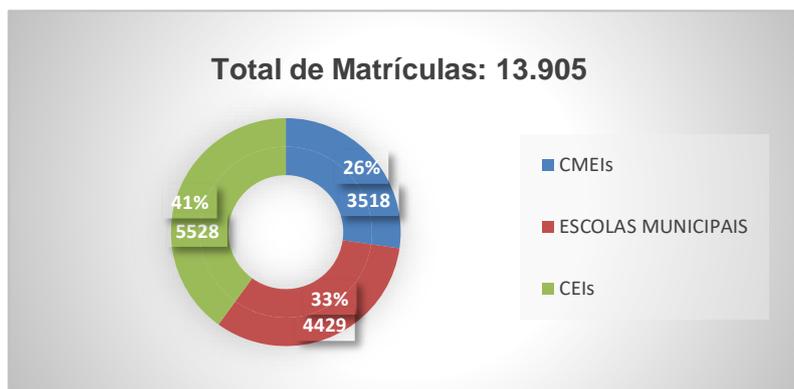
Somada a capacidade de atendimento dessas unidades, Londrina deixa de ofertar aproximadamente 2.600 novas matrículas e aguarda a superação do longo processo burocrático, visando a contratação de empresa para a construção

⁷⁵ As condições para o Programa estão em Manuais do Proinfância, lançados pelo FNDE. Para mais informações, consultar FNDE (2017).

⁷⁶ Os dados da população por região foram retirados do Perfil de Londrina 2016.

dos novos prédios e finalmente a abertura dessas vagas, como modo de reduzir a espera de crianças que ainda se encontram fora da escola. Em 2016, último ano do recorte temporal desta pesquisa, o atendimento da educação infantil na rede municipal e conveniada se desenhou da seguinte forma (gráfico 4):

Gráfico 4 – Matrícula de educação infantil - SME (2016)



Fonte: Matrícula Inicial da Educação Infantil, referência 04/03/2016 (LONDRINA, 2016c). Gráfico elaborado pela autora.

Com um atendimento de 41% das matrículas nas instituições conveniadas, é evidente a opção política de conveniamento, mantendo-se fortalecida ao longo dos anos a parceria público-privado, enquanto as escolas municipais e CMEIs atendem juntas a 59% das matrículas. De modo representativo, o município manteve o compartilhamento da responsabilidade da educação infantil com o terceiro setor, reduzindo seu papel de gestor e executor da política educacional, além do que alerta Peroni (2013), quando afirma que:

Também com a parceria público-privada e o fortalecimento do terceiro setor, o privado acaba influenciando ou definindo o público, não mais apenas na agenda, mas na execução das políticas, definindo o conteúdo e a gestão da educação, com profundas consequências para a democratização da educação (PERONI, 2013, p. 30).

Ao se analisar o atendimento pela faixa etária, como demonstrado nos gráficos 5, 6 e 7 abaixo, percebe-se que às instituições conveniadas prioriza-se a creche, enquanto a pré-escola tem maior atendimento nas CMEIs e escolas:

Gráfico 5: Matrículas em CMEI 2016



Gráfico 6: Matrículas em EM 2016

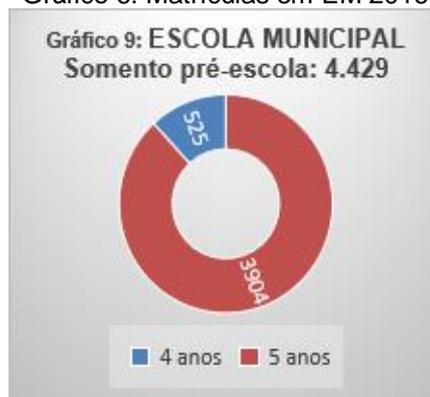


Gráfico 7: Matrículas em CEI 2016



Fonte: Matrícula Inicial 2016, de 04/03/2016, Gerência de Documentação Escolar/SME (LONDRINA, 2016c). Gráficos elaborados pela autora.

Todas as ações promovidas e esforços empreendidos ao longo dos anos não foram suficientes para eliminar a lista de espera por vagas, que se perdurou nas duas últimas décadas, ainda permanecendo a falta de vagas para crianças de 0 a 3 anos. Em 2016, havia uma estimativa de 3.500 crianças de 0 a 3 anos na lista de espera, conforme reportagem no site oficial da Prefeitura (HEDLER, 2016), que confirma também que o atendimento de 4 e 5 anos fora universalizado. Isso colabora com a manutenção da desigualdade econômica e injustiça social, pois a parcela da população menos favorecida permanece excluída do sistema educacional, enquanto as famílias com melhores condições financeiras matriculam seus filhos em instituições particulares. Assim, mantém-se um problema crônico da educação, o que implica no contexto social, como observa Rosemberg (2014):

Pode-se considerar que a insuficiência de vagas em creche contribui para a manutenção da pobreza: de um lado, em decorrência de a manutenção da criança ficar exclusivamente sob a alçada da família quando a família da criança pequena não compartilha com a sociedade e o Estado os custos associados aos cuidados (alimentação, higiene, infraestrutura, entre outros);

de outro lado, ao não se disponibilizarem vagas suficientes em creche, dificulta-se a atividade laboral de familiares adultos e, por vezes, mesmo a atividade escolar de crianças e adolescentes, particularmente das mulheres, pois a falta de vagas incide na manutenção da pobreza (ROSEMBERG, 2014, p. 176).

Considerando a situação aqui exposta, de modo geral, é preciso reconhecer a expansão do acesso à educação infantil em Londrina e é inegável considerar seus avanços, mas que, porém, foram insuficientes. Há muito ainda a se fazer, sendo necessário realizar uma constante crítica sobre as políticas implementadas, refletindo na contribuição de Meszáros (2002), quando aponta que a democratização deve ser promovida na elaboração de políticas com base na prática social crítica e autocrítica no curso de seu desenvolvimento.

A análise crítica é importante para que se promova a superação de questões que implicam para a verdadeira democratização. Entendemos que o Plano Municipal de Educação é um importante instrumento para subsidiar o exercício crítico e criar possibilidades, principalmente por estabelecer metas e apontar as demandas de ações e investimento, o que debateremos na sequência.

5.4 Plano Municipal de Educação e o financiamento da educação infantil: desafios e perspectivas

As reflexões desta seção têm subsídio na análise de estudiosos como Valente e Romano (2002), conforme os quais os Planos de Educação, por sua substancialidade, podem expressar contradições entre a proposta aprovada em parlamento e os anseios da sociedade, devendo ser uma tarefa de Estado e não de interesses imediatos de governos. Além do mais, a avaliação da elaboração de metas e a implementação de suas ações carece de análises menos ingênuas (ARRETCHE, 2001), entre a formulação e implementação das políticas públicas.

As políticas educacionais brasileiras, a partir do século XXI, possuem o desafio de adotar estratégias que executem ações e investimentos, de modo a corresponder às metas definidas pelos Planos de Educação. A CF de 1988, em seu artigo 214, estabelece o Plano Nacional de Educação, que visa à articulação do desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração de ações do poder público (BRASIL, 1988). Desse modo, os Planos de Educação dão rumo e diretrizes à educação brasileira. O Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001,

determina em seu artigo 2º que estados e municípios devem elaborar seus planos decenais com base no PNE.

A construção do Plano Municipal de Educação (PME) se iniciou em decorrência da 3ª Conferência Municipal de Educação, realizada em 2004 sob o tema “Plano Municipal de Educação de Londrina”. Após longo processo de elaboração do documento, que durou três anos, constatou-se a necessidade de realimentação das metas, o que foi realizado na 4ª Conferência Municipal de Educação, em 2007, cujo tema central foi “Qualidade da Educação” (LONDRINA, 2007). O documento do PME e a minuta do projeto de lei tramitaram durante três anos e em 6 de outubro de 2010 foi aprovada a Lei nº 11.043, que referendou o Plano Decenal de Educação do Município de Londrina e que tem no Anexo Único o documento com as metas e objetivos (LONDRINA, 2010).

A educação infantil foi debatida nas 3ª e 4ª Conferências que antecederam a aprovação do PME e está contemplada no Capítulo II, Item I, do Anexo Único da referida lei, indicando que são “necessários investimentos públicos privilegiando-se os padrões mínimos de eficiência e de equidade para que se crie uma cultura efetiva de Educação Infantil” (LONDRINA, 2010, p. 65). O PME 2010 indicou duas metas específicas para a expansão da oferta da educação infantil, inclusive indicando o fortalecimento da parceria público-privado (quadro 15):

Quadro 15 – Plano Municipal de Educação de Londrina – 2010

METAS E OBJETIVOS
<ul style="list-style-type: none"> • Construir, ampliar e adequar Centros de Educação Infantil, ampliação de 20% das vagas até 2008, 30% das vagas até 2010 e mais 50% das vagas até 2014.
<ul style="list-style-type: none"> • Firmar parcerias com a sociedade civil organizada, incentivando o direcionamento para as regiões mais necessitadas.

Fonte: Londrina (2010). Quadro elaborado pela autora.

A ampliação de vagas de educação infantil foi vinculada na meta de construção e ampliação de centros de educação infantil, sem contemplar as escolas municipais, mesmo tendo estas um amplo atendimento do pré-escolar. Considerando que no ano do diagnóstico do PME de 2006, o atendimento nos CMEIs e CEIs era de 9.352 matrículas, a meta para 2014 (50% a mais) seria 14.028, mas a matrícula nessas unidades recuou para 9.038 atendimentos. Se considerarmos também o pré-escolar das escolas, cuja matrícula somou 2.743 em

2014, chega-se ao total de atendimento de 11.781, ainda aquém da meta estabelecida. Mesmo que nesse período os alunos de 6 anos passaram para o 1º ano do ensino fundamental de nove anos, a cobertura da educação infantil não expandiu proporcionalmente ao que foi pretendido no PME.

Ressalta-se que no documento, os objetivos e metas do PME 2010 não fazem distinção entre creche e pré-escola, mesmo sendo esta uma indicação do PNE 2001, que diz: “é preciso analisar separadamente as faixas etárias de 0 a 3 e de 4 a 6 anos” (BRASIL, 2001, p. 9). O texto do PME trata a educação infantil como um todo, sem distinguir as necessidades dos grupos por faixa etária, nem indica metas e objetivos específicos. Essa questão é fundamental, principalmente pela necessidade de atenção especial para as discrepâncias, com ênfase nas desigualdades e exclusão quanto ao acesso de crianças de 0 a 3 anos.

Outra questão de destaque refere-se ao atendimento do pré-escolar nas escolas municipais. Tanto no item sobre a Educação Infantil quanto no item sobre Ensino Fundamental, nada é mencionado sobre esse atendimento. Isso evidencia a ausência de análise da realidade histórica desse atendimento, suas condições e possibilidades, elemento relevante na análise da totalidade da educação infantil municipal.

Quanto ao fortalecimento das parcerias, as políticas no período mantiveram os convênios com instituições filantrópicas. Apesar de se ter reduzido o número de 68 unidades em 2006, para 55 em 2014, o número de conveniadas permaneceu expressivo, correspondendo a 48% do total de crianças atendidas, contra 29% nos CMEIs e 23% nas escolas.

No mesmo ano de aprovação do PME 2010, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE), para retirar propostas e subsidiar o novo PNE do decênio seguinte, de 2011 a 2020. Conforme já descrito no quarto capítulo, somente em 2014 foi promulgada a Lei nº 13.005, aprovando o Plano Nacional de Educação, com metas e objetivos para o decênio 2014-2024. No artigo 8º, a lei determina que municípios que já tenham o PME devem “adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei” (BRASIL, 2014c).

Em cumprimento à lei, em 2015 a SME designou a Comissão de Reelaboração do Plano Municipal de Educação de Londrina⁷⁷ para os trabalhos de adequação do PME 2010. A Comissão foi formada por 65 membros, contemplando os segmentos de educação de todas as esferas e etapas de ensino e da sociedade civil. A Comissão apresentou o documento final⁷⁸ em quatro audiências públicas, para discussões de metas e estratégias para a educação municipal e o documento final foi aprovado, para ser encaminhado ao legislativo.

Após receber emendas ao projeto, em 23 de junho de 2015 foi aprovada a Lei nº 12.291, adequando o Plano Municipal de Educação às diretrizes do PNE 2014 e estabelecendo 21 metas da educação municipal para o decênio. O PME 2015 trata a educação infantil em sua Meta 1, com 24 estratégias. Elencamos dezoito dessas estratégias que tratam sobre o acesso, a demanda, a expansão e infraestrutura da rede de educação infantil (quadro 16):

Quadro 16 – Meta e estratégias para a educação infantil – PME 2015

Meta 1: universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até 2024
1.1) construir, ampliar e adequar Centros de Educação Infantil para ampliação visando a universalização de atendimento de 4 a 5 anos até 2016 e 50% de 0 a 3 anos até 2024;
1.2) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de Educação Infantil segundo o Parâmetro Nacional de Qualidade, considerando as peculiaridades locais;
1.3) garantir que, até 2024, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à Educação Infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;
1.4) garantir o funcionamento e alimentação de um Sistema Único de Cadastro de lista de espera de alunos;
1.5) criar e publicizar a partir do primeiro ano e durante a vigência do PME mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;
1.6) promover a reestruturação e aquisição de materiais e equipamentos para a rede escolar pública de Educação Infantil, voltadas à expansão e à melhoria da rede física de CEIs Públicos;
1.7) avaliar continuamente a Educação Infantil a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal e os recursos pedagógicos e de acessibilidade empregados na creche e na pré-escola;
1.8) implantar, até 2016, avaliação da Educação Infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em Parâmetros Nacionais de Qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;
1.12) garantir o atendimento das crianças do campo na Educação Infantil por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento das crianças, de forma a atender às especificidades das comunidades rurais;

⁷⁷ A Comissão de Reelaboração do PMEL foi designada pela Portaria nº 2211/2014.

⁷⁸ A Comissão organizou os debates em seis diferentes eixos, assim distribuídos: 1. Garantias do direito à educação básica com qualidade; 2. Superação da desigualdade e valorização da diversidade; 3. Qualidade e ampliação do acesso à educação superior e à pós-graduação; 4. Valorização dos profissionais da educação; 5. Efetivação da gestão democrática e 6. Ampliação dos investimentos (LONDRINA, 2015a, p. 4).

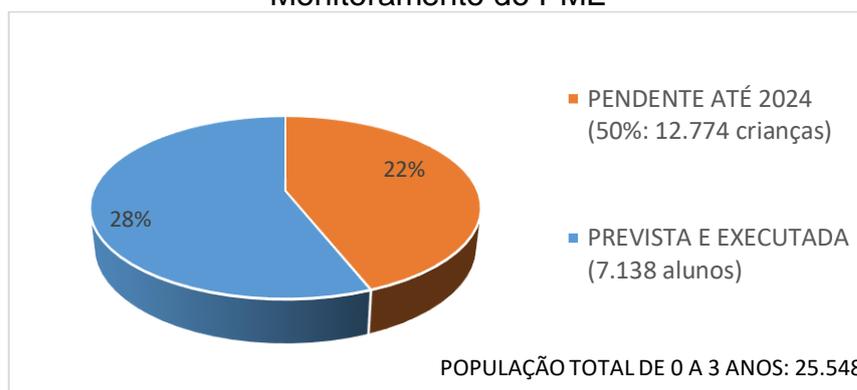
1.14) fomentar o acesso à Educação Infantil pública e garantir a oferta do atendimento educacional especializado complementar, por meio da equipe multidisciplinar da SME, especialmente para atender Educação Infantil, a fim de atender os educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, transtornos funcionais específicos e altas habilidades ou superdotação [...]
1.16) os parâmetros para a organização de grupos deverão respeitar as condições concretas de desenvolvimento das crianças e suas especificidades, considerando-se a Deliberação de Educação Infantil do CMEL – Conselho Municipal de Educação de Londrina em vigência;
1.17) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na Educação Infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;
1.18) promover discussão junto aos órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, garantindo a busca ativa de crianças em idade correspondente à Educação Infantil, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;
1.19) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifestada por Educação Infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;
1.20) estimular o acesso à Educação Infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil;
1.21) ampliar a jornada escolar das crianças do EI 6, de forma que o tempo de permanência na escola ou sob sua responsabilidade passe a ser igual ou no mínimo de 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo;
1.22) caberá ao (Fórum de Educação) CMEL – organizar fóruns anuais para discussão, acompanhamento, avaliação e definição de políticas públicas e monitoramento/fiscalização do atendimento da Educação Infantil a partir da implantação do Plano Decenal;
1.24) estabelecer mecanismos e incentivos que integrem os segmentos empregadores, públicos e privados, e os sistemas de ensino, para promover a compatibilização da jornada de trabalho dos empregados e das empregadas com o horário de atendimento ofertado por instituições de Educação Infantil, desde que em período diurno.

Fonte: Londrina (2015). Quadro elaborado pela autora.

Este PME já distingue as etapas da educação infantil. Em consonância com o PNE 2014, coloca a data limite de 2016 para que seja efetivada a universalização do atendimento às crianças de 4 e 5 anos e o atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos até o fim de sua vigência. Conforme já citado, a SME informou que o atendimento da pré-escola foi universalizado no ano de 2016. Quanto à cobertura de atendimento de 0 a 3, há ainda muito a se alcançar. De acordo com monitoramento⁷⁹ do PME, realizado pela SME em 2016, o atendimento do município para crianças de 0 a 3 anos apresentava-se conforme o gráfico 8 a seguir:

⁷⁹ O monitoramento do PME é periódico. Em 2016, foi designada pela Portaria nº 169/2016 a Equipe Técnica da Secretaria de Educação para o Processo de Monitoramento e Avaliação do PME (LONDRINA, 2016b).

Gráfico 8 –População que frequenta creche em Londrina – 2016
Monitoramento do PME



Fonte: Relatório do Monitoramento do PME – SME (2016).
Gráfico elaborado pela autora.

Os dados indicam uma população de 25.548 crianças de 0 a 3 anos, conforme dados do Censo Demográfico 2010, com um atendimento de 28% da população em 2016, somadas às matrículas das esferas públicas e privadas. Para alcançar a meta falta o atendimento de 22% de crianças até o final da vigência do PME, para atingir o total de 50% estabelecido.

Dentre as estratégias indicadas para alcançar tal meta, quatro delas tratam em específico da expansão e melhoria da rede física, exigindo investimento de recurso e toda a infraestrutura necessária para funcionamento e manutenção das unidades. O controle e levantamento da demanda por vagas é mecanismo citado em três estratégias, que indicam sua importância para subsidiar o planejamento de ações com vistas ao atendimento.

As estratégias 3 e 17 referem-se ao aspecto social e econômico das famílias. A primeira visa reduzir a diferença entre o número de matrículas das crianças de famílias de menor e de maior renda, enquanto a segunda indica atenção especial às famílias de programas de transferência de renda. A última estratégia trata da questão da classe trabalhadora, indicando um mecanismo de interação com empresas, com vistas a conciliar a carga horária das unidades escolares à jornada de trabalho das famílias. Essas estratégias acenam para uma tentativa de redução da exclusão socioeconômica, própria de uma sociedade desigual.

As estratégias 20 e 21 indicam a implementação da educação integral para a creche e pré-escola, tentando igualar a jornada da última etapa da educação infantil com o atendimento às crianças de 0 a 4 anos. A questão da jornada é uma questão que passou por muitas (in)definições ao longo dos anos em

Londrina. O município implementou políticas, servindo-se de alterações na jornada de atendimento como medida para ampliar o número de vagas ofertadas, reduzindo a jornada integral (que se iniciou desde a época da Assistência Social) para período parcial.

Dois pontos essenciais não constam na meta: a questão da educação infantil na escola e as parcerias com instituições conveniadas filantrópicas. Sobre a primeira, nada se define sobre manter ou não o pré-escolar nas escolas, referindo-se apenas à ampliação da jornada desses alunos (estratégia 21). Além do mais, o contexto analisado indica que o atendimento de crianças de 4 e 5 anos nas escolas é definido como medida transitória para suprir falta de vagas e não em cumprimento a um projeto de educação infantil. Desta feita, acreditamos que:

a instituição de Educação Infantil como um lugar de produção de culturas infantis perde sua força quando as crianças são submetidas a espaços e tempos que não são próprios para elas. Acreditamos que a expansão das matrículas da Educação Infantil deve acontecer em creches e pré-escolas (SANTOS; RIBEIRO, 2014, p. 59).

A segunda questão, sobre o conveniamento com instituições filantrópicas, também não é mencionada em toda a meta, de modo a não se conceber uma política que defina sobre a manutenção das parcerias ou sua redução, não especificando sobre possibilidades de expansão da rede de educação infantil com unidades totalmente mantidas pelo poder municipal. Esses dois pontos são determinantes e necessitam de uma perspectiva enquanto relacionados ao projeto de educação infantil, pois promovem as políticas de expansão e as condições do atendimento. Estando as mesmas omitidas no Plano, são definidas conforme a perspectiva de cada governo, de suas políticas e da capacidade de investimento e financiamento dessa etapa de ensino.

Todas as metas propostas orientam a política educacional. Porém, as condições necessárias para a sua democratização carecem de um financiamento que esteja à altura dos investimentos necessários, pois sem recursos financeiros as políticas públicas não se implementam e as metas se tornam inatingíveis. Aí está uma das falácias do neoliberalismo, ao defender o Estado mínimo em detrimento das políticas sociais, pois “o campo educacional, como o da saúde, por serem

direitos não mercantilizáveis, demandam o máximo, socialmente possível, do Estado democrático” (FRIGOTTO, 2003, p. 204).

No histórico da educação infantil, os inegáveis avanços foram promovidos com os recursos possíveis (PERONI, 2015). Além disso, ao abordar o financiamento da educação, utilizamos Mészáros para representar quão complexas são as relações entre as políticas elaboradas e o financiamento da educação, para implementações das mesmas:

O que está em jogo aqui não é simplesmente a deficiência contingente dos recursos econômicos disponíveis, a ser superada mais cedo ou mais tarde, como já foi desnecessariamente prometido, e sim a inevitável deficiência estrutural de um sistema que opera através dos seus círculos viciosos de desperdício e de escassez (MÉSZÁROS, 2008, p. 74).

Os primeiros passos da educação infantil na educação foram dados sem recursos específicos, mas inseridos num contexto de reformas neoliberais e de descentralização de responsabilidades. É importante reconhecer que o total de recurso financeiro destinado à educação infantil demonstra o direcionamento de ações para o desenvolvimento desse ensino. O gráfico abaixo apresenta a despesa por aluno, no início do atendimento das creches na educação (quadro 17):

Quadro 17 – Despesa declarada por MDE², por matrícula de educação infantil (2001-2004)

	2001	2002	2003	2004	% AUMENTO
VALOR DA DESPESA/ Matrícula ¹	305,0	707,2	1908,1	1086,3	257
% DA RECEITA APLICADO NA MDE TOTAL	28,29% do PIB	30,74% do PIB	32,91% do PIB	25,71% do PIB	Redução em 10% do percentual aplicado

¹Valores em reais.

² Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Fonte: Gouveia (2008, p. 235). Quadro elaborado pela autora.

O quadro indica que aumentou a aplicação por matrícula no período apontado, o que se deve pelo aumento da receita do município. Contudo, a participação da receita do município na educação infantil diminuiu (GOUVEIA, 2008). Caracteriza-se, então, que apesar de ampliar o recurso aplicado no desenvolvimento da educação infantil, o percentual do total da receita foi reduzido, demonstrando a diminuição do incremento para maior investimento nessa etapa de ensino.

Lembrando que no período, a educação infantil estava excluída no FUNDEB⁸⁰, o que exigia maior esforço do município para garantia do atendimento.

O PME 2015 trata do financiamento educacional do município na meta 20, com 27 estratégias quanto à educação nos seus diversos níveis e etapas. No quadro 18 abaixo, destacamos cinco delas:

Quadro 18 – Financiamento da Educação Básica – PME 2015

Meta 20: Alocar recursos financeiros que promovam a expansão e melhoria da qualidade de ensino na Educação Básica, com a garantia de que o dirigente da pasta educacional seja o gestor pleno dos recursos vinculados sob o controle e fiscalização de Conselhos e demais órgãos fiscalizadores.
20.10) instituir uma comissão formada com os diversos segmentos afins para discussão anual do aumento do repasse aos Centros de Educação Infantil conveniados, assim como da contrapartida por parte das mesmas;
20.14) pleitear junto ao Governo Federal e Estadual o aumento do índice de repasse de 25% (vinte e cinco) para 30% (trinta por cento) dos recursos das transferências constitucionais;
20.15) garantir que os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do município sejam formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias definidas neste PME, a fim de viabilizar sua plena execução;
20.16) do resultado das receitas de impostos e transferências constitucionais, aplicar, no mínimo, em 2016 o percentual de 26%, e crescer anualmente 0,5% até atingir o índice de 30%;
20.21) pleitear junto à União a regulamentação do parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;

Fonte: Lei nº 12.291/2015, publicada no Jornal Oficial do Município nº 2.749, de 24/06/2015.
Quadro elaborado pela autora.

A estratégia 10, única específica sobre educação infantil, indica que se realize um debate sobre o valor de repasse às instituições conveniadas e sobre o recurso aplicado pelas mesmas, num movimento de continuidade dessa política de parcerias. Apesar de estabelecer estratégias para o incremento de recursos para a educação, o Plano é balizador da política de conveniamento, corroborando com a realidade da educação infantil, como esclarece Campos:

Não há dúvidas de que o Fundeb representou um avanço para toda a educação básica, particularmente à educação infantil, no entanto, está

⁸⁰ Os dados sobre a evolução dos gastos na Educação Infantil do município entre 2007 e 2016 e o custo aluno desta etapa foram solicitados à Secretaria Municipal de Educação. Contudo, até a finalização deste capítulo não foram disponibilizados à autora. O intuito era analisar se houve ou não investimento na educação infantil durante o período, bem como comparar o custo aluno entre unidades municipais e conveniadas. A coleta de dados realizada conseguiu levantar valores sobre os gastos da educação em geral, nos balanços do município e ainda em despesas classificadas, como despesas de pessoal, obras, manutenção, entre outros, mas que não indicavam valores específicos da educação infantil, o que não permitiu comparar aumento ou redução de gastos ao longo desse período.

imiscuído de uma lógica que tende a induzir o aprofundamento da segmentação entre creche e pré-escola, fomentando a oferta pública desta última e induzindo a expansão das primeiras, via convênios com instituições privadas sem fins lucrativos (CAMPOS, 2010, p. 307).

Essa situação se agravou, pois a partir de 2016⁸¹ as matrículas da pré-escola em CEIs filantrópicas conveniadas não foram computadas para distribuição de recursos do FUNDEB. Nesse mesmo ano, esse atendimento teve um total de 1.944 matrículas (LONDRINA, 2016c) que não receberam recurso do fundo, prejudicando as finanças da educação. Logo, o município só recebe pelas matrículas de 4 e 5 anos em unidades municipais, reforçando o encaminhamento desse atendimento nos CMEIs e, de modo paliativo, nas escolas de ensino fundamental, reportando ao problema do espaço adequado para o pré-escolar e às tensões para a organização do atendimento da educação infantil.

As estratégias 14 e 21, pautadas na Constituição Federal, buscam articular ações para reivindicar leis complementares que estabeleçam as normas de cooperação entre União, Estado e Município, tendo ainda a cooperação da União na sua função redistributiva e supletiva, dando assistência técnica e financeira para o município (BRASIL, 1988). Assim, as estratégias buscam o fortalecimento entre os entes federados, de modo a garantir a corresponsabilidade como competência comum, o que gera uma difícil tarefa num cenário neoliberal.

As estratégias 15 e 16 referem-se ao orçamento da educação, com vistas à ampliação dos recursos financeiros em prol da garantia da implementação de ações para alcançar as metas estabelecidas. O histórico da educação infantil demonstra que os recursos destinados à educação corresponderam ao planejamento econômico e não ao planejamento do investimento necessário para atender suas demandas (OLIVEIRA, 2006). Essa é uma situação que clama pela defesa do ensino, ou como aponta a contribuição de Saviani (1998), pela defesa da política social em relação à política econômica.

Ao indicar na meta do financiamento o aumento do investimento público no ensino para 10% do PIB até o final do decênio, o PNE 2014 demonstra o esforço para ampliar os recursos para a educação. Contudo, em 2016, quando esta investigação se iniciou, o país passava por um golpe de estado, quando assume o atual presidente da república Michel Temer. Com medidas hostis às políticas sociais,

⁸¹ Conforme §3º, do artigo 2º da Lei nº 13.348, de 10 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016).

o governo recorre a reformas para garantir a implantação de políticas que atendessem ao interesse do governo, pois conforme esclarecem os autores:

A operacionalidade que o financiamento da educação permite, isto é, o fato do financiamento ser uma das principais peças executivas da engrenagem da política educacional, coloca-o no centro das preocupações dos reformistas, uma vez que para cambiar os rumos da política educacional, faz-se absolutamente necessária uma mudança nos padrões de financiamento e/ ou de gestão financeira da educação (BRUEL et al, 2004, p. 163).

Como exemplos das medidas adotadas que comprometem o financiamento das políticas sociais estão a desvinculação de receitas da União (EC 93/2016), já descrita no quarto capítulo, e a aprovação da EC 95/2016⁸², que limita por vinte anos os gastos públicos, incidindo negativamente e em especial na saúde e educação. Tais políticas econômicas do governo Temer materializam o que Mézáros define como “limites objetivos da lógica do capital” (MÉSZÁROS, 2008, p. 30), para atender interesses de uma minoria e abandonando as políticas sociais, sem um compromisso de melhoria das suas condições, como afirma Frigotto:

Pode-se afirmar, assim, que a despeito de algumas intenções em contrário, a estratégia de fazer reformas conciliando e não confrontando os interesses da minoria prepotente com as necessidades da maioria desvalida acaba favorecendo essa minoria, mantendo o dualismo estrutural na educação, a inexistência de um sistema nacional de educação, uma desigualdade abismal de bases materiais e de formação, condições de trabalho e remuneração dos professores, redundando numa pífia qualidade de educação para a maioria da população (FRIGOTTO, 2011, p. 246).

Para que se alcancem as metas estabelecidas nos Planos de Educação a educação deve ser prioridade, com ações que demonstrem sua priorização e ir além, com o fundamento de que “é necessário *romper com a lógica do capital* se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente” (MÉSZÁROS, 2008, p. 27, grifos do autor), para superar as limitações impostas pelo capitalismo e para a efetivação da democratização do ensino e conseqüentemente da educação infantil.

⁸² Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Definir como opção de pesquisa um tema que é de meu cotidiano foi um desafio, no sentido de conduzir-me a ter sobre a mesma coisa, um outro olhar. Um novo olhar sobre algo que me é conhecido, exigindo desprendimento de conceitos e ideais, e isso foi um desafio ainda maior. Mas a certeza de novos conhecimentos e novas percepções me impulsionaram no desejo de ver em meu objeto de estudo, respostas e possibilidades.

Ao tecer essas considerações, faço-o percebendo que deixei de ver pela lente da experiência técnica. Minha prática profissional me instigou no sentido de compreender além dos processos de ordem burocrática, as implementações das ações, sob uma leitura empírica. O incômodo em perceber tantas contradições nas implementações e muitas vezes a incoerência da elaboração das políticas fortaleceu-me na busca por compreender as relações entre o conjuntural e o real.

Na preocupação de tomar o objeto como parte da totalidade histórica, falar em educação para a primeira infância nos fez perguntar: de que criança estamos falando? Falamos da criança que não é mais um pequeno adulto e sim um sujeito histórico, analisando as relações em que a criança foi reconhecida como cidadão de direito.

Para subsidiar a compreensão sobre as políticas para a educação infantil, abordamos a concepção de infância e compreendemos que a criança tem um papel histórico e, assim, sua condição social depende das relações entre Estado, sociedade e a educação. A análise da relação entre infância, educação e trabalho nos mostrou a exploração da mão-de-obra infantil, instalada no sistema capitalista, como prática da sociedade burguesa.

O estudo sobre o contexto econômico e social, permitiu compreender os aspectos de mudanças sociais, em que o capital mundial estabelece uma relação entre educação e trabalho. A nova ordem mundial requer a formação de capital humano e a educação deve cumprir com esse papel, de modo a promover o desenvolvimento. A adoção das políticas neoliberais impacta no agravamento da concentração de renda, em que o Estado é mediador para atender aos interesses do capital, acirrando a divisão de classes, tornando mais injusta a realidade social. O Brasil, assim como os outros países da América Latina, onde a desigualdade social e a exclusão representavam a realidade social, assume acordos

com organismos internacionais numa relação de cumprimento ao projeto de nação definido pelo regime neoliberal.

A implementação de um projeto neoliberal de Estado favoreceu os interesses de grupos dominantes, comprometendo os serviços públicos. A reforma do Estado teve consequências determinantes, nos permitindo concluir que incidiram diretamente na educação infantil, em que destacamos aqui: a descentralização, quando os municípios se tornam responsáveis pela educação infantil; e a publicização, estimulando as parcerias público-privado, realidade do atendimento da educação infantil. O projeto de expansão do ensino ocorreu como nos países da América Latina, onde o processo de acesso se compromete pela falta de recursos e que o Brasil, numa submissão a interesses econômicos limitou ações do Estado e o domínio de poucos limitou possibilidades de muitos.

A abordagem das relações sociais indica que as condições da infância dependem da sua situação social, ela não pode ser considerada de forma heterogênea. Por isso, a necessidade de não se considerar padrões qualitativos de discursos, mas de haver políticas que respeitem suas condições sociais. A criança passa a receber atenção e preocupação com sua proteção e saúde. O Estado, no interesse da proteção nacional, promove as políticas compensatórias.

Reconhecemos o destaque dos movimentos sociais que, após o fim da ditadura, almejavam por conquistas e avanços nas políticas públicas. As conquistas emergiram das leis. Os marcos regulatórios para a infância foram a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Resultado de lutas e embates sociais, elas representaram avanços para as políticas de educação no país.

A incorporação da educação infantil no sistema educacional elevou a importância dessa etapa de ensino, ressaltando a viabilidade e relevância do tema para o campo do conhecimento. Tal legitimidade direcionou também o processo para a universalização do atendimento às crianças de 0 a 5 anos, buscando-se garantir acesso e oportunidades às classes populares. Logo, considerar a contradição existente no plano das políticas sociais, como é o caso da política para educação infantil, é imprescindível para uma análise das ações implantadas, bem como toda relação entre a educação escolar, como direito fundamental da criança e a assistência social, que envolve historicamente tal fenômeno.

Para análise da educação infantil no município, além da análise documental, procedemos com análise de dados, cuja base foi a matrícula escolar. Com uma coleta de dados estatísticos, computamos números de vagas (e a falta delas), possibilitando um comparativo da evolução da oferta ao longo do período definido. Iniciamos o estudo sob a análise do contexto no qual houve a transição das creches para a educação, situação que representou um grande desafio para o município.

Gradativamente, foi-se adequando a organização das unidades às deliberações pertinentes. Demos destaque para as parcerias do município com instituições filantrópicas. Conforme dados apresentados, entendemos que as parcerias tiveram papel significativo na trajetória do atendimento e ainda o têm, haja visto a quantidade matrículas que representam esse serviço, não sendo essa uma política de caráter provisório.

A condição de mãe trabalhadora como critério para a criança conseguir vaga esteve presente nos primeiros doze anos estudados, deixando de ser considerada nos últimos quatro anos. Mesmo assim, ainda prevalece o debate sobre onde ficará o filho para a mãe poder trabalhar, o que é observado quando da discussão da jornada escolar. De fato, no contexto das relações sociais e econômicas, essa relação não pode deixar de ser considerada, na perspectiva que para essas mães, o trabalho assume condição de sobrevivência, em que a educação infantil é, sobretudo, direito da criança, visando seu pleno desenvolvimento.

A criação do Sistema de Ensino e do CMEL foram fatos significativos para a condução das políticas educacionais. Como vimos, alguns aspectos foram determinantes na definição das políticas para a expansão da oferta, os quais destacamos: organização de grupo de alunos, espaço físico, relação entre número de professor e grupo de alunos e jornada escolar. Conforme observado, a jornada é um aspecto extremamente importante que incide no projeto pedagógico. A relação entre jornada, espaço físico e investimento fez com que esse fator se tornasse uma variável na definição da expansão, um fato que nos chamou a atenção entre as variáveis para as políticas de expansão.

Avaliando o atendimento nas escolas, embora tenha promovido a expansão de vagas, entendemos que se caracteriza como uma preocupação secundária com a educação infantil. O pré-escolar da escola fundamental não tinha

estrutura de unidade de educação infantil, incidindo em suas relações. Com a mesma estrutura, a escola recebeu crianças de 5 e depois de 4 anos. As adequações não ocorreram na mesma proporção que as demandas, havendo adaptações para se cumprir com a obrigatoriedade. O que ocorreu com a obrigatoriedade aconteceu na transição das creches, com soluções paliativas e provisórias.

A obrigatoriedade chegou como novo desafio para Londrina, assim como em nível nacional. A pesquisa aponta que a obrigatoriedade do ensino se efetivou no momento em que havia mais processos de judicialização, comprometendo ainda mais o processo de atendimento. A compra de vagas foi realizada como medida paliativa. Ponderamos que não se pode deixar avançar tal solução, pois é real o interesse privado no atendimento da educação infantil, pago pelo poder público. Além disso, a legalidade exige a oferta da educação pública e gratuita.

Avaliamos que muitas foram as estratégias para a expansão da educação infantil no município. A alternância da jornada escolar foi uma das possibilidades para se ampliar a oferta de vagas. As estratégias foram insuficientes, os recursos também. Neste cenário, os Municípios devem ter em seu planejamento políticas educacionais que visem suprir essa nova demanda, de modo a estabelecer ações voltadas à estruturação da rede física, de pessoal, de formação de professores, ampliando assim a oferta da educação infantil. Além disso, deve-se cumprir as exigências legais contemporâneas e aspectos que estejam diretamente relacionados à qualidade da educação infantil. O enfoque descritivo do histórico da educação infantil no município espera dar subsídio para novas pesquisas e novas políticas, promovendo efetivamente a democratização.

De modo positivo, a SME se organizou e emvidou esforços para cumprir com a garantia do direito das crianças à educação infantil. Identifica-se também, que o número de CMEIs triplicou, demonstrando que houve ações que de fato efetivaram a ampliação da oferta pública, mantida totalmente pelo município. Como ponto negativo, questionamos os projetos distintos entre a rede municipal e as conveniadas, representando uma desigualdade própria dos sistemas de ensino no regime capitalista. Se houvesse a construção das unidades do Programa Profância, talvez a demanda fosse suprida. Esse imbróglio demonstra que não bastam intenções políticas ou projetos de governo.

Num novo olhar sobre os apontamentos para vencer os desafios, os estudos indicam a necessidade de se definir a educação infantil como prioridade, ampliar os recursos financeiros e principalmente a continuidade da luta pela educação. Deve-se reconhecer o passado para se pensar melhor o futuro. Tornar a educação prioridade, deixando o discurso retórico. Isso depende de investimento de recursos, num histórico delineado pela carência. Depende-se de uma política pública educacional que volte seu olhar para a educação infantil, com vistas ao desenvolvimento de ações adequadas que contemplem a criança na sua concepção de infância e garanta seus direitos. Nesse momento, em que se limita investimentos, há necessidade de reforçar a luta para que ocorram novas conquistas.

Concluimos que, com um histórico de idas e vindas no município, as políticas para a educação infantil se desenvolveram e apresentaram muitos avanços. Mas há questões que podem ser exploradas. Ao trilhar esse caminho, vejo que pairam dúvidas, que há muito a percorrer. Superar a não priorização da educação é o começo. Deve-se dar ênfase a reflexões como: qual projeto de educação infantil define a jornada da creche e da pré-escola? Como planejar ações que contemplem a expansão, com desenvolvimento de ações antecipadas, evitando-se demandas reprimidas, tampouco criando soluções provisórias, que tendem a se tornar permanentes?

O caminho para a democratização da educação infantil foi iniciado, onde os avanços alcançados foram resultados de lutas sociais. Por fim, encerramos a pesquisa, mas na pretensão de estimular a continuidade do debate, pois a luta deve ser constante, para que ocorra a necessária transformação social e superar as imposições do capital. Aí sim, haverá possibilidades para a efetiva democratização da educação, justa e emancipatória para nossas meninas e meninos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Shirlene Vieira de; LARA, Angela Mara de Barros. A educação infantil na década de 1990: algumas reflexões em tempos de ajustes neoliberais. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.17, p. 106 - 117, mar. 2005. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/revis/revis17/art10_17.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2016.
- ALVES, Cândida Maria Santos Daltro. **Implementação da Política Pública de Educação Infantil: entre o proposto e o existente**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 9-23.
- ARIAS NETO, José Miguel. **O Eldorado: Londrina e o norte do Paraná – 1930/1975**. 1993. Dissertação (Mestrado em História Social) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.
- ARIÉS, Philippe. **História social da infância e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.
- ARIOSI, Cinthia Magda Fernandes. **Organização e gestão democrática na escola de educação infantil: análise dos limites e perspectivas nas realidades brasileira e italiana**. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.
- ARROYO, Miguel Gonzales. O significado da infância. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, I., 1994, Brasília. **A educação infantil nos municípios: a perspectiva educacional**. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994. 194 p. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002748.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, set./2002, p. 49-71. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12923.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.
- _____. **A educação como política pública**. 3ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BANCO Mundial. **Desenvolvimento da Primeira Infância**: foco sobre o impacto das pré-escolas. Brasil, 2001. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186326902607/08Portugues.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2017.

BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um estado de bem-estar social no Brasil?** 2011. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES_no_Brasil__2_dissertacao_benevides.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2017.

BERNARDO, João. O toyotismo: exploração e controle da força de trabalho. In: _____. **Democracia totalitária**: teoria e prática da empresa soberana. São Paulo: Cortez, 2004.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2013**: resumo técnico / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – Brasília: O Instituto, 2014a. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2013.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 10. ed. Brasília: Senado, 1998.

_____. **Manual de Orientação FUNDEF**. Brasília: MEC, 1997?a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2017.

_____. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. 6.ed. Brasília: MEC/SEB, 2009a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/direitosfundamentais.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017

_____. **Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade**. 2. ed. Brasília, 2007a. MEC/SED/DPEIEF/COGEF. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/ensifund9anobasefinal.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código dos Menores. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 out. 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm>. Acesso em: 12 maio 2017.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 12 maio 2017.

_____. Lei nº 8.642, de 31 de março de 1993. Dispõe sobre a instituição do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1993. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/crian%C3%A7a%20lei8642.htm>>. Acesso em: 10 maio 2017.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2017.

_____. Lei nº 12.274, de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 fev. 2006b.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 13 jul. 2017.

_____. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jun. 2007d. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. Lei nº. 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 abr. 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm>. Acesso em: 03 jul. 2017.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jun. 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 03 jul. 2017.

_____. **Manual do FUNDEB**. Brasília, 2008a. Disponível em: <<http://www.fnede.gov.br/arquivos/category/135-fundeb>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, 2007c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

_____. **Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014c. <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. **PNE em movimento**. 2014?. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. **Política de Educação Infantil no Brasil: Relatório de Avaliação**. Brasília: MEC, SEB; UNESCO, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=78>

73-politica-educacao-infantil-relatorio-avaliacao-260411-pdf&category_slug=abril-2011-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília: MEC, 1994. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002610.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. **Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero a seis anos**. Brasília: MEC, 1994. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/polinaci.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. **Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à educação**. Brasília, 2006a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_infeduinf.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. **Questões críticas da educação brasileira**. Brasília, setembro de 1995. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ci000131.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

_____. Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil-PROINFÂNCIA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2007e. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000006&seq_ato=000&vlr_ano=2007&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Torna obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm#art1>. Acesso em: 29 ago. 2017.

_____. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2009. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e torna a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm>. Acesso em: 28 jul. 2017.

_____. Lei nº 13.348, de 10 de outubro de 2016. Altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que “Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13348.htm>. Acesso em: 23 nov. 2017.

_____. MDS. **Orientações sobre a Transição da educação infantil financiada com recursos da Assistência Social para a educação**. Brasília, 2008b.

Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/suas/guia_protecao/avisos1/orientaco_aos_municipios_transicao-04_setembro.pdf/view>. Acesso em 01 out. 2017.

_____. MEC/FNDE. **Resolução nº 29**, de 27 de julho de 2012. MEC. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3673-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-29-de-27-de-julho-de-2012>>. Acesso em: 31 out. 2017.

_____. MEC/FNDE. **Proinfância**: construção de escolas de educação infantil. Orientações gerais para preenchimento dos dados do SIMEC. Projetos padrão Tipo B e C. Metodologias Inovadoras. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/reformulacao>>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. MEC/INEP. **Censo Escolar 2016**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. MEC/SEB. **Orientações sobre convênios entre Secretarias Municipais de Educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil**. Brasília:, 2009d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=407-orientacoes-convenio&Itemid=30192>. Acesso em: 01 out. 2017.

BRITO, Cintia Falcão. **Transição Política e Educação Infantil em Feira de Santana**: a democratização e seus sentidos no governo Colbert Martins (1989 - 1992). 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2015.

BRUEL, Ana Lorena. et. al. Os efeitos das reformas educacionais no financiamento da educação: análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no Estado do Paraná, Brasil. **Série-Estudos (UCDB)**, Campo Grande, n.18, p. 161-173, 2004. Disponível em: <<http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/view/478>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

CAMPOS, Rosânia. **Educação Infantil e Organismos Internacionais**: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CAMPOS, Roselane Fátima. Democratização da educação infantil: as concepções e políticas em debate. **Retratos da Escola**, v. 4, n. 7, p. 299-311, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 02 ago. 2017.

CANDOTTI, Eliane Aparecida. **Memórias da cidade: Londrina 1930/1960**. 1997. Monografia (Especialização em História) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 1997.

CEE. Deliberação nº 003. 03 mar. 1999. **Conselho Estadual de Educação**. Curitiba, 1999. Disponível em: <[http://celepar7cta.pr.gov.br/seed/deliberacoes.nsf/7b2a997ca37239c3032569ed005fb978/225b0e765c2810b3032569f100493b03/\\$FILE/_98himoqb2clp631u6dsg30cpd64sjie8_.pdf](http://celepar7cta.pr.gov.br/seed/deliberacoes.nsf/7b2a997ca37239c3032569ed005fb978/225b0e765c2810b3032569f100493b03/$FILE/_98himoqb2clp631u6dsg30cpd64sjie8_.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2017.

CERISARA, Ana Beatriz. O referencial curricular nacional para a educação infantil no contexto das reformas. **Educação e Sociedade**. v. 23, n. 80, p. 326-345, set./2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12935.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

CESAR, Zenite Terezinha Ribas. **Estudo da Evolução do Ensino Municipal de Londrina 1930- 1970**. 1976. 127 f. Tese [livre docência] Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1976.

CMEL. **Caderno da 1ª Conferência Municipal de Educação de Londrina**. vol. II. Londrina, 1999.

_____. **Caderno da 2ª Conferência Municipal de Educação de Londrina**. vol. I. Londrina, 2001c.

_____. Normas para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos de duração no Sistema Municipal de Ensino de Londrina. Deliberação nº 003, de 07 de dezembro de 2007. **Conselho Municipal de Educação de Londrina**. Londrina, 2007. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_educacao/CMEL/deliberacao_reg_ens_9_anos_003_07.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. **Plano Municipal de Educação de Londrina**. Londrina, 200?. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_educacao/CMEL/pme.pdf>. Acesso em: 02 out. 2017.

CNE. Resolução CEB nº 1, de 7 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 abr. 1999. Seção 1, p. 18. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

_____. Resolução CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 dez. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?catid=323:orgaos-vinculados&id=13684:resolucoes-ceb-2009&option=com_content&view=article>. Acesso em: 07 nov. 2017.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010. (CONAE 2010). **Documento Final**. Disponível em:
<http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 11/07/2017.

CORREIA, Maria Aparecida Antero. **Educação Infantil de 0 a 3 anos: um estudo sobre demanda e qualidade na região de Guaianazes, São Paulo**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

COSTA, Sandro Coelho. **Programa Proinfância: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de Educação Infantil**. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

COSTA, Selma Frossard. **O desafio da construção de uma gestão atualizada e contextualizada na educação infantil: um estudo junto às creches e pré-escolas não governamentais que atuam na esfera da Assistência Social no município de Londrina-Pr**. 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

CRECHE deixa 84 crianças sem atendimento. **Folha de Londrina**, 6 mar. 2013, Caderno Folha Geral. Disponível em:
<<http://www.folhadelondrina.com.br/geral/creche-deixa-84-criancas-sem-atendimento-835296.html>>. Acesso em: 09 out. 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição**. São Paulo: Cortez, 1987.

_____. A educação infantil como direito. Palestra. Brasília, DF. 1997. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. v. 2. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1998.

_____. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jul./2002. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? **Nuances: estudo sobre Educação**. Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez. 2010. Disponível em:
<<http://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/729/741>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Justiciabilidade no campo da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 26, n. 1, abr. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/19684/11467>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, out-dez., 2014. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01053.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

D'ALMEIDA, Kesia Pereira de Matos. **A obrigatoriedade da educação infantil: governamentalidade e refinamento das técnicas de governo**. 2014. Tese. (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://ppfh.com.br/wp-content/uploads/2015/01/Tese-NORMALIZADA-K%C3%A9sia-DAlmeida-1.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017.

ENCONTROS sobre educação reúnem mais de mil pessoas. **Folha de Londrina**, Londrina, 30 mar. 2004. Cidades. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/encontros-sobre-educacao-reunem-mais-de-mil-pessoas-483869.html>>. Acesso em: 28 set. 2017.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de; PALHARES, Marina Silveira. (Orgs.). **Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios**. Campinas: Autores Associados, 1999.

FÉLIX, Carlos. Globalização e Processo Produtivo. In: BARROS, Alberto Luiz da Rocha; SIQUEIRA, Juliano (orgs.). **Um olhar que persiste: ensaios críticos sobre o capitalismo e o socialismo**. São Paulo: Anita Garibaldi, 1997.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica** (Ideb). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FNDE. Manuais do Proinfância. 2017. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia>>. Acesso em: 09 out. 2017.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, vol. 16, n. 46, jan/abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n46/v16n46a13>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

_____. A produtividade da escola improdutiva 30 anos depois: regressão social e hegemonia às avessas. **Trabalho Necessário**, ano 13, n. 20, p. 206-233, 2015. Disponível em: <http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN_20/10_frigotto.pdf>. Acessado em: 23 fev.2018.

_____.; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abr/2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

FUNDO Nacional de Desenvolvimento da Educação. PROINFÂNCIA, metodologias inovadoras. 2017. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/mobiliario-e-equipamentos-2>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

GENTILI, Pablo. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1050-1079, set./dez., 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a07.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2017.

GONÇALVES, Juliana M. Educação amplia o atendimento de alunos na rede pública municipal. Reportagem da página oficial da Prefeitura. **Prefeitura de Londrina**, 19 nov. 2015. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=23262:educacao-amplia-o-atendimento-de-alunos-na-rede-publica-municipal&catid=92:educacao&Itemid=979>. Acesso em: 01 nov. 2017.

GOUVEIA, Andrea Barbosa. **Partidos Políticos e Trajetórias da Política Educacional Municipal**: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001 – 2004). 2008. Tese. (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GROPPO, Luís Antonio; MARTINS, Marcos Francisco. Terceira via e políticas educacionais: um novo mantra para a educação. **RBPAE**, v.24, n.2, p. 215-233, mai/ago. 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19251/11174>>. Acesso em: 01 maio 2017.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 6 ed. São Paulo: Loyola, 1994.

HEDLER, Ana Paula. Kireeff inaugura CMEI no Maria Celina. Reportagem da página oficial da Prefeitura. **Prefeitura da Londrina**, 28 abr 2016. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=24075:kireeff-inaugura-cmei-no-maria-celina&catid=108:destaques>. Acesso em: 16 ago. 2017

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, Campinas, São Paulo, n. 55, p. 30-41, nov 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2017.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/pr/londrina>>. Acesso em: 17 set. 2017.

KATZ, Claudio. Origem e função do controle patronal. In: _____. BRAGA, Rui. COGGIOLA, Osvaldo (orgs.). **Novas tecnologias**: crítica da atual reestruturação produtiva. São Paulo: Xamã, 1995.

KRAMER, Sonia. **A política do pré-escolar no Brasil**: a arte do disfarce. 5 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

KRAMER, Sonia. A criança de 0 a 6 nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 797-818, out. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

KRAMER, Sonia. TOLEDO, Leonor Pio Borges de. BARROS, Camila. Gestão da educação infantil nas políticas municipais. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19, n. 56. Jan/mar. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v19n56/v19n56a02.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

KUHLMANN Jr., Moysés. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LEFEBVRE, Henri. **Sociologia de Marx**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

LIBÂNEO, José Carlos. As transformações técnico-científicas, econômicas e políticas. In: _____. OLIVEIRA, João Ferreira de. TOSCHI, Mirza Seabra (orgs.). **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2010.

LOMBARDI, José Claudinei. **Educação e Ensino na obra de Marx e Engels**. São Paulo: Alínea, 2011.

_____. Lei Orgânica do Município. **Câmara Municipal de Londrina. Londrina**, 1990. Disponível em: <<http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/downloads/LOM.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. Lei nº 4.945, de 9 de março de 1992. Cria a Secretaria Municipal de Educação. **Jornal Oficial da Prefeitura de Londrina**, Londrina, 1992a. Disponível em: <<http://www2.cml.pr.gov.br/cons/Ind/leis/1992/L04945.htm>>. Acesso em: 03 set. 2017.

_____. Lei nº 9.012, de 23 de dezembro de 2002. Cria o Sistema Municipal de Ensino de Londrina e o Conselho Municipal de Educação. **Jornal Oficial da Prefeitura de Londrina**, Londrina, 2002a. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cmdca/sistema_nacional_ensino/lei9012.pdf>. Acesso em: 26 out. 2017.

_____. Lei nº 11.043, de 6 de outubro de 2010. Referenda o Plano Decenal de Educação do Município de Londrina. **Jornal Oficial da Prefeitura de Londrina**, Londrina, 2010. Disponível em: <<http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/leidetelhe.jsp?leicodigo=LE110432010>>. Acesso em: 01 out. 2017.

_____. Lei nº 12.291, de 23 de junho de 2015. Adequa o Plano Municipal de Educação de Londrina. **Jornal Oficial da Prefeitura de Londrina**, nº 2.749, 24 jun. 2015. Londrina, 2015a. Disponível em: <http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_2749_extra_assinado.pdf>. Acesso em: 30 out. 2017.

_____. Lei nº 12.362, de 30 de novembro de 2015. Autoriza o executivo a instituir o Programa de Incentivo ao Acesso à Educação Infantil. **Jornal Oficial da Prefeitura de Londrina**, nº 2.871, 4 dez. 2015. Londrina, 2015b. Disponível em: <http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_2871_assinado.pdf>. Acesso em: 01 out. 2017.

_____. N.Com. Prefeitura cria 5.768 novas vagas para educação infantil. Reportagem da página oficial da Prefeitura. **Prefeitura de Londrina**, 9 dez. 2016. Londrina, 2016a. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25301:prefeitura-cria-5768-novas-vagas-para-a-educacao-infantil&catid=108:destaques>. Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Portaria nº 291, de 14 de abril de 1998. Designa a Comissão de Estudo e Elaboração da proposta de transição da Educação Infantil – Creche da Secretaria Municipal de Ação Social para a Secretaria Municipal de Educação. **Secretaria de Governo**. Londrina, 1998.

_____. Portaria nº 169 de 2016. Designa a Equipe Técnica da Secretaria de Educação para o Processo de Monitoramento e Avaliação do PME. **Secretaria Municipal de Educação**. Londrina, 2016b.

_____. **Proposta de Transição das Creches Conveniadas**. Londrina. 2001a.

_____. SME. **Começar bem**: Projeto de implantação do ensino de educação pré-escolar jardim de infância. vol I. Londrina, 1991b.

_____. SME. **Orientações sobre Documentação Escolar para Entidades Filantrópicas**. Londrina, 2002b.

_____. SME. **Roteiro para o Processo de Autorização de Funcionamento de Instituição Infantil**. Londrina, 2002c.

_____. SME. **Instrução Normativa nº 007/2009**, de 26 de outubro de 2009. Londrina, 2009.

_____. SME. **Matrícula Inicial 2016**: Referência 04/03/2016. Londrina, 2016c.

_____. SMGP. **Minuta de Termo de Convênio entre Prefeitura de Londrina e Centro de Educação Infantil**. Londrina, 2013.

_____. SMPOT. **Perfil de Londrina**. Londrina, 1988.

_____. SMPOT. **Perfil de Londrina**, Londrina, 1991b.

_____. SMPOT. **Perfil de Londrina 2001**. LONDRINA, 2001b. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_planejamento/perfil/perfil2001.pdf>. Acesso em: 03 set. 2017.

_____. SMPOT. **Perfil de Londrina 2002**. Londrina, 2002d. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_planejamento/perfil/perfil_2002.pdf>. Acesso em: 08 set. 2017

_____. SMPOT. **Perfil de Londrina 2003**. Londrina, 2003. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_planejamento/perfil/perfil2003.pdf>. Acesso em: 08 set. 2017.

_____. SMPOT. **Boletim Econômico 2013**. Londrina, 2014. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_planejamento/boletim_economico/boletim_economico_completo.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. SMPOT. **Perfil de Londrina 2015**. Londrina, 2015c. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_planejamento/perfil/perfi_2015.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. SMPOT. **Perfil de Londrina 2016**. Londrina, 2016d. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_planejamento/perfil/perfil_2016.pdf>. Acesso em: 08 set. 2017.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: Pedagógica e Universitária, 1986.

LULA presidente. **Programa de Governo 2007/2010**. 2006?. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_governo.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

MARCHETTI, Rafaela. **Obrigatoriedade da Educação Infantil a partir de quatro anos de idade: percepções de educadores e familiares**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MARCONDES, Mariana Mazzini. **A Corresponsabilização do Estado pelo Cuidado: Uma análise sobre a Política de Creches do PAC-2 na perspectiva da divisão sexual do trabalho**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MARQUEZ, Christine Garrido. **O Banco Mundial e a Educação Infantil no Brasil**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2006.

MARRACH, Sonia Alem. Neoliberalismo e Educação. In: GHIRALDELLI Jr, Paulo. (Org.). **Infância, Educação e Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1996.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1985. Vol. I, Tomo 1.

MEDEIROS, Ludmila Dimitrovicht; CUNHA, Amanda Radigonda; SANTOS, Melina Tatiana dos. **A experiência da construção coletiva de um caderno de orientações pedagógicas na rede municipal de Londrina na educação infantil**. Educere, 2017. Disponível em: <<https://educere.pucpr.br/p1/anais.html?tipo=&titulo=&edicao=6&autor=LUDMILA&ar ea=>>. Acesso em: 16 out. 2017.

MÉSZÁROS. István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MICHAELIS. **Dicionário de Língua Portuguesa**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/categoria/>>. Acesso em: 12 set. 2017.

MORAES, Reginaldo C. **Neoliberalismo** – de onde vem, para onde vai? São Paulo: Senac, 2001. Disponível em: <https://reginaldomoraes.files.wordpress.com/2012/01/livro_neoliberalismo.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2017.

MOREIRA, Jani Alves da Silva. LARA, Angela Mara de Barros. **Políticas públicas para a educação infantil no Brasil (1990-2001)** [online]. Maringá: Eduem, 2012. 246 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/kcv6j/pdf/moreira-9788576285854.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

MORGADO, Suzana Pinguello. **A Parceria Público-Privado na Educação Infantil: Os Programas PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcello. A luta pela instrução pública na obra de Marx e Engels. In: _____ (orgs.). **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2008. Cap. 1-3.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; SANT'ANNA, Ronaldo. **Gramsci, o Estado educador e a nova pedagogia da hegemonia**. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.) A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005. p. 19-29.

NOMA, Amélia Kimiko; CZERNISZ, Eliane Cleide da Silva. Trabalho, educação e sociabilidade na transição do século XX para o XXI: o enfoque das políticas educacionais. In: SOUZA, José dos Santos; ARAÚJO, Renan. (org.). **Trabalho, educação e sociabilidade**. Maringá: Massoni, 2010.

OESTREICH, Marlise. **Democratização da Educação Infantil no Município de Florianópolis: Uma Análise das “Creches Ampliadas”**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, v. 25, n. 2, p. 197-209, 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19491/11317>>. Acesso em: 12 out. 2014.

_____. Das políticas de governo a política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr-jun. 2011a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2014.

_____. et al. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 483-492, maio-ago. 2011b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a11.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

OLIVEIRA, Nina Rosa Teixeira. **A UNESCO, o UNICEF e as políticas de educação infantil no Brasil**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011a.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. **Uma Abordagem do Financiamento Público da Educação Privada na Rede Municipal de Ensino de Juiz de Fora: (Des) Caminhos para a Democratização do Ensino**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2006.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios constempôrneos**. Petrópolis: Vozes, 2009.

PAC. Ministério do Planejamento. 2007. Disponível em: <www.pac.gov.br>. Acesso em: 17 dez. 2017

PACÍFICO, Juracy Machado. **Políticas Públicas para Educação Infantil em Porto Velho/RO (1999/2008)**. 2010. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2010.

PAGNI, Pedro Angelo. Infância, arte de governo pedagógica e cuidado de si. **Revista Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 35, n. 3, p. 99-123, set./dez. 2010. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>. Acesso em: 17 jul. 2017.

PAULANI, Leda Maria. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari; FERNANDES, Maria Dilméia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o

privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação e Sociedade**, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out/2009. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0730108.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2017.

_____.; SUSIN, Maria Otília Kroeff. A parceria entre o poder público municipal e as creches comunitárias: a educação infantil em Porto Alegre. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 2, p. 185-201, maio/ago. 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/24769>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Redefinições no papel do Estado: parcerias público-privadas e a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013. Disponível em:
<<https://plone.ufrgs.br/gprppe/livros/redefinicoes-das-fronteiras-entre-o-publico-e-o-privado-implicacoes-para-a-democratizacao-da-educacao/view>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

_____.; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Mai-Ago/2014. p. 180-189. Disponível em:
<<http://www.redalyc.org/html/848/84831710005/>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. (org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015. Disponível em: <<https://plone.ufrgs.br/gprppe/livros/dialogos-sobre-as-redefinicoes-do-papel-do-estado-e-nas-fronteiras-em-o-publico-e-o-privado-na-educacao/view>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

PIO, Camila Aparecida. **A política pública brasileira de educação integral implementada pelos governos Lula (2003/2010): o programa mais educação**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

REZENDE, Valéria Moreira. Descentralização ou desconcentração? O controle dos gastos com educação: uma ação que supera a autonomia da escola. 2015. Trabalho apresentado no GT 05 Estado e Política Educacional. In: **28ª Reunião Anual da Anped**. Caxambu. out/2015. Disponível em:
<<http://www.anped.org.br/biblioteca/item/descentralizacao-ou-desconcentracao-o-controle-dos-gastos-com-educacao-uma-acao-que>>. Acessado em: 23 fev.2018.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o fundef e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 42-57, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5540.pdf>. 03/06/2017>. Acesso em: 08 jul. 2017.

ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 107, p. 7-40, jul.1999.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n107/n107a01.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

_____. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil.

Revista Brasileira de Educação, n. 16, p.19-26, jan./fev./mar./abr. 2001.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n16/n16a02.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

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

Caderno de Pesquisa, n. 115, p. 25-63, março/2002. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742002000100002&script=sci_abstract&tlng=pt)

[15742002000100002&script=sci_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742002000100002&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 01 nov. 2017.

_____. Políticas públicas e qualidade da educação infantil. In: SANTOS, Marlene Oliveira dos; RIBEIRO, Maria Izabel Souza. (orgs.) **Educação infantil: os desafios estão postos e o que estamos fazendo?** Salvador: Soffset, 2014. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36701-livro-proinfancia-bahia-mec-ufba-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 out. 2017.

ROSTIROLA, Camila Regina; SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Indicadores de qualidade de escolas públicas municipais de educação básica. In: REUNIÃO NACIONAL ANPED, 38., 2017, São Luis. **Anais...** Rio de Janeiro, 2017. Disponível em:

<http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/poster_38anped_2017_GT05_625.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2017.

SANTOS, Marlene Oliveira dos; RIBEIRO, Maria Izabel Souza. A educação infantil na Bahia: alguns dados quantitativos. In: _____ (orgs.) **Educação Infantil: os desafios estão postos e o que estamos fazendo?**. Salvador: Soffset. 2014. p.169-185. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36701-livro-proinfancia-bahia-mec-ufba-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 17 jul. 2017.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional.** Campinas: Autores Associados, 1998.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC.

Educação e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out.

2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. A educação na Constituição Federal de 1988, avanços no texto e sua neutralização no contexto de 25 anos de vigência. **RBPAE**, v. 29, n. 2, p. 207-221, maio/ago. 2013.

Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/43520/27390>>. Acesso em: 23 maio 2017.

SERRÃO, Celia Regina Batista. **O processo de integração da creche ao sistema municipal de educação de São Paulo (2001 – 2004):** a desconstrução de um atendimento integral e integrado às crianças de 0 a 6 anos. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769/8999>>. Acesso em: 11 out. 2016.

_____; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Isabel Cristina de Andrade Lima e. **Política Nacional de Educação Infantil:** a participação de atores não estatais na elaboração da política pública. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SILVA Jr., João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FCH**. São Paulo: Xamã, 2002.

SUSIN, Maria Otília Kroeff; MONTANO, Monique Robain. A educação infantil no Brasil: direito de toda criança ainda em construção. In: PERONI, Vera Maria Vidal (org.) **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 72-88. Disponível em: <<https://plone.ufrgs.br/gprppe/livros/dialogos-sobre-as-redefinicoes-do-papel-do-estado-e-nas-fronteiras-em-o-publico-e-o-privado-na-educacao/view>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WOOD, Ellen Meiksins. Capitalismo e democracia. In: BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZALEZ, Sabrina. **A teoria marxista de hoje**. Problemas e perspectivas. 2007. Disponível em: <bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/marxispt/cap.18.doc>. Acesso em: 03 dez. 2017.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, set/2002. p. 96-107. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12926.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. Obrigatoriedade escolar na educação infantil. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 245-262, jul/dez. 2011. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/9/173>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

APÊNDICES

APÊNDICE A - BALANÇO DE PRODUÇÕES

AUTOR, ANO	TÍTULO
OLIVEIRA, Rita de Cássia. Universidade Federal de Juiz de Fora. 2006	Uma Abordagem do Financiamento Público da Educação Privada na Rede Municipal de Ensino de Juiz de Fora: (Des) Caminhos para a Democratização do Ensino
MARQUEZ, Christine G. Universidade Federal de Goiás. 2006	O Banco Mundial e a Educação Infantil no Brasil
OLIVEIRA, Nina R.T. Universidade Federal da Bahia. 2011	A UNESCO, o UNICEF e as políticas de educação infantil no Brasil
OESTREICH, Marlise. Universidade Federal de Santa Catarina. 2011	Democratização da Educação Infantil no Município de Florianópolis: Uma Análise das “Creches Ampliadas”
MORGADO, Suzana P. Universidade Estadual de Maringá. 2011	A Parceria Público-Privado na Educação Infantil: Os Programas PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância
MARCONDES, Mariana M. Universidade de Brasília. 2013	A Corresponsabilização do Estado pelo Cuidado: Uma análise sobre a Política de Creches do PAC-2 na perspectiva da divisão sexual do trabalho
CORREIA, Maria A. A. Universidade de São Paulo. 2013	Educação Infantil de 0 a 3 anos: um estudo sobre demanda e qualidade na região de Guaianazes, São Paulo
BRITO, Cintia Falcão Universidade Estadual de Feira de Santana. 2015	Transição Política e Educação Infantil em Feira de Santana: a democratização e seus sentidos no governo Colbert Martins (1989 -1992)
MARCHETTI, Rafaela Universidade Federal de São Carlos. 2015	Obrigatoriedade da Educação Infantil a partir de quatro anos de idade: percepções de educadores e familiares
GOUVEIA, Andrea B. Universidade de São Paulo. 2008	Partidos Políticos e Trajetórias da Política Educacional Municipal: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001 – 2004)

CAMPOS, Rosânia Universidade Federal de Santa Catarina. 2008	Educação Infantil e Organismos Internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional
PACÍFICO, Juracy M. Universidade Estadual Paulista. 2010	Políticas Públicas para Educação Infantil em Porto Velho/RO (1999/2008)
ARIOSI, Cinthia Magda F. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. 2010	Organização e gestão democrática na escola de educação infantil: análise dos limites e perspectivas nas realidades brasileira e italiana
SILVA, Isabel C. A.L. Universidade Estadual de Campinas. 2013	Política Nacional de Educação Infantil: a participação de atores não estatais na elaboração da política pública
ALVES, Cândida M.S.D. Universidade Estadual de Campinas. 2013	Implementação da Política Pública de Educação Infantil – entre o proposto e o existente
COSTA, Sandro Coelho Universidade Federal de Minas Gerais. 2015	Programa Proinfância: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de Educação Infantil
SERRÃO, Célia B. Universidade de São Paulo. 2016	O processo de integração da creche ao sistema municipal de educação de São Paulo (2001 – 2004): a desconstrução de um atendimento integral e integrado às crianças de 0 a 6 anos

APÊNDICE B – REQUERIMENTO DE PESQUISA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA

CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

À Sra.
Maria Tereza Paschoal de Moraes
Secretária Municipal de Educação

REQUERIMENTO

Informamos que Daniela Zanoni de Oliveira Lima está devidamente matriculada no Programa Mestrado em Educação, na Universidade Estadual de Londrina, sob número de matrícula 201610180026 e desenvolve sua pesquisa sob o tema: Políticas Públicas de Educação Infantil: uma análise da democratização no município de Londrina, que tem por objetivo analisar as políticas determinantes para o desenvolvimento da educação infantil no município.

Considerando que a metodologia a ser utilizada compreende pesquisa qualitativa e análise documental, solicitamos as informações constantes no documento anexo, como levantamento de dados, que serão analisados posteriormente. Solicitamos ainda, autorização de acesso aos arquivos dessa Secretaria de Educação, junto ao responsável direto do setor pertinente. A qualquer momento poderão ser solicitados à mestrande, informações adicionais que essa instituição julgar necessário.

Certos de sermos atendidos, visando contribuição para as produções acadêmicas que subsidiam a construção do processo educativo, desde já agradecemos e comprometemo-nos com a disponibilização dos resultados obtidos nesta pesquisa, tornando-os acessíveis aos interessados.

LONDRINA, 21 de setembro de 2017.

Prof^a. Dra. MARIA JOSÉ FERREIRA RUIZ
Professora Orientadora

DANIELA ZANONI DE OLIVEIRA LIMA
Mestranda

Anexo I – Levantamento para coleta de documentos e dados

A proposta para a coleta de documentação é realizar levantamento da documentação nos órgãos responsáveis pela oferta da educação infantil da rede municipal de ensino, que subsidiará a análise documental, de leis, normas e estatísticas, que incidiram diretamente no desenvolvimento da educação infantil na rede municipal de Londrina.

1. Quanto à passagem da educação infantil da Assistência Social para a Educação (2002):
 - a) Orientações da SME para as instituições filantrópicas
 - b) Aporte de recursos para a SME para atender nova demanda
 - c) Organização da SME para atender nova demanda
2. Quanto ao atendimento da pré-escola nas escolas municipais antes da passagem da educação infantil para educação (até 2002):
 - a) Ano de início do atendimento de pré-escola nas escolas municipais
 - b) Critério para escola municipal atender pré-escola
 - c) Quantidade de escolas e alunos de pré-escola nas escolas municipais (até 2002)
 - d) Critérios para matrícula nas escolas municipais (até 2002)
 - e) Orientações às escolas municipais para o atendimento das turmas de pré-escola, no tocante a: número de alunos por sala, número de professores, formação de professores, horário, espaço físico, aspectos pedagógicos (normatizações)
2. Quanto aos dados estatísticos sobre a oferta da educação infantil na rede municipal:
 - a) Estatística de oferta de pré-escola nas escolas municipais, CMEIs e CEIs, de 2002 a 2016
 - b) Estatística de oferta de creche nas escolas municipais, CMEIs e CEIs, de 2002 a 2016
 - c) Evolução/involução da lista de espera de educação infantil (de 2002 a 2016)
 - d) Estatística de agosto de 2017
 - e) Número de alunos matriculados, que foram encaminhados pelo Ministério Público
 - f) Critério para matrícula no pré-escolar de 2002 até lei de obrigatoriedade?
 - g) Critério para matrículas de creche (0 a 3 anos) atualmente (2002 até o momento):
 - h) Resumos Estatísticos de 1990 a 2016
3. Quanto ao financiamento da educação infantil na rede municipal (de 2002 até 2017):

- a) Investimento de recursos na educação infantil, especificando: valores em R\$; por ano; % do orçamento municipal; valor investido em creche; valor investido em pré-escola
- b) Orçamento da SME: por ano; em R\$; % do PIB do município
- c) Custo aluno dos CMEIs

4. Quanto aos convênios estabelecidos com instituições particulares filantrópicas:

- a) Instrumento de convênio
- b) Valores de repasse per capita (em R\$, por ano, para creche/pré-escola, de 2002 a 2016)
- c) Documento de orientação, controle e fiscalização