

**UNIVERSIDADE DA REGIÃO DE JOINVILLE – UNIVILLE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**DIREITO À EDUCAÇÃO OU DIREITO À CRECHE:  
O QUE FUNDAMENTA O ATENDIMENTO À CRIANÇA DE 0 A 3 ANOS  
NA REGIÃO DA AMUNESC?**

JULCIMARA TRENTINI

PROFESSORA DOUTORA ROSÂNIA CAMPOS  
ORIENTADORA

Joinville - Fevereiro de 2016

JULCIMARA TRENTINI

**DIREITO À EDUCAÇÃO OU DIREITO À CRECHE:  
O QUE FUNDAMENTA O ATENDIMENTO À CRIANÇA DE 0 A 3 ANOS  
NA REGIÃO DA AMUNESC?**

Dissertação apresentada à Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE, Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Educação. Linha de pesquisa: Políticas e Práticas Educativas, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Dra. Rosânia Campos

Joinville - Fevereiro de 2016

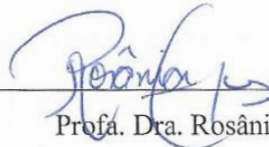
## Termo de Aprovação

**“Direito à Educação ou Direito à Creche: O que Fundamenta o Atendimento à Criança de Zero a Três Anos na Região da AMUNESC?”**

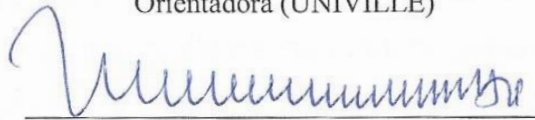
por

Julcimara Trentini

Dissertação julgada para a obtenção do título de Mestra em Educação, aprovada em sua forma final pelo Programa de Mestrado em Educação.

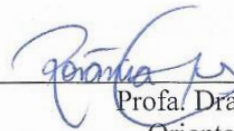


Prof. Dra. Rosânia Campos  
Orientadora (UNIVILLE)

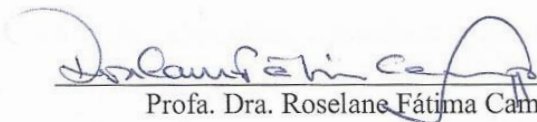


Prof. Dra. Márcia de Souza Hobold  
Coordenadora do Programa de Mestrado em Educação

**Banca Examinadora:**



Prof. Dra. Rosânia Campos  
Orientadora (UNIVILLE)



Prof. Dra. Roselane Fátima Campos  
(UFSC)



Prof. Dra. Aliciê Fusca Machado Cordeiro  
(UNIVILLE)

Joinville, 26 de fevereiro de 2016

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram, direta ou indiretamente para a realização deste sonho. Primeiramente a Deus, que me concedeu força e energia para persistir mesmo diante das dificuldades.

À minha família, pela compreensão das ausências. Meu esposo, Paulo, querido companheiro, que durante horas vigiou minhas leituras, cuidou da família, assumiu muitas tarefas em meu lugar e, acima de tudo, foi apoio incondicional nos momentos de angústia. Agradeço aos meus filhos Henrique e Alisson pela paciência e à Ana Paula, que durante dois anos foi companheira fiel nos domingos de estudo.

Às amigas do CEI Luiza Maria Veiga, que incentivaram e torceram por mim. Agradeço o carinho, a confiança da minha diretora Simone, que me permitiu conciliar o trabalho com os estudos, à Cristiane, que facilitou a organização dos horários para que eu pudesse frequentar as aulas. A vocês meu muito obrigado!

À Secretaria Municipal de Educação de Joinville, pelo apoio em negociações de horários para que não fosse necessário a redução de carga horária.

Às amigas especiais que conquistei na trajetória do mestrado, Maéle Cardoso, Edilamar Borges Dias e Vanessa Randing, agradeço pela amizade sincera, pelo carinho e pelas palavras de incentivo. Pessoas que partilham da mesma paixão pela Educação Infantil, que me fazem acreditar e querer fazer a diferença na educação.

À Katia, amiga querida, fiel guardiã dos dados da pesquisa, agradeço suas ideias e preciosas contribuições.

Aos colegas do mestrado, cúmplices das angústias, mas acima de tudo, companheiros de trocas e conhecimentos.

A todos os professores do mestrado, que contribuíram para a construção do meu conhecimento. Às professoras Ana Coll Delgado e Aliciene Fusca Machado pelas valiosas contribuições na pesquisa, durante a qualificação e defesa.

E finalmente, agradeço a pessoa querida que confiou no meu trabalho, que respeitou meu tempo e minhas limitações, que me ensinou a não desistir diante das dificuldades. A você Rosânia Campos, orientadora, companheira e amiga... minha eterna gratidão!

## RESUMO

A presente pesquisa intitulada: “Direito à educação ou direito à creche: o que fundamenta o atendimento à criança de 0 a 3 anos na região da AMUNESC?”, analisa a situação de atendimento em creches nos nove municípios que compõem a Associação dos Municípios da Região Nordeste de Santa Catarina, considerando a Lei n.º 12.796/2013, que tornou obrigatória a matrícula a partir dos 4 anos de idade. Nosso interesse por esta pesquisa justificou-se pelas transformações históricas que marcam a educação infantil nas últimas décadas, sobretudo ao atendimento às crianças pequenas que é pensado sem levar em consideração a articulação entre o direito social da família e o direito ao atendimento às necessidades educativas das crianças. Tendo em vista essa condição histórica do atendimento em educação infantil no país, nosso questionamento é: como os municípios tem atendido a nova legislação com relação ao atendimento às crianças de 0 a 3 anos? Para tanto, optamos por uma pesquisa documental, a partir da qual foram sistematizados e analisados documentos de referência oriundos do Ministério de Educação e Secretarias Municipais de Educação, bem como dados estatísticos referentes à educação infantil no período de 2007 a 2014. A delimitação do período teve como base o ano em que foi implementado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Paralelamente ao levantamento dos documentos legais e orientadores, teve início uma revisão bibliográfica que oportunizou sistematizar a produção da área e selecionar estudos que poderiam contribuir com essa pesquisa. Para análise dos dados utilizamos o referencial de análise de políticas desenvolvido por Stephen Ball, e apresentado aos pesquisadores brasileiros por Jefferson Mainardes (2006). Esse referencial nos permitiu verificar o contexto no qual esta política foi formulada, sua implementação e seus efeitos na coletividade. Os resultados até aqui obtidos indicam estratégias comuns aos municípios e algumas estratégias particulares aos municípios maiores, como a opção em criar uma rede de creches conveniadas, isto é, subsidiar instituições privadas. Além desses aspectos, os dados demonstram que outra estratégia que parece indicar uma tendência é a parcialização do atendimento de toda educação infantil. Esse fato adverte que, ao parcializar o atendimento, os municípios garantem o cumprimento da lei, mas criam novas demandas, o que pode gerar novos desafios para a área da educação infantil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas para educação infantil; Atendimento de 0 a 3 anos; Creche.

## ABSTRACT

This research, entitled: "The right to education or the right to day care: what underlies the care of children from 0 to 3 years old in the AMUNESC region?", analyzes the situation of care in day care centers in the nine municipalities that assemble the Association of Municipalities of Northeast of Santa Catarina, considering the Law No. 12,796/2013, which became mandatory the registration of children from 4 years old on. Our interest in this research was justified by historical transformations that mark the children's education in recent decades, especially the service to small children, which is thought without taking into account the relationship between the family social rights and the right to the service to educational needs of children. Given this historical condition of care in early childhood education in the country, our question is: how municipalities have met the new legislation regarding the care of children from 0 to 3 years old? Therefore, we decided to do a documentary research, from which reference documents from the Ministry of Education and Municipal Departments of Education were systematized and analyzed, as well as statistical data on early childhood education from 2007 to 2014. The delimitation of the period was based on the year when the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Appreciation of Education Professionals – FUNDEB was implemented. Alongside the survey of legal and policy documents, a literature review began and provided an opportunity to systematize the area production and select studies that could contribute to this research. For the data analysis, we used the Policy Analysis Referential, developed by Stephen Ball and presented to Brazilian researchers by Jefferson Mainardes (2006). This referential allowed us to check the context in which this policy was formulated, its implementation and its effects on the community. The results so far obtained indicate common strategies to municipalities and some individual strategies in larger municipalities, such as the option to create a network of day care centers, namely, to subsidize private institutions. In addition to these aspects, the data show that another strategy that seems to indicate a trend is the partiality of care throughout childhood education. This fact warns that when the care is divided, municipalities ensure the compliance with the law, but create new demands, which can lead to new challenges in the area of early childhood education.

**KEYWORDS:** Public Policies for Early Childhood Education; Care from 0 to 3 years old; Day care.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Documentos do Ministério da Educação.....	17
Quadro 2	Crianças atendidas em Creches e Pré-escolas no Brasil em 2014.....	52
Quadro 3	Principais características dos Municípios da AMUNESC.....	73
Quadro 4	Matrículas no Município de Araquari – 2007 a 2014.....	81
Quadro 5	Matrículas no Município de Barra do Sul – 2007 a 2014.....	81
Quadro 6	Matrículas no Município de Campo Alegre – 2007 a 2014.....	82
Quadro 7	Matrículas no Município de Garuva– 2007 a 2014.....	83
Quadro 8	Matrículas no Município de Itapoá – 2007 a 2014.....	83
Quadro 9	Matrículas no Município de Joinville – 2007 a 2014.....	84
Quadro 10	Matrículas no Município de Rio Negrinho – 2007 a 2014.....	85
Quadro 11	Matrículas no Município de São Bento do Sul – 2007 a 2014	86
Quadro 12	Matrículas no Município de São Francisco do Sul – 2007 a 2014.....	87

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Área de abrangência da AMUNESC.....	72
----------	-------------------------------------	----



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Creches apoiadas por ano pelo PROINFÂNCIA.....	62
Gráfico 2	Número de Instituições de Educação Infantil no Brasil – 2004 a 2014.....	65
Gráfico 3	Evolução das matrículas na Educação Infantil - Públicas e Privadas por Região do Brasil de 2004 e 2014.....	69
Gráfico 4	Taxa bruta de natalidade por mil habitantes no Brasil – 2004 a 2014.....	77

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Ampliação do número de Instituições de Educação Infantil no Brasil.....	60
Tabela 2	Ampliação do número de Creches no Brasil de 2004 a 2014.	60
Tabela 3	Ampliação das Instituições Públicas e Privadas de Educação Infantil no Brasil.....	64
Tabela 4	Evolução das matrículas na Educação Infantil - Públicas e Privadas por Região do Brasil de 2004 e 2014.....	68
Tabela 5	Evolução das Matrículas na Educação Infantil – Brasil 2004 a 2014.....	70
Tabela 6	Dados Gerais dos Municípios da Região da AMUNESC.....	75
Tabela 7	Média da população infantil da região da AMUNESC em 2010.....	77
Tabela 8	Estimativa da população de 0 a 5 anos em 2014 na região...	78
Tabela 9	Percentual de crianças que frequentam a Educação Infantil nos Municípios da AMUNESC em 2014.....	79
Tabela 10	Matrículas na Educação Infantil Públicas e Privadas nos municípios da região da AMUNESC em 2104.....	80
Tabela 11	Ampliação das matrículas na Educação Infantil nos municípios da AMUNESC em 2007 e 2008.....	92
Tabela 12	Ampliação das matrículas na Educação Infantil nos municípios da AMUNESC em 2011 e 2012.....	93
Tabela 13	Evolução do atendimento em Creches no período Integral e Parcial.....	98
Tabela 14	Evolução do atendimento na Pré-escola no período Integral e Parcial.....	99
Tabela 15	Evolução do atendimento na Pré-escola no período Integral e Parcial.....	102
Tabela 16	Matrículas da Educação Infantil nas redes públicas e privadas dos Municípios da AMUNESC em 2014.....	104

## LISTA DE SIGLAS

AMUNESC	Associação dos Municípios da Região Nordeste de Santa Catarina
ANPED	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
CEI	Centros de Educação Infantil
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COEDI	Coordenação de Educação Infantil
CONAE	Conferência Nacional da Educação
DCNEB	Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil
DPE	Departamento de Políticas de Educação
DNC	Departamento Nacional da Criança
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNABEM	Fundo Nacional de Bem-Estar do Menor
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GT	Grupo de Trabalho
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil
NAEB	Núcleo de Articulação da Educação Básica
ONU	Organização das Nações Unidas

PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PBF	Programa Bolsa Família
PDE	Plano de desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEI	Políticas Nacionais para Educação Infantil
PNPI	Plano Nacional Pela Primeira Infância
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
SAM	Serviço de Assistência aos Menores
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SME	Sistemas Municipais de Ensino
UMCME	União Nacional dos Conselhos de Educação
UNDIME	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
Caminhos da pesquisa	15
<b>1 EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA QUESTÃO DE DIREITO</b>	<b>21</b>
1.1 Construção histórica dos direitos sociais da criança	25
1.2 Educação Infantil: da lógica do assistencialismo ao reconhecimento legal	29
1.2.1 Creche, direito de quem?	35
1.3 Creche: Espaço educativo com função social	37
1.3.1 Creche como espaço de interação	39
1.4 Políticas para a Educação infantil no Brasil: Planos e estratégias	42
<b>2 EDUCAÇÃO INFANTIL: UM DESAFIO PARA OS MUNICÍPIOS</b>	<b>54</b>
2.1 Expansão das Instituições de Educação Infantil no Brasil	59
2.2 Expansão das matrículas nas instituições de educação infantil no Brasil	67
2.3 Características socioeconômicas dos municípios da AMUNESC	71
2.3.1 Populações infantil por município da região da AMUNESC	76
2.3.2 Número de matrículas por municípios da região da AMUNESC	78
2.3.3 Quadro geral do atendimento na região da AMUNESC	87
<b>3 O QUE OS DADOS DA REGIÃO INDICAM PARA EDUCAÇÃO DE ZERO A TRÊS ANOS.</b>	<b>90</b>
3.1 Ampliação do atendimento em Creches nos municípios da AMUNESC	91
3.2 Universalização do acesso e os efeitos da obrigatoriedade	95
3.2.1 A parcialização do atendimento	97
3.2.2 As estratégias de atendimento desenvolvidas nos municípios	101
3.2.3 Atendimento da pré-escola em espaços do ensino fundamental	105
3.3 A garantia do direito à creche: tendências e caminhos possíveis	107
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>117</b>
<b>ANEXO I - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido</b>	<b>130</b>
<b>ANEXO II- Declaração de Instituição Coparticipante</b>	<b>132</b>
<b>APÊNDICE I - Balanço de Produções – Teses e Dissertações</b>	<b>134</b>
<b>APÊNDICE II - Balanço de Produções – Artigos GT 07 Anped</b>	<b>140</b>

## INTRODUÇÃO

A discussão referente à educação infantil em nosso país vem ganhando centralidade e embora ainda de maneira insuficiente, é umas das áreas que mais cresce em termos de produção científica. As discussões têm demonstrado preocupação com as políticas destinadas à infância e ao atendimento da faixa etária de zero a cinco anos. Com o reconhecimento da educação infantil como direito da criança e dever do Estado (LDB 9394/96), a pequena infância<sup>1</sup> passa a receber um novo enfoque nas discussões e pesquisas relacionadas à educação. O reconhecimento legal implicou em novas regulações e intensificações nos debates tanto conceituais, quanto legais, de modo que segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI's, (2009), a educação infantil vive um intenso processo de revisão de concepções, passando a ser pensada e discutida como direito da criança.

Mesmo estando claro que a educação é dever do Estado em todos os níveis de ensino, a realidade que temos presenciado é que, diante da dificuldade no atendimento enfrentada pelos municípios, a qual é sempre justificada pelo discurso da insuficiência de recursos destinados à educação infantil, eles passam a priorizar mais a educação de quatro e cinco anos, buscando outros meios para atender a demanda de zero a três anos. Soma-se a esse fato a obrigatoriedade dos anos finais da educação infantil, estabelecida após a Lei nº 12.796/2013, que tem aumentado a demanda de atendimento dessa faixa etária, fazendo com que os municípios busquem estratégias para dar conta de atender também aos menores. Seguindo essa perspectiva, muitos são os questionamentos que nos levam a pensar as políticas para atendimento da educação infantil em nosso país.

De acordo com pesquisa realizada por Campos (2012), a realidade evidenciada em alguns países da América Latina tem produzido efeitos paradoxais no que se refere à universalização do acesso à educação infantil. A oferta de matrículas do ensino de quatro e cinco anos tem sido feita em detrimento da

---

<sup>1</sup> Por pequena infância compreendemos todas as crianças da educação infantil, o que atualmente no Brasil corresponde as crianças de 0 a 5 anos e 11 meses.

educação de zero a três anos, destinatária cada vez mais de programas assistenciais. Seguindo essa perspectiva, a realidade brasileira não tem se mostrado diferente: se por um lado a obrigatoriedade de atendimento às crianças com seis anos no ensino fundamental abriu possibilidades de matrículas para as crianças de quatro e cinco anos, a nova legislação que prevê a obrigatoriedade de matrícula a todas as crianças de quatro anos na educação infantil até 2016, poderá repercutir diretamente na criação de novas demandas para a educação de zero a três anos, já que essa faixa etária não sendo obrigatória, poderá, por assim dizer, levar a secundarização de seu atendimento pelos entes governamentais. “desobrigada” de investimento em políticas educativas para educação infantil.

Diante deste novo contexto, o que se observa e alguns estudos já o tem demonstrado é uma possível tendência de recrudescimento do atendimento de zero a três anos, nesse sentido nos questionamos: o que fundamenta a educação de zero a três anos em nosso país? Que estratégias os municípios passariam a adotar para dar conta de atender à faixa etária da obrigatoriedade e também aproximar-se das metas do Plano Nacional de Educação – PNE/2014-2024, que prevê a ampliação do atendimento às crianças de 0 a 3 anos?

Para entender como esses ordenamentos legais vêm se efetivando na prática, iniciamos a pesquisa “Direito à educação ou direito à creche<sup>2</sup>: o que fundamenta o atendimento à criança de 0 a 3 anos na região da AMUNESC<sup>3</sup>?”, que tem por objetivo analisar a situação de atendimento às crianças de 0 a 3 anos na região da AMUNESC, considerando a Lei nº 12.796/2013, que tornou obrigatória a matrícula a partir dos 4 anos de idade.

Buscando responder aos questionamentos, elencamos ainda três objetivos específicos, quais sejam: a) analisar taxas de matrículas dos municípios envolvidos, com base no Censo de 2006 a 2014; b) analisar documentos municipais, verificando o percentual de atendimento em *instituições de educação infantil* privadas,

---

<sup>2</sup> Ainda que o termo Creche seja a designação legal para o atendimento de educação de 0 a 3 anos, nesse trabalho estamos, nesse momento, utilizando a concepção representada por muitos anos no imaginário social como um local de guarda, como uma política focal, isto é, como auxílio do Estado às famílias que necessitam, tendo em vista sua situação econômica, ter um lugar para as crianças ficarem enquanto os pais trabalham fora de casa. A etapa da educação infantil, de 0 a 3 anos, ainda se apresenta de forma paradoxal, pois mesmo sendo um direito legal, ainda permanece estratégias e formas de atendimento a esse público fundamentadas na lógica do serviço, do guardar, do velar a criança enquanto os pais trabalham.

<sup>3</sup> Associação dos Municípios da Região Nordeste de Santa Catarina.

municipais e conveniadas; e, c) analisar documentos legais e orientadores que discutem a educação e o atendimento às crianças de 0 a 3 anos nos municípios.

Promover discussões sobre o direito da criança à educação infantil e propor avaliação das políticas públicas para a infância que garantam o direito de todas as crianças ao acesso e condições de permanência na educação infantil, e não apenas de uma determinada idade, foi a motivação para a realização deste estudo. Durante minha trajetória como professora da Educação Infantil da rede municipal de ensino, pude presenciar os desdobramentos legais, os avanços e retrocessos, a passagem da educação infantil do campo da assistência social para a esfera da educação e as conquistas ao ser reconhecida como primeira etapa da educação básica. As vivências nas salas de berçário e as observações acerca do modo como as crianças aprendem, me impulsionaram na defesa da educação de 0 a 3 anos. Outro fator determinante para o desenvolvimento da pesquisa foi a oportunidade de participar como Conselheira Municipal de Educação do Município de Joinville, o que possibilitou reflexões sobre as decorrências da lei obrigatoriedade no atendimento a Educação Infantil, mais especificamente no atendimento as crianças que não estariam na faixa etária obrigatória de atendimento.

### *Caminhos da pesquisa*

Com o objetivo de analisar a situação de atendimento as crianças de 0 a 3 anos, foram delimitados como lócus da pesquisa, nove municípios de abrangência da Associação dos Municípios da Região Nordeste de Santa Catarina. Esses municípios, apesar de estarem bem próximos em localização geográfica, possuem características diferenciadas de população, condições sociais e econômicas, o que nos parece indicado para conseguir identificar como a educação infantil está sendo desenvolvida na região, ao mesmo tempo que pode nos fornecer pistas acerca do desenvolvimento da mesma no Estado.

O recorte temporal para a investigação foi o período de 2007 a 2014, que corresponde à instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação



Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Lei nº 11.494 de 2007, e à aprovação do Plano Nacional da Educação, Lei nº 13.005, de 2014.

Como procedimento metodológico, optou-se pela pesquisa documental<sup>4</sup> que será efetivada mediante a análise dos documentos oficiais: mandatórios e orientadores, do Ministério da Educação (MEC), assim como a partir da análise dos anuários estatísticos dos bancos de dados do Censo, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira– INEP e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE. Assim, os dados coletados junto ao INEP e FNDE foram organizados e tabulados para melhor visibilidade dos indicadores municipais. Para complementação de dados e/ou esclarecimentos em relação aos documentos encontrados nos *sites* do MEC, FNDE e INEP, foram coletadas informações junto às secretarias municipais de educação.

Iniciamos a revisão bibliográfica mapeando pesquisas já realizadas<sup>5</sup> sobre o tema. Elegemos *Educação Infantil* como descritor de busca, combinando a ele os descritores: a) educação de zero a três anos; b) políticas para educação de zero a três anos; c) educação na creche; d) direito à creche; e e) políticas para pequena infância. O balanço das produções<sup>6</sup>, realizado nos bancos de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoal de Nível superior – CAPES e no Grupo de Trabalho – GT 07 da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação – ANPED, no período de 2007 a 2014<sup>7</sup>, evidenciou um número reduzido de pesquisas que tratam especificamente de Políticas para a educação de zero a três anos. Das doze teses e dissertações selecionadas nos bancos de dados da CAPES, três foram mais intensamente estudadas por estarem mais relacionadas com o nosso objeto de pesquisa: o trabalho de Nazário (2011), que nos apontou as principais referências para discutir a questão dos direitos sociais da criança; a dissertação de Zarpelon (2011), que faz uma trajetória histórica da educação e da assistência no Brasil e vem discutindo as políticas de convênio entre instituições públicas e privadas; e, finalmente, a dissertação de Casagrande (2012), que nos auxilia nas discussões sobre o financiamento da educação infantil. Quinze trabalhos

---

<sup>4</sup>Embora se trate de uma pesquisa documental, realizada em grande parte dos bancos de dados e por meios eletrônicos, não se excluiu a possibilidade de buscar dados junto às secretarias Municipais de Educação. Dessa forma a pesquisa foi submetida à aprovação pela aprovação do comitê de ética.

<sup>5</sup> No Apêndice 1 será apresentado o Balanço completo das produções coletadas nos Bancos de Dados da CAPES, INEP e ANPED.

<sup>6</sup> Ver Balanço de produções nos Apêndices 1 e 2

<sup>7</sup> Buscamos as pesquisas deste período por entender que trazem contribuições sobre a sua legislação.

selecionados nos bancos de dados da ANPED, SciELO e Inep deram suporte para as discussões por tratarem especificamente da temática da creche e educação de zero a três anos.

Em paralelo a esta revisão bibliográfica, foi realizada a primeira parte da pesquisa documental, a qual teve como *lócus* o site do MEC, do qual foram levantados todos os documentos produzidos para a Educação Infantil e disponíveis no site, com ênfase na produção a partir de 1988, ano da promulgação da Constituição Federal.

A primeira leitura dos documentos foi necessária para a classificação dos mesmos, de acordo com as categorias: documentos *Mandatários*, isto é, com força de lei; e documentos orientadores. A sistematização dos documentos pode ser observada no quadro abaixo:

Quadro 1. Documentos do Ministério da Educação

<b>ANO</b>	<b>TITULO DO DOCUMENTO</b>	<b>STATUS DO DOCUMENTO</b>
<b>1988</b>	<i>Constituição Federal</i>	<i>Mandatário</i>
<b>1990</b>	<i>Lei nº 10.172/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente</i>	<i>Mandatário</i>
<b>1994</b>	<i>Política Nacional de Educação Infantil – PNEI</i>	<i>Orientador</i>
<b>1996</b>	<i>Lei nº 9394/1996 – LDB</i>	<i>Mandatário</i>
<b>1998</b>	<i>Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil. V. 1;2;3. MEC</i>	<i>Orientador</i>
<b>1998</b>	<i>Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil. MEC</i>	<i>Orientador</i>
<b>2006</b>	<i>Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil. MEC</i>	<i>Orientador</i>
<b>2006</b>	<i>Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. MEC</i>	<i>Orientador</i>
<b>2006</b>	<i>Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. V 1;2. MEC</i>	<i>Orientador</i>
<b>2006</b>	<i>Lei 11. 274/ 2006 – Ensino Fundamental de 9 anos</i>	<i>Mandatário</i>
<b>2007</b>	<i>Lei 11.494/2007 – Lei do FUNDEB</i>	<i>Mandatário</i>
<b>2009</b>	<i>Indicadores da Qualidade na Educação Infantil. MEC</i>	<i>Orientador</i>
<b>2009</b>	<i>Critérios para um Atendimento em Creches que respeite os direitos fundamentais das crianças. MEC</i>	<i>Orientador</i>
<b>2009</b>	<i>Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias. MEC</i>	<i>Orientador</i>
<b>2010</b>	<i>Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.</i>	<i>Mandatário</i>

	<i>MEC</i>	
<b>2011</b>	<i>Guia para a elaboração de Planos Municipais pela primeira infância. Rede Nacional Primeira Infância. Salvador: UNICEF</i>	<i>Orientador</i>
<b>2013</b>	<i>Lei nº 12.796/2013 – Educação básica obrigatória a partir dos 4 anos</i>	<i>Mandatário</i>
<b>2013</b>	<i>Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica. MEC</i>	<i>Mandatário</i>
<b>2014</b>	<i>Lei nº 13.005/2014 - Plano Nacional de Educação</i>	<i>Mandatário</i>

Fonte: A autora (2015)

Na segunda etapa foram coletados dados nos anuários estatísticos do Censo 2000 e 2010, e nos microdados do FNDE e INEP, que foram posteriormente tabulados de forma a demonstrar os indicadores referentes às taxas de matrícula e número de instituições que oferecem esta etapa educativa; os dados foram organizados ainda por faixa etária e período de atendimento. Nesta etapa de coleta, recorreremos às secretarias municipais de educação para esclarecer dúvidas e complementar informações.

A organização dos dados foi acompanhada de leituras que nos ajudaram a compreender questões fundamentais, tais como: a educação infantil e sua constituição como direito; o histórico de atendimento da educação infantil; a histórica distinção entre creche e pré-escola e as tentativas de romper com o dualismo entre educação e assistência; a importância da educação infantil como espaço de interação; e as estratégias e planos de governo para dar conta da ampliação do número de instituições de educação infantil. Os autores que nos auxiliaram nessa discussão foram: Norberto Bobbio, Moisés Kuhlmann Junior, Sônia Kramer, Fúlvia Rosemberg, Ana Coll Delgado, Irene Rinzinni, Ana Lúcia Goulart de Faria, Zilma de Oliveira, Maria Carmen Barbosa, Rosânia Campos, Roselane Fátima Campos, Maria Malta Campos, entre outros.

Após a seleção do material e organização dos dados definimos um referencial analítico para compreender a trajetória das políticas sociais e educacionais. Fizemos a opção pelo referencial de análise de políticas, desenvolvido por Stephen Ball, pesquisador inglês da área educacional, e apresentado aos pesquisadores brasileiros por Jefferson Mainardes (2006; 2009 e 2011). Esse referencial, segundo Mainardes (2006) nos permite verificar o contexto no qual uma política foi formulada,

a sua implementação e os resultados dessa política na coletividade. Stephen J. Ball propõe

a abordagem do ciclo de políticas que pode ser considerado um método de pesquisa de políticas que permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até sua implementação no contexto da prática e seus efeitos. (MAINARDES, 2006, p.48)

Mainardes, Ferreira e Tello (2011, p. 157), destacam que o

processo de formulação de políticas é considerado como um ciclo contínuo, no qual as políticas são formuladas e recriadas. Os três ciclos principais do ciclo de políticas são o contexto de influência, de produção de texto e o contexto de prática. Esses contextos são intimamente ligados e inter-relacionando, não têm dimensão temporal nem sequencial e não constituem etapas lineares. Cada deles apresenta arenas, lugares e grupos de interesse que envolvem disputas e embates.

O contexto de influência, segundo Mainardes (2006) é onde normalmente as políticas são iniciadas, onde os grupos de interesse disputam para influenciar o processo de criação das políticas nacionais. Nesse contexto estão inseridas todas as redes políticas e sociais que exercem influência por meio da comunicação social. Já o contexto de produção está relacionado aos textos políticos, resultantes das discussões e acordos, são as intervenções textuais que dão representação às políticas. As respostas e interpretações desses textos têm consequências reais que, de acordo com Mainardes (2006), são vivenciadas dentro do terceiro contexto, o contexto da prática. É nesse contexto que as políticas podem produzir efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original.

Com base nos efeitos que as políticas podem causar, mais recentemente, Stephen Ball expande o ciclo de políticas, acrescentando outros dois contextos: o contexto de resultado e o contexto de estratégia. O contexto de resultados, ou efeito, preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. É nesse contexto que as políticas deveriam ser analisadas em termos de seus impactos e das interações com as desigualdades existentes. O contexto de estratégia política envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada. (MAINARDES, 2006).

Utilizando a abordagem do ciclo de políticas de Ball, buscamos, através dos documentos orientadores e normativos e dos dados estatísticos, analisar o contexto da prática e da estratégia política no que se refere a obrigatoriedade de matrículas aos 4 anos para a educação infantil nos municípios de: Araquari; Balneário Barra do Sul; Campo Alegre; Garuva; Itapoá, Joinville, Rio Negrinho, São Bento do Sul e São Francisco, que compõe a microrregião nordeste de Santa Catarina – AMUNESC.

Considerando a hipótese que a implementação da obrigatoriedade da pré-escola produzirá efeitos tanto no que se refere ao atendimento das crianças de 0- 3 anos, como na própria organização dos sistemas educativos, desenvolvemos nossa análise a partir de três linhas de argumentação: a universalização do acesso à educação infantil; os efeitos da obrigatoriedade; e as implicações da obrigatoriedade para as crianças de 0 a 3 anos.

O trabalho está estruturado em três capítulos, sendo que o primeiro apresenta a construção histórica dos direitos sociais da criança e o reconhecimento da educação infantil como direito constitucional. Discute também a creche como espaço coletivo privilegiado de interações e sua importância fundamental para o desenvolvimento infantil. Finalmente apresenta as políticas públicas para a educação infantil e os avanços na constituição da educação infantil como direito.

No segundo capítulo, apresentamos os dados coletados nos anuários estatísticos do censo, FNED e INEP, que foram organizados correlacionando população infantil com números de matrículas e instituições, inicialmente em nível nacional. Na sequência, apresentamos os dados de cada um dos nove municípios da região.

O terceiro capítulo corresponde à análise dos dados e ao contexto das políticas para a educação infantil nos municípios da região. Analisamos o contexto da prática e das estratégias, trazendo à discussão as questões mais desafiadoras para municípios em sua tarefa de garantir o direito das crianças de zero a cinco anos de idade, de modo especial, as menores de três anos, à educação.

Finalizamos com muitas questões que permanecessem ainda a serem respondidas, visto que a política da obrigatoriedade ainda está em desenvolvimento e, logo, em permanente mudança.

## 1. EDUCAÇÃO: UMA QUESTÃO DE DIREITO

Nas últimas décadas, um tema de discussão crescente nas várias esferas sociais é a preocupação com os direitos humanos, em especial a defesa do direito à educação das crianças. Situar a criança como cidadã de direitos é uma discussão recorrente tanto em âmbito nacional, quanto internacional. Expressa isso os inúmeros protocolos de acordos e metas estabelecidos entre governos de diferentes países, dentre estes o Brasil, com organismos multilaterais tais como a Organização das Nações Unidas – ONU, com o Fundo das Nações Unidas para a Infância– UNICEF e com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO. A discussão da infância ganha também força, nas crescentes pesquisas com e sobre as crianças, impulsionadas por diferentes áreas de conhecimento, a exemplo da psicologia, história, filosofia, antropologia e, recentemente, a sociologia da infância, que reconhecem a criança como sujeitos plenos de direitos sociais. Para além desses aspectos, as questões econômicas constituem, na atualidade, um dos principais fatores a impulsionar a definição e o fomento de políticas para educação das crianças<sup>8</sup>.

Pensar a criança como um sujeito de direitos nos remete também aos questionamentos sobre os direitos humanos e sua própria constituição. De acordo com Bobbio (2004, p. 17), “direitos do homem são aqueles que pertencem, ou deveriam pertencer, a todos os homens, ou do qual nenhum homem deveria ser despojado”. Desse modo, é possível pensar direitos humanos como aqueles fundamentais da pessoa humana, quais sejam: o direito à vida, saúde, educação, liberdade e habitação. No entanto, há uma diferenciação entre direitos humanos e direitos fundamentais. Os direitos humanos, segundo Bobbio (2004), são intrínsecos à natureza humana, bastando a condição de “ser humano” para usufruí-lo, como, por exemplo, a vida. Nesse sentido, abrangem todas as categorias da sociedade, homens, mulheres, crianças, idosos, independentemente de cor, idade, etnia e religião; já os direitos fundamentais são os chamados direitos do cidadão, que não

---

<sup>8</sup> Importante lembrar que esse fomento advindo do contexto econômico decorre, entre outros fatores, pelo crescente empobrecimento das populações em níveis mundial e local, fato que é compreendido, nesse contexto, não como uma questão conjuntural, mas como um problema individual. Assim, a educação infantil é compreendida como uma estratégia de alívio à pobreza, e sendo desenvolvida sobretudo via políticas focais.

são direitos naturais, são direitos criados e constituídos, devem estar especificados num determinado ordenamento jurídico e, “enquanto direitos históricos, eles são mutáveis, ou seja, suscetíveis de transformação e ampliação” (BOBBIO, 2004, p. 32). Assim, embora fazendo a distinção entre os direitos humanos e fundamentais, é importante lembrar que os direitos humanos, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas que o homem trava pela própria emancipação. Em outras palavras:

não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que apesar de solenes declarações, eles sejam continuamente violados. (BOBBIO, 2004, p. 25)

Bobbio ressalta ainda que nesses últimos anos, falou-se e continua-se a falar de direitos do homem entre eruditos, filósofos, juristas, sociólogos e políticos, muito mais do que se conseguiu fazer até agora para que eles sejam reconhecidos e protegidos efetivamente, ou seja, proclamar os direitos, não importa em que parte do mundo que se encontre, não significa mais do que expressar a aspiração de uma legislação que garanta sua efetivação, ou como diz Bobbio, “transformar aspirações, exigências, em direitos propriamente ditos” (2004, p. 62).

Dessa forma, seguindo a afirmação de Bobbio (2004), a grande questão não é mais proclamar os direitos, mas garanti-los, pois, segundo ele, os direitos passam a ser discutidos, reivindicados, “garantidos”, a partir do momento em que são violados. Assim, para os sujeitos terem garantidos são seus direitos, são criadas as Declarações de Direitos: da criança, da mulher, do idoso, entre outras, as quais são assinadas pelos diferentes países, expressando o reconhecimento dos direitos inscritos. Além disso, as declarações e leis auxiliam para ratificar esses direitos já definidos como sendo um direito subjetivo<sup>9</sup>. Mas as declarações e acordos em relação aos direitos são também um modo de reconhecimento coletivo, de comunhão de valores, conforme lembra Bobbio (2004, p. 28):

Somente depois da criação da Declaração Universal dos Direitos do Homem é que podemos ter certeza histórica de que a humanidade – toda a

---

<sup>9</sup> Os direitos objetivos advêm das normas gerais, ou direitos universais, aqueles a que todo têm direito; já os direitos subjetivos são regras criadas por uma sociedade para defender interesses de uma pessoa ou determinados grupos sociais.

humanidade – partilha alguns valores comuns; e podemos finalmente crer na universalidade dos valores, no único sentido de que tal crença é historicamente legítima, ou seja, no sentido em que universal significa não algo dado objetivamente, mas algo subjetivamente escolhido pelo universo dos homens.

De maneira geral, podemos dizer que todos são iguais e possuem os mesmos direitos no plano formal. No entanto, ainda que seja possível afirmar essa igualdade no plano do direito formal, na vida concreta isso não ocorre. Isso na vida cotidiana, as pessoas, tendo em vista sua própria classe econômica, acabam tendo diferentes acessos e garantias desses direitos. Para além desse aspecto, necessário também compreender que há diferenciações quando falamos em direitos particulares, devemos levar em conta as diferenças específicas que são relevantes para distinguir um indivíduo ou um grupo social. Dessa forma, os direitos e deveres aplicados às mulheres se diferem dos direitos das crianças ou das pessoas idosas. Essas condições que delimitam o direito subjetivo que encontramos uma variedade de estatutos e declarações de direitos: Declaração dos Direitos Humanos (1789); Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959); Convenção Sobre os Direitos da Criança (1990); Estatuto da Crianças e do Adolescente (1990); Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes (1975).

Essas discussões legais configuraram destacados avanços no plano formal, tanto que as Constituições de diferentes países fundamentam-se nos direitos humanos. Entretanto, importante ressaltar que, esses avanços legais não corresponderam diretamente em avanços sociais. De forma que ainda hoje as lutas sociais em prol dos direitos é uma necessidade, e uma grande parcela da população mundial vive a margem desses direitos.

No Brasil temos uma das constituições mais avançadas no que diz respeito à garantia de direitos, visto que em 1988 quando foi promulgada, sua finalidade era a de “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (BRASIL, 1988. Preâmbulo).

Seguindo uma lógica da definição do que são direitos individuais, coletivos, sociais e políticos, a Constituição Federal do Brasil dedica Títulos e Capítulos específicos para cada um desses direitos. O capítulo I, *Dos Direitos e Garantias*



*Fundamentais*, proclama os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, resguardando a todos os cidadãos o direito à igualdade, estabelecendo no art. 5 que:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, (...) (BRASIL, 1988).

Já o capítulo II discorre sobre os *Direitos Sociais*, aqueles que visam a garantir a todos os indivíduos o usufruto dos direitos fundamentais por meio de garantias dadas pelo Estado Democrático de Direitos, para que tenham uma vida digna em plenas condições de igualdade. Como direitos sociais o art. 6 define “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, (...)” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010. BRASIL, 1988/2010).

Vale ressaltar que nesse texto da CF, a educação torna-se o primeiro dos direitos sociais, vindo a ser reafirmado, posteriormente no Título VIII, *Da Ordem Social*; o capítulo III refere-se à garantia dos direitos relacionados à Educação, Cultura e Desporto. O art. 205 afirma que:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

A educação gratuita e obrigatória ganha a condição de direito público subjetivo ao ser colocada como direito de todos e “dever” do Estado e da família. O reconhecimento legal dos direitos públicos e subjetivos fortalece as lutas sociais para a construção de uma sociedade justa e igualitária, em que os titulares desses direitos têm assegurada a possibilidade de exigir o comprometimento do poder público estatal em assegurar que o referido direito seja garantido, pois, como já mencionamos anteriormente com as palavras de Bobbio (2004), esses direitos nem sempre são assegurados.

No que se refere aos direitos à Educação, o Brasil tem avançado desde a promulgação da CF/1988, e com a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/9394/96, um número significativo de dispositivos legais foram criados buscando regulamentar e induzir políticas públicas, dentre essas, para

educação; ainda que estes dispositivos não garantam a efetivação e o cumprimento de muitas leis e políticas, num país marcado por enormes desigualdades sociais e econômicas, esses dispositivos auxiliam nas lutas sociais.

No entanto, tendo em vista o objetivo desta pesquisa, focaremos mais especificamente a construção histórica dos direitos sociais da criança e o reconhecimento desta como cidadã de direitos. Também discutimos o caminho percorrido pela educação infantil, desde sua origem no país, passando pelo reconhecimento constitucional e os desdobramentos atuais.

Abordaremos também as atuais políticas para a educação infantil no Brasil, descrevendo os planos e estratégias para garantir o direito à educação infantil para todas as crianças. Quando falamos “todas as crianças”, incluímos na discussão as crianças de 0 a 3 anos, que também estão amparadas pelo mesmo direito público subjetivo, mas que, por uma histórica opção dos governos sempre foi secundarizada, sendo priorizado a educação pré-escolar.

### 1.1 Construção histórica dos direitos sociais da criança

O século XX é considerado o século de defesa e proteção das crianças, no qual foram intensificados e tornaram-se mais visíveis os movimentos de reconhecimento da criança como um ser humano especial, com características, específicas, e que tem direitos próprios.

Os direitos sociais da criança são resultado do processo histórico de construção dos Direitos Humanos, cujo surgimento e desenvolvimento, segundo Marcílio (1998), relaciona-se com as mudanças das sociedades humanas. Com o avanço das ciências psicológicas e sociais, o século XX “descobre” que a criança tem especificidades que não podem ser enquadradas no mesmo rol de direitos de todos os cidadãos.

As primeiras ações institucionais e internacionais em defesa das crianças aconteceram logo após a segunda guerra mundial e culminaram na criação do UNICEF, que surge inicialmente com o objetivo de socorrer as crianças dos países devastados pela guerra. Logo após, ele torna-se órgão permanente da ONU, ampliando seu raio de atuação para todos os países em desenvolvimento. Nessa

nova configuração, o UNICEF passa a direcionar suas ações para além dos programas emergenciais, transferindo a atenção para os serviços sociais, para a criança e suas famílias e também para a discussão de assuntos relacionados à educação (MARCÍLIO, 1998).

Em 1959, a ONU, em parceria com o UNICEF, proclama a Declaração<sup>10</sup> Universal dos Direitos da Criança, na qual reafirma a importância de superar as desigualdades sociais e econômicas da infância. A grande ênfase dessa Declaração é evidenciar a necessidade em se garantir a proteção, o cuidado, a vida das crianças. Como o nome diz é uma declaração que se torna histórica pelo próprio momento em que foi promulgada, após a II Grande Guerra, mas que em termos legais não definiu como os direitos proclamados seriam garantidos. Desse modo, as discussões ainda permaneciam pautadas no discurso de “salvar a infância” para salvar o país, como declara Rinzini (1997).

Somente após trinta anos da promulgação da Declaração Universal dos Direitos da Criança, a Assembleia Geral da ONU, “reconhecendo a importância da cooperação internacional para a melhoria das condições de vida das crianças em todos os países, em particular nos países em desenvolvimento” (UNICEF, 1989, p. 5), promove em 1989 a *Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança*, que tem entre as finalidades revisar alguns dos direitos garantidos na Declaração dos Direitos da criança. De acordo com Marcílio (1998), a Convenção exige que famílias, sociedades, governos e a comunidade internacional empreendam ações visando ao cumprimento dos direitos de todas as crianças de maneira sustentável, participativa e não discriminatória. Em termos práticos, isso significa que as crianças mais pobres, mais vulneráveis e geralmente mais negligenciadas em todas as sociedades, ricas e pobres, devem ter prioridade absoluta na destinação de recursos e esforços. Campos (2008) afirma que pela Convenção as crianças são reconhecidas, pela primeira vez na história, como sujeito de direitos, e não apenas como “objetos de proteção”.

---

<sup>10</sup> A Declaração, é um documento cujos signatários (os legítimos representantes dos governos) expressam sua concordância com as metas, objetivos e princípios nele estabelecidos. A Convenção por sua vez é o termo empregado para designar atos multilaterais oriundos de Conferências internacionais que versem sobre assuntos de interesse geral. Destinado em geral para a estabelecer normas para o comportamento dos Estados em uma gama ampla de setores. (GOIO, 2011.)

Como forma de garantir o cumprimento dos acordos da Convenção, a Assembleia das Nações Unidas, estabelece no art. 44 que:

Os Estados-partes comprometem-se a apresentar ao Comitê, através do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, relatórios sobre as medidas que hajam adotado para dar aplicação aos direitos reconhecidos pela Convenção e sobre os progressos realizados no gozo desses direitos (UNICEF, 1989, p.30).

Importante destacar que essa Convenção em favor das crianças resultou de intensos movimentos sociais, de debates acadêmicos e junto com diferentes segmentos sociais e representantes de entidades. E que, com sua promulgação novos debates, movimentos, pesquisas, estudos foram desencadeados ampliando as áreas e autores sociais envolvidos. Assim, novos e intensos debates foram desencadeadas nas áreas da Sociologia, do Direito e da Filosofia em diversos países, e, conseqüentemente no Brasil que realiza em 1990, a Convenção dos Direitos da Criança no Brasil. No mesmo ano é promulgada a Lei nº 8.069/1990, que definiu o Estatuto da Criança e do Adolescente– ECA, o qual vem reafirmar o reconhecimento da criança como sujeito de direitos, em nível legal.

Conforme estabelece o Art. 4º do Estatuto da criança e do adolescente

é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 1990).

Este parágrafo do Estatuto ratifica o que já estava previsto também na CF, que afirma que

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

Conforme referido anteriormente, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, acabou se constituindo em um marco no processo de reconhecimento de direitos das crianças e adolescentes, podendo ser considerado, conforme Perez e Passone (2010), uma das legislações mais adiantadas do mundo ocidental, esse documento introduziu pela primeira vez no país os direitos de cidadania das crianças e dos adolescentes, redimensionando o papel do Estado nas

políticas sociais destinadas a ambos. Ainda segundo, Perez e Passone (2010), o ECA substituiu a repressiva doutrina do Código de Menores de 1979<sup>11</sup>, e instaurou novas referências políticas, jurídicas e sociais. O país banuiu a categoria “menor” do arcabouço conceitual e jurídico, introduzindo a moderna noção de adolescência e incorporando os preceitos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança.

Entretanto, como afirma Rizzini (2000), o ECA é um produto do seu tempo. Assim, está inserido no pensar e no agir daquele momento histórico e, como qualquer outra lei, apresenta contradições, avanços e retrocessos. É importante lembrar que no momento histórico em que o ECA foi criado, fim dos anos 1980, as mobilizações e lutas populares se articulavam em todo o país, e a questão da criança como prioridade ganhava destaque.

Mesmo que, após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, os direitos humanos e dos direitos da criança continuam sendo diariamente violados, não se pode dizer que a situação da infância brasileira não tenha melhorado ao longo do século XX. Ainda que os avanços legais não encontrem correspondência direta na efetivação de tais direitos, as transformações sociais e econômicas da sociedade moderna foram gestando novas relações com as crianças. O relatório anual do UNICEF de 2014 indica que muita coisa mudou nas décadas desde que os primeiros indicadores de bem-estar infantil foram apresentados. Mas a ideia básica não tem dados credíveis consistentes sobre a efetivação dos direitos de cada criança. Os dados continuam a apoiar a defesa e ação em nome de 2,2 bilhões de crianças do mundo, fornecendo aos governos fatos em que se baseiam as decisões e ações para melhorar a vida das crianças.

No rastro destas mudanças, observamos também que as pesquisas científicas<sup>12</sup> passam a se referenciar em novos modos de pensar a relação com as crianças, evidenciando as discussões sobre o “ser criança” e a criança como ator social, cidadã de direitos. Discute-se a ideia de que as crianças participam ativamente da sociedade, e, sendo assim, devem ser ouvidas, respeitadas e protegidas. Dito de outro modo, é fundamental compreender a criança não apenas

---

<sup>11</sup>A “conduta antissocial” por parte da criança passou a justificar a transferência da sua tutela dos pais para o Juiz. O Código de Menores de 1927 destinava-se especificamente a legislar sobre as crianças de 0 a 18 anos, em estado de abandono, quando não possuíssem moradia certa, tivessem os pais falecidos, fossem ignoradas ou desaparecidas, cujos pais tivessem sido declarados incapazes, estivessem presos há mais de dois anos, fossem qualificados como vagabundos, mendigos, de maus costumes, exercessem trabalhos proibidos, fossem prostitutos ou economicamente incapazes de suprir as necessidades de sua prole (SILVA, 2015).

<sup>12</sup>Aries (1981), Muller (2010), Qvortrup (2010; 2011), Delgado (2005), Sarmiento (2003; 2009), Faria (2002; 2005, Corsaro (2011), Kramer (2003; 2006; 2013)são alguns autores que podem ser citados.

como um ser biológico, que apenas “amadurece” e dá conta das suas necessidades físicas; tampouco é possível compreender a criança como um ser unicamente social, que deve ser moldado e modificado. Segundo Delgado (2005), a criança não pode ser vista como sujeito passivo, pois, desde muito cedo interage com o mundo social do adulto e o modifica.

Os estudos da criança como “ser social” contribuíram para orientar as discussões referente as políticas sociais destinadas à infância. Todavia, como dito anteriormente, apesar dos avanços, temos ainda um longo caminho até que a criança tenha todos os seus direitos reconhecidos, principalmente o direito à educação, que foi o mais protelado durante o longo processo de construção dos direitos das crianças. Conforme discutem Campos e Campos (2008), ainda que o direito das crianças pequenas tenha sido reconhecido na constituição de 1988 como direito a ser promovido pelo Estado, há uma grande diferença entre o vivido e o proclamado.

Dessa forma, discutir a educação infantil como direito da criança ainda é um desafio no campo das políticas destinadas à infância, que entendem a criança apenas como um ser social que precisa ser cuidado e protegido. Esse é o legado histórico de um pensamento de assistencialismo, que tem como prioridade a família trabalhadora, conforme apresentaremos na sequência.

## 1.2 Educação Infantil: da lógica do assistencialismo ao reconhecimento legal

Embora seja notória a visibilidade das crianças no que diz respeito ao reconhecimento de seus direitos, entre eles o direito à educação, no que se refere à educação infantil as taxas ainda são baixas, especialmente para a faixa etária de 0 a 3 anos.

A educação infantil, atualmente proclamada como direito de todas as crianças, vem se constituindo historicamente e, muito tardiamente, visto que o atendimento educativo da lógica do assistencialismo ao reconhecimento legal da lógica do assistencialismo ao reconhecimento legal inicial da iniciativa privada e da igreja para o âmbito das políticas públicas.

Apresentar um pouco desse resgate histórico é imprescindível para pensarmos uma série de questões sociais e políticas que repercutem diretamente na efetivação do direito à educação infantil, e de modo específico a educação das crianças de 0 a 3 anos. É importante pensar que é esse legado histórico, deixado para a educação de 0 a 3 anos, que faz com que até hoje a educação para essa faixa etária seja vista como um favor prestado às famílias, e não como um direito dessas e das crianças.

A história social da infância, retratada por Ariés (1981) e Kuhlmann Jr (2010), descreve períodos de segregação e discriminação, nos quais as crianças passam de moralmente enfeitadas e abandonadas para merecedoras de cuidados e proteção. Quando Ariés (1981) diz que a criança da Idade Média praticamente não existia, o autor não se refere aos sujeitos, mas está se referindo ao sentimento que se tinha em relação a elas, a maneira como eram percebidas na sociedade. A partir das transformações sociais e econômicas novas relações passam a ser estabelecidas com as crianças. Ao longo da história, a igreja articulou -se com os setores privados, buscado dar assistência aos chamados “moralmente abandonados”. Os primeiros indícios de instituições voltadas à primeira fase da infância, na Europa, são aqueles que recebiam crianças sem família, provenientes das rodas dos expostos, que, para a época, foi a solução encontrada para conter consideravelmente o número de crianças abandonadas.

No Brasil, até o início do século, a institucionalização da infância estava ligada à ideia de caridade e filantropia<sup>13</sup>, destinada ao atendimento dos filhos de mães solteiras, aos abandonados e desvalidos. As primeiras instituições para esse atendimento (conventos, hospícios e casas de tolerância) teriam como principal finalidade a retirada da sociedade de tudo o que pudesse prejudicar a honra e perturbar a ordem das famílias: as crianças abandonadas, os filhos bastardos, as moças de má reputação e os filhos e filhas rebeldes. Assim, “à filantropia, estava reservada a missão de prestar assistência aos pobres e desvalidos, em associação às ações públicas, com um propósito comum: ‘salvar a criança’ para transformar o Brasil” (Rizzini, 1997, p. 30).

---

<sup>13</sup>A palavra “caridade” de acordo com Kuhlmann Jr. (2010), refere-se à religião, ou a um sentimento de benevolência que se constitui de esmolas, doações e favor; já a filantropia, de cunho assistencialista, geralmente privado, substitui a fé pela ciência como justificativa para prevenir a desordem. É caracterizada por ações voluntárias de cunho humanitário, exercidas tanto por indivíduos de forma isolada, como por instituições criadas para esse fim.

No entanto, as profundas transformações econômicas, políticas e culturais que marcaram o ocidente no século XX colocam a criança no foco das discussões do Estado, o qual é impulsionado a pensar estratégias para combater o alto índice de mortalidade infantil e o grande número de crianças abandonadas. Assim, há um incentivo do Estado para que instituições privadas passem a resguardar a vida e a saúde dos recém-nascidos, velar pelos menores trabalhadores e criminosos, atender às crianças pobres, doentes, defeituosas, maltratadas e moralmente abandonadas (KRAMER, 2003). Dessa forma, de acordo com Rizzini (1997), a criança deixa de ser objeto de interesse único da família e da Igreja para tornar-se uma questão de competência administrativa do Estado, que, articulando-se à filantropia e ao setor privado, divide a responsabilidade na realização de ações de assistência e guarda das crianças pobres.

Segundo Kramer (2003), o objetivo maior da criação de instituições destinadas à criança era o de atender somente no que se referisse à alimentação, saúde, higiene e cuidados físicos. Nesse aspecto, torna-se claro que as primeiras instituições de atendimento às crianças pobres, se confundiam com os “asilos” por se entender que as creches deveriam atender as crianças, órfãs e pobres, e sua função principal era “o cuidar” da criança nos aspectos mais básicos.

Kuhlmann Jr. (2010, p. 166), ao discutir a função de “guarda” das instituições de educação infantil originadas da primeira metade do século XIX, diz que:

a pedagogia das instituições educacionais para os pobres é uma pedagogia da submissão, uma educação assistencialista marcada pela arrogância que humilha e depois oferece o atendimento como dádiva, como um favor aos poucos selecionados para o receber. Uma educação que parte de uma concepção preconceituosa da pobreza e que por meio de um atendimento de baixa qualidade, pretende preparar os atendidos para o lugar social a que estariam destinados. Uma educação bem diferente daquela ligada aos ideais de cidadania, de liberdade, igualdade e fraternidade.

A preocupação com a proteção da infância, não no sentido de direito, mas de evitar gastos futuros, e formar “bons cidadãos” para o trabalho, traz para o cenário histórico a presença e o discurso dos médicos higienistas, que configuram um novo modo de tratar e pensar a infância, a partir de um discurso tido como moderno e que difundia a ideia de assegurar a higiene e a saúde da população, pois difundiam a ideia de que grande parte dos problemas da nação estava relacionada às questões sanitárias. Os higienistas defendiam que resguardar as crianças seria uma forma de



combater o alto índice de mortalidade causada pela pobreza decorrente do crescimento e urbanização das cidades.

Assim, o processo de institucionalização do atendimento educativo à infância pobre no Brasil do início do século XX ocorreu na intersecção entre medicina ações jurídicas sendo focalizada a infância como objeto de atenção e controle por parte do Estado, que incorporou o debate sobre a “salvação da criança” e sobre a “regeneração social”, com o discurso de que “proteger” a criança e a família seria uma forma de evitar gastos futuros. Donzelot (2001) alerta que a infância na sociedade contemporânea é vista como um investimento que trará um retorno no futuro, quando ela se tornar o adulto disciplinado e submisso esperado pelos gestores da ordem.

Foi no processo de modernização da sociedade brasileira, com transformações sociais e, inclusive na organização familiar, advindas da entrada da mulher no mercado de trabalho, que se requer a criação de outros serviços de proteção, cuidado e guarda das crianças. Em 1943, com a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, o acesso à creche foi ganhando novos contornos. As mães trabalhadoras começaram a se organizar, reivindicando um lugar para deixarem seus filhos, o que impulsionou a criação da creche-empresa, ou seja, berçários que funcionavam nos locais de trabalho para abrigar os filhos das mães trabalhadoras (Souza1996). Esse modelo de atendimento, considerado como uma “benemerência”, conforme denomina Oliveira (1992), foi bem aceito pelas mulheres trabalhadoras que, satisfeitas, produziam muito melhor.

As poucas creches existentes fora das fábricas eram de responsabilidade de entidades filantrópicas, que passavam a receber donativos e ajuda governamental para se desenvolverem. Esse tipo de atendimento foi se intensificando quando, a partir de 1950, o Ministério do Trabalho passou a desaconselhar a instalação de berçários dentro das empresas por considerar, além de dispendioso, inadequado o ambiente das indústrias para as crianças. A orientação segundo Oliveira (1992), foi para a criação de serviços de atendimento em parceria com organizações como o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Social do Comércio (SESC) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), fortalecendo a criação de instituições sob responsabilidade da Assistência Social.

Alguns municípios e setores da iniciativa privada assumiram as creches ou colaboraram com as instituições mantenedoras delas. Houve um incentivo por parte do governo para a ampliação de parcerias e convênios com instituições não governamentais. Surgem, nesse período, algumas instituições mantidas pela filantropia como: igrejas, associações de senhoras da sociedade e pelos sindicatos. Muitas delas recebiam verbas públicas para a manutenção do atendimento.

Podemos destacar as creches mantidas pela LBA, sendo que um de seus maiores projetos, o Projeto Casulo, foi responsável por manter crianças de baixa renda em creches e pré-escolas até sua extinção em 1995, quando a LBA é assumida pela SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1995).

Observamos que ao final do século XX, início do século XXI, há um aumento em todo o país de instituições de atendimento às crianças ligadas aos mais diversos segmentos da sociedade. As instituições mantidas pelo poder público, com pouca verba, eram improvisadas em galpões, funcionando com a atuação de pessoas sem formação, enquanto algumas instituições ligadas à iniciativa privada mantinham um padrão de qualidade, o que reforçava ainda mais a diferença entre *creches* para os pobres e *jardins de infância* para os ricos.

A repercussão desse modo de atendimento à infância gerou um duplo sentido: de um lado, a creche com a função de “guarda”, atendendo à necessidade da mãe trabalhadora; e de outro, a creche como promotora do bem-estar social, colocada como dádiva aos desafortunados, como forma de combater a pobreza.

No período dos governos militares, pós 1964, as políticas sociais adotadas em nível federal por meio de órgãos criados, como LBA e FUNABEM–Fundo Nacional de Bem-Estar do Menor, continuaram a acentuar a ideia de educação à “criança carente” como um favor prestado à família. Intensificaram-se os atendimentos por meio de instituições de filantropia, bem como a consagração da lógica de maior atendimento com baixo custo.

Seguindo essa lógica, diversos departamentos, fundos e projetos foram criados, como: Departamento Nacional da Criança (DNC),1940; Serviço de Assistência aos Menores (SAM) e o FUNABEM, em 1941; o Projeto Casulo e a LBA, em 1942; Comitê Brasil da Organização Mundial de Educação Pré-Escolar (1953); e Coordenação de Educação Pré-Escolar (1975). Todas essas ações, tinham em

comum a lógica do atendimento das crianças em situação de pobreza e a superação das precárias condições sociais a que elas estavam sujeitas. Entretanto, necessário destacar que esses programas, departamentos, comitês, sobretudo, destinado às crianças pobres, eram realizadas a partir da lógica de baixo custo.

A lógica das políticas dos governos militares, ainda encontra eco nos dias atuais, soma-se a essa lógica a concepção de educação a teoria do capital humano amplamente difundida por organismos internacionais na América Latina, sobretudo a partir da década de 1970. Assim, observamos que ao final do século XX, início do século XXI, a difusão de um novo discurso emanado dos organismos internacionais – importantes protagonistas na orientação e indução das políticas educativas locais nesse período –, a palavra de ordem é o “combate à pobreza” (CAMPOS, 2008, p. 42), e a educação seria uma estratégia importante nesse combate.

Nesse sentido, amplia-se no Brasil eventos regulados por organismos internacionais como UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, bem como uma profusão de documentos discutindo a infância e a importância de sua educação. Processo que disputava com as organizações acadêmicas e sociais, entre outros fatores, a concepção de educação infantil, sua função, o que implica ser reconhecida como direito das crianças e das famílias. Estava em disputa muito mais do que reconhecer na lei o direito da criança à educação; estava também em disputa a discussão da educação infantil não como uma política focal, mas como uma política educativa de corte social. Nessa linha de argumentação, segundo Rosemberg (2002), os organismos internacionais, de modo especial UNICEF e UNESCO, difundiram, no Brasil, e nos países subdesenvolvidos a ideia de uma educação pré-escolar compensatória de carências para populações pobres (ROSEMBERG, 2002). Segundo essa linha de pensamento, a manutenção das instituições por parte do Estado se justificaria apenas para atender aos mais necessitados, isto é, o Estado deveria garantir atendimento preferencialmente para as mulheres pobres que precisam trabalhar.

Na década de 1990, ainda muito marcada pelas disputas acima citadas, as discussões sobre o direito à educação das crianças, aliadas às pressões sociais para garantir atendimento com melhor qualidade, contribuíram para o aumento da demanda por educação infantil, o que gerou uma pressão no Estado para a busca de alternativas para o atendimento a essas crianças. As discussões referentes a

baixa qualidade do atendimento foi crescendo, assim como as discussões referente ao reconhecimento da educação infantil como direito e não como uma estratégia do Estado para aliviar a pobreza, conforme os documentos internacionais indicavam. Essa indicação era discutida, de modo especial, por se considerar que ao se considerar a educação infantil como estratégica no alívio da pobreza, acabava por associar o atendimento em creches às políticas sociais, afastando-o da esfera das políticas educativas (CAMPOS e CAMPOS, 2008).

Esse quadro gerou novos desafios para educação infantil nacional, e novas discussões e reivindicações foram definidas, mormente, a luta em garantir o reconhecimento da educação infantil como direito da criança.

### 1.2.1 Creche, direito de quem?

A discussão da creche como espaço educativo de direito das famílias e crianças é muito recente, conforme procuramos demonstrar ao longo deste estudo. No entanto, é muito comum o discurso de mães que afirmam terem o direito a um lugar para deixar seus filhos. É nesse sentido que nos perguntamos qual é realmente a função da creche? É possível pensar o direito a creche sem pensar no direito das famílias, das mulheres trabalhadoras? É possível definir esse direito como sendo apenas da criança? Entendemos que não, a creche precisa ser reconhecida como um direito das crianças e das famílias.

Assim, se considerarmos a garantia dos direitos sociais, a CF/1988, coloca a mãe trabalhadora como portadora do direito ao estabelecer no art. 7º:

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006. BRASIL, CF, 1988).

Igualmente a criança torna-se portadora do direito quando no Art. 208 afirma:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006. BRASIL, CF, 1988).

O reconhecimento da creche como direito foi uma conquista da sociedade civil organizada, em especial, o movimento de mulheres dos anos 1970, que reivindicaram o direito de ter um local para deixarem seus filhos durante a jornada de trabalho, como destaca Oliveira (1999). As mesmas mães trabalhadoras que inicialmente ansiavam apenas por um local para deixar seus filhos, ao se tomarem emancipadas e conhecedoras de seus direitos, passaram a reivindicar condições de igualdade para seus filhos. Elas queriam mais do que “um lugar de guarda” durante as horas de trabalho; reivindicavam um programa educacional na creche. Inaugurou-se um campo de discussões e pesquisas que tornaram a creche não mais um mal necessário<sup>14</sup>, mas um direito da criança de estar sendo cuidada e educada.

Entender a creche como direito da criança é, assim, mudar uma concepção histórica, é perceber que, independentemente de a família trabalhar ou não, a criança tem o direito de se desenvolver em um ambiente coletivo. É assegurar que a criança como sujeito social tem direitos, e que a creche e a pré-escola devem ser garantidas a todas, enquanto dever de Estado e opção da família. Mudar essa concepção consiste em discutir porque, após três décadas de um direito constituído legalmente, ainda persiste a ideia de que a creche está a serviço apenas das mães trabalhadoras.

Como a intenção deste trabalho não é entrar no mérito da discussão de quem tem mais direitos, a criança ou a família, cumpre-nos ressaltar que, historicamente, as mulheres lutaram pelo seu direito social de trabalhadoras, mas, ao mesmo tempo, reivindicaram o direito de seu filho de frequentar uma instituição educativa. No entanto, é pertinente afirmar que, no processo de transferência de creches e pré-escolas para a educação, como pontuam Nunes e Corsino (2013, p.337), “não se pautou a presença de um órgão para a coordenação integrada das ações de assistência, saúde, educação e proteção”, com discussão de políticas públicas que entendam a creche como fundamental e complementar à ação da família, e não como substituta dela, que garanta o direito da criança e que à mãe trabalhadora seja facultada a opção de deixar ou não seu filho na creche.

---

<sup>14</sup>O termo “creche como mal necessário” foi difundido no início do século XX, tendo de um lado os higienistas, defensores da creche como forma de garantir a sobrevivência das crianças em meio ao crescimento das grandes cidades, e de outro os puericultores, defensores do aleitamento materno e da importância de a criança estar em contato com a mãe para se desenvolver (VIEIRA, 1988). O significado implícito atribuído à mãe que procurasse a creche, e mesmo a pré-escola, seria a sua suposta incapacidade de cumprir o dever natural e biológico da maternidade. A mãe seria culpada por trabalhar e a instituição seria um paliativo para remediar a vida da criança (KUHLMANN Jr., 2010, p.172).

### 1.3 Creche: Espaço educativo com função social

Creches e pré-escolas tiveram origens distintas, de acordo com a clientela a ser atendida e o modelo de serviço prestado foi sofrendo alterações no decorrer da história. A diferenciação de creches e pré-escolas pelo critério de faixa etária é muito recente, sendo sua atual definição estabelecida pela LDB9394/1996, no seu artigo 30, que diz que 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).

De acordo com o já discutido, anteriormente a essa lei, a diferenciação de creche e pré-escola estava condicionada ao tipo de atendimento prestado, segundo Kuhlmann Junior

o jardim de infância criado por Froebel, seria a instituição educativa por excelência, enquanto a creche e as escolas maternas – ou qualquer outro nome dado a instituição com características semelhantes às *salles d’asile* francesas – seriam assistenciais e não educariam. Entretanto, essas últimas também educam, não para a emancipação, mas para a subordinação. (2010 p.69)

Conforme descreve Ortiz (2012), enquanto as pré-escolas nasceram no bojo da educação, a partir das ideias de Froebel, as creches nasceram da iniciativa privada, dos programas sociais e filantrópicos de proteção e prevenção ao abandono e à delinquência, das mães trabalhadoras, da igreja, das senhoras da alta sociedade, como forma de atender às crianças e famílias em condições de vulnerabilidade e pobreza.

Outra referência importante a ser feita sobre o modelo de atendimento em creches, em meados do século XX, diz respeito ao serviço prestado. De acordo com Nunes (2011), as creches geralmente visavam ao cuidado físico, à alimentação, à formação de hábitos de higiene e comportamentos sociais. Incluíam, por vezes, orientações às famílias sobre preparações de alimentos, desmame, relacionamento afetivo, cuidados higiênicos e pessoais, entre outros. Os profissionais responsáveis por esse atendimento eram, via de regra, médicos, “educadoras” leigas ou auxiliares, das quais eram requeridos conhecimentos nas áreas de saúde, higiene e puericultura. Outrossim, as creches eram modos também de “educar as famílias”. Enquanto as crianças pobres eram atendidas em creches, as crianças mais ricas eram atendidas em pré-escolas, em ambientes estimuladores para o

desenvolvimento cognitivo. É importante ressaltar que nesse período eram denominadas creches as instituições que atendiam em período integral, e jardim de infância, as instituições que atendiam meio período, seguindo a lógica escolar.

A partir da LDB 9394/96 esta denominação ficou circunscrita a faixa etária, assim, segundo a lei, Creche compreende a educação e 0 a 3 anos, independente do período ou origem econômica das crianças; e pré-escola compreende a educação de crianças de 4 e 5 anos, também independente do período de atendimento e origem econômica das crianças. Assim, atualmente a distinção aceita se deve a faixa etária exclusivamente.

No entanto, se em termos legais os avanços foram observados, outras discussões ainda procuram refletir acerca do atendimento de 0 a 3 anos, sobretudo em relação à sua função. Dessa forma, nas últimas décadas do século XX, agentes governamentais, pesquisadores, professores, entre outros autores, começaram a defender como função da educação infantil, o binômio cuidar- educar.

Seguindo essa perspectiva, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica– DCNEB (2013) situam as creches e pré-escolas como estabelecimentos educacionais públicos ou privados que *educam e cuidam* de crianças de zero a cinco anos de idade por meio de profissionais com a formação específica legalmente determinada, opondo-se, assim, às funções de caráter meramente assistencialista, que atendem às crianças em horários esporádicos, determinados em função do trabalho dos pais.

Dito de outro modo, as Diretrizes ratificam a função educativa das creches e pré-escola. No caso do atendimento de 0 a 3 anos, implica reconhecer as creches não mais como apenas como um lugar de guarda para o filho de mães trabalhadoras ou como substituta delas. Segundo Rosemberg (2013), as crianças que frequentam as creches são sujeitos em desenvolvimento que, independentemente de sua origem socioeconômica, compartilham experiências em instituições coletivas, em ambientes que precisam ser organizados, com a supervisão e cuidado de profissionais habilitados, os quais lhes proporcionem experiências diversas que favoreçam o seu desenvolvimento.

### 1.3.1 Creche como espaço de interação

Apesar do estigma de cuidado e assistência que ainda pesa sobre a creche, atualmente tornam-se mais visíveis os esforços na tentativa de consolidar a identidade da creche como instituição educativa. A garantia legal da educação infantil, inscreveu a creche como subordinada da área da educação e representou um grande avanço no que se refere aos espaços destinados à educação das crianças menores de três anos.

Por um longo período, discursos ideológicos defenderam que o melhor lugar para a criança era ao lado da mãe. As justificativas apresentadas eram que a separação da criança pequena dos cuidados maternos poderia causar danos irreversíveis ao seu desenvolvimento. Criou-se para a creche uma identidade de “mal necessário” e favor prestado às famílias carentes. Essa concepção foi sendo superada a partir dos estudos da psicologia de modo especial a histórico-cultural, da pedagogia e da sociologia da infância, entre outras áreas de conhecimento, que entendem a criança como ser social, que se desenvolve nas e pelas relações sociais.

Na tentativa de impedir que a creche seja vista apenas como lugar de cuidado pessoal e mecânico é que se tem se buscado, através de pesquisas, demonstrar que as crianças pequenas são sujeitos históricos e produtores de cultura. Muitos são os autores que defendem a creche como espaço de interação, entre eles: Delgado e Muller (2006), que discutem tempos e espaços da infância; Barbosa (2008), que destaca a instituição de educação infantil como espaço que oferece à criança contato com o contexto cultural ao qual pertence, ampliando sua visão de mundo, proporcionando a ela ser ouvida e respeitada e, consolidando as relações com pessoas diferentes no seu dia a dia; também podemos destacar a pedagogia italiana, inspirada nas ideias de Loris Malaguzzi, que defende a creche como produtora de cultura infantil, afirmando que, desde bebês, as crianças vão gradativamente se apropriando da cultura que é peculiar ao ambiente coletivo. Segundo Rinaldi (2014, p. 32), “quando se observam as relações entre as crianças pequenas, a sensibilidade à presença do outro é tão forte que se torna impressionante”.



Corsino (2012) ressalta a importância de as crianças pequenas passarem a ter seu cotidiano regulado por uma instituição educativa, por um lugar de socialização, convivência, trocas e interações, de afetos, de constituição de identidades, lugar onde se partilham situações, experiências, culturas, rotinas, onde estão sujeitas a tempos e espaços coletivos.

A creche como instituição de educação infantil, é um espaço educativo que proporciona o relacionamento com outras crianças e, nessas relações, elas desenvolvem-se e vão constituindo diferentes modos de ler e estar no mundo. Assim, a creche, como primeira etapa da educação infantil, atualmente é entendida como um local que favorece o desenvolvimento de habilidades, potencialidades e de valores, um ambiente provocador de estímulos, de curiosidade na criança, de forma a contribuir com o seu desenvolvimento integral, um espaço lúdico, de vivências prazerosas e significativas.

De acordo com as DCNEB (2013), embora muitas das aquisições importantes no início da vida façam parte das dimensões orgânicas, muitas capacidades só serão desenvolvidas na interação com parceiros mais experientes. As relações estabelecidas nas instituições coletivas, segundo pressupostos teóricos de Vygotsky, são a base para a construção do eu da criança, da sua consciência, da aquisição da autonomia, das funções mentais superiores

É cada vez mais visível o papel da educação infantil no desenvolvimento das crianças, uma vez que muitas permanecem mais do seu tempo nesses espaços, do que com os próprios pais. Segundo Corazza (2000, p. 188), “a proliferação dos discursos sobre o educativo institucionalizado distribui-se de um modo tal que a escola passa a ser considerada como um bem em si mesma e, por isto, uma necessidade de primeira grandeza”. Como aponta Rizzo (2010, p. 45),

creche é coisa séria. Qualquer que seja o nome adotado pela instituição que cuida de crianças pequeninas, ela tem de se constituir em espaços montados de tal forma que se transformem em ambientes especiais de criar crianças, oferecendo a elas tudo o que precisam para se desenvolverem integral e harmoniosamente, física e psicologicamente, entendendo suas necessidades físicas, biológicas, sociais, intelectuais e afetivas de forma integrada.

A defesa da necessidade de a criança frequentar um espaço de educação infantil desde muito cedo tem suas justificativas na própria mudança do contexto social em que estão inseridas, conforme já discutimos. Ratifica essa situação os

estudos atuais sobre desenvolvimento humano que reforçam a concepção da importância das relações sociais e da frequência aos espaços coletivos educativos.

Proporcionar uma multiplicidade de experiências e contatos com as mais diversificadas linguagens e culturas tem sido a discussão sobre o principal papel da educação infantil. A creche, nesse contexto, precisa proporcionar experiências diferenciadas do ambiente familiar, propiciando o contato com outras crianças em um ambiente estimulante, seguro e acolhedor, e não com a função de substituir a família. Podemos dizer, então, que a instituição de educação infantil não é o único, mas é um lugar privilegiado de formação, que, diferentemente de muitas constituições sociais e familiares, proporciona a interação das crianças com seus pares. Dito de outro modo, a família e a comunidade são valiosos espaços de interação, mas é na instituição de educação infantil, no contato com outras crianças, nos momentos de conflito, negociação e cooperação, nas interações educativas intencionais que a aprendizagem se torna mais efetiva.

Educar as crianças em espaços coletivos, segundo Albuquerque e Fernandes,

vai além de uma necessidade das famílias, é também uma demanda das crianças na contemporaneidade, sendo que a responsabilidade pela educação das crianças não pode apenas restringir-se ao âmbito do privado, do familiar, pois também é uma responsabilidade do Estado, isto é, as políticas públicas para a educação das crianças pequenas devem ser compreendidas enquanto políticas sociais e educativas(2012, p. 257).

Ao discutir a creche como direito da criança, coloca-se em discussão a importância de a criança estar frequentando um lugar pensado e organizado para ela, diferente do ambiente doméstico. Corsino (2012, p.3) diz que:

no mundo contemporâneo, diferentemente do passado, frequentar espaços de educação infantil não se relaciona mais à classe social, ou seja, não são apenas os filhos das mães trabalhadoras das classes populares que precisam de uma instituição para educá-los. A educação infantil estende-se a todas as crianças.(sem grifos no original).

Quando falamos de todas as crianças, estamos incluindo os bebês, as crianças de até três anos de idade, já que, na maioria das vezes, quando se fala em educação, automaticamente se relaciona às crianças maiores.

Defender a creche como espaço de interação, é defender que a criança, desde muito cedo, deve ser mediada na construção de uma visão de mundo; deve

ter valorizada sua autonomia; ter assegurada a manifestação de seus interesses, como indicam os princípios básicos das DCNEI (2013). A defesa é que a educação infantil seja o espaço onde todas as crianças participem “desde o começo da vida, como sujeitos de pleno direito”, conforme Plano Nacional Pela Primeira Infância – PNPI (2010, p.26). O atendimento ao direito da criança na sua integridade requer o cumprimento do dever do Estado com a garantia de uma experiência educativa com qualidade a todas as crianças na educação infantil. (DCNEI, 2013).

Quando a educação de zero a três anos passa a se configurar como etapa da educação básica, como direito da criança e dever do Estado, subentende-se que essa etapa da educação básica, merece receber as mesmas atenções que os demais e, que as mesmas garantias de acesso devem ser proporcionadas para todas as faixas etárias. Por conta da obrigatoriedade ou pela aproximação da idade escolar, o que é perceptível, é que o acesso à creche ainda está relacionado às demandas da família e às condições econômicas. No entanto, como aponta Nunes (2012, p. 31), “a frequência de crianças muito pequenas a espaços de educação infantil não se relaciona mais à questão de classe social”; é uma questão de direito.

Como já dissemos anteriormente, a preocupação com a creche existe e, as discussões sobre a importância da creche como instituição educativa estão presentes nos meios acadêmicos, mas em que medida as políticas públicas garantem a efetivação desse direito? Na seção seguinte, discutiremos mais detalhadamente as políticas para a educação infantil e os planos e estratégias de governo que contemplam a faixa etária de zero a três anos.

#### 1.4 Políticas para a Educação Infantil no Brasil: Planos e estratégias

Como discutimos nos itens anteriores, o processo histórico de surgimento das instituições de educação infantil no Brasil foi marcado por ambiguidades e, pela lógica da caridade, pela lógica do discurso higienista, e não foi caracterizado desde sua origem como sendo um direito da criança e de suas famílias. Em alguns períodos, o atendimento em creches foi entendido como um serviço prestado às mães trabalhadoras, em outros como compensação de carências, prevenção da

marginalidade e ainda como forte estratégia de combate à pobreza. Foi no contexto de lutas, sobretudo a partir dos anos 1970, que as mulheres, buscando o direito de trabalhar, estudar, namorar e ser mãe, lutavam também, pelo direito de seus filhos à creche, o que inicialmente foi a melhor forma encontrada para garantir os direitos reivindicados pelos movimentos feministas.

Mesmo que a garantia de atendimento à criança tenha merecido destaque desde a Constituição Democrática de 1988, a lógica de romper com a característica histórica assistencialista é muito recente em nosso país. Segundo Nazário (2011) a CF/1988 foi o divisor de águas entre a concepção de criança como um ser passivo e a criança cidadã de direitos. A educação das crianças passa a configurar-se como direito do cidadão e dever do Estado, conforme a Constituição Federal.

Art.208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
IV- atendimento em creche e pré-escola, às crianças de zero a seis anos de idade<sup>15</sup> (BRASIL, 1988)

Com base nesse texto da Constituição, as creches e pré-escolas passam a ser denominadas como *instituições educativas*, direito das crianças e das famílias. No âmbito legal, a CF/1988 é um avanço na luta pela implementação de uma política para a infância, avanço que dois anos mais tarde é reiterado com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Assim, conforme Campos (2008), a década de 1980 chegou ao final com muitos desafios ainda em relação à educação da criança de 0 a 6 anos. Entre esses desafios estava a necessidade de essa área ser incorporada em definitivo pela Educação, o que implicaria a “saída” gradativa da área da Assistência Social da responsabilização por esse atendimento. Essa transição não ocorreu de forma rápida e eficiente. Foram necessários vários documentos orientadores para auxiliar estados e municípios nesse processo. E, seguindo a lógica da educação infantil como direito social educativo, em 1994, o MEC organizou diferentes encontros junto a pesquisadores da área para pensar a educação infantil. Um desses encontros resultou na elaboração do documento “Política Nacional de Educação Infantil” numa tentativa de se pensar uma política única para todo o país. Interessante observar que esse documento resultou de discussões sistemáticas entre pesquisadores as quais foram organizadas pela então Coordenação de Educação Infantil – COEDI,

---

<sup>15</sup>A emenda constitucional nº 53 de 2006, mudou a redação do artigo para crianças de até 5 anos de idade.

que desde sua criação promoveu debates e elaborou documentos que orientaram, subsidiaram e inspiraram os sistemas de ensino a promover a integração das creches à educação, bem como a inter-relação entre o educar e o cuidar (NUNES, 2011).

Nesse processo, o documento *Políticas Nacionais para Educação Infantil – PNEI/1994* traz importantes referenciais para o estabelecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica, adiantando-se ao que seria aprovado mais tarde pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Assim, de acordo com o documento:

Ao tomar esta iniciativa, o MEC reafirmou o reconhecimento de que a Educação Infantil, destinada às crianças de zero a seis anos, é a primeira etapa da educação básica, indispensável à construção da cidadania. O Ministério traduz, assim, a consciência social sobre o significado da infância e o direito à educação da criança em seus primeiros anos de vida. (BRASIL, PNEI/1994, p. 7, sem grifos no original).

É importante também destacar que no citado documento a definição dos tipos de atendimentos supera a concepção vigente na época, reforçando novamente a educação como direito. Dessa forma o documento preconiza que:

as instituições que oferecem Educação Infantil, integrantes dos Sistemas de Ensino, são as creches e as pré-escolas, dividindo-se a clientela entre elas pelo critério exclusivo da faixa etária (zero a três anos na creche e quatro a seis na pré-escola) (BRASIL, PNEI, 1994, p.14, sem grifos no original).

Essa definição avança na ruptura com o falso antagonismo durante anos pregoado, educação/assistência, e ratifica a educação como direito de todas as crianças, uma vez, que independentemente da classe econômica, a criança deverá ter acesso a instituições educativas, agora geridas pelas Secretarias de Educação.

Em 1996, foi aprovada a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*– LDB 9394/96, que reafirma, no art. 2º, a integração da educação infantil no âmbito da educação. A lei propõe a organização da Educação Básica em três níveis: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Nesse momento, a educação infantil passa a se configurar como a primeira etapa da educação básica.

A LDB/96 foi o marco legal para a transferência das instituições do campo da assistência para o da educação, ao determinar em seu artigo 89 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).

Como demonstra Nunes (2011), a opção brasileira de definir a educação infantil como primeira etapa da educação básica, ou seja, integrá-la ao sistema educacional foi uma conquista dos movimentos em defesa dos direitos à educação para todas as crianças. Reiterando o que foi dito, essa integração situa-se no âmbito de uma política educacional que institui a educação infantil como direito público subjetivo, que rompe com a ideia única de “assistir” a crianças e que, nessa faixa etária, não se dissocia *educação e cuidado*.

A expansão do número de instituições de educação infantil foi acompanhada pelo MEC, que publicou, em 1998, o documento intitulado *Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil*, com o objetivo de indicar padrões básicos de qualidade e infraestrutura, fornecendo um conjunto de critérios, para os governos estaduais e municipais, nos processos de credenciamento de novas instituições ou recredenciamento de antigas.

Já para orientações pedagógicas, foi lançado o documento *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI*, em 1998, composto por três volumes que se constituem de um conjunto de sugestões para professores da educação infantil. De acordo com Campos (2008, p. 162), “a elaboração e difusão massiva dos Referenciais ocorre no bojo de um processo de acirramento de tensões que culminou com a mudança do COEDI/MEC”.

Campos (2008) aponta ainda que as críticas apontadas ao RCNEI estão para além do fato de terem “interrompido um processo nacional de discussão para a definição de uma Política Nacional de Educação Infantil” (2008, p. 163), mas a própria estrutura, elaborada “com ares de manual” (CAMPOS, 2008, p. 163), provocou descontentamento entre os envolvidos na elaboração de propostas para a educação infantil.

Em meio às tensões geradas com a elaboração dos RCNEI, o Conselho Nacional de Educação – CNE/MEC instituiu, pela primeira vez as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil– DCNEI, em 1999. No entanto, esse documento foi secundarizado em toda a gestão de Fernando Henrique Cardoso, o qual enfatizada e disseminava os Referenciais Curriculares, que acabaram ganhando status de documento mandatário, enquanto o documento de ordem

mandatória: Diretrizes Curriculares foi ignorado. Esse quadro só foi alterado em 2009, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, quando o CNE divulga as novas Diretrizes Curriculares para Educação Infantil.

Esse descompasso evidencia como, na década de 1990, a educação infantil foi debatida, discutida a partir de diferentes pontos de vista e de concepções em relação ao papel do Estado. A própria secundarização, no sentido de divulgação e distribuição, das diretrizes curriculares em relação ao RCNEI indica qual era a concepção vigente na época, pois observamos nas DCNEI o estabelecimento dos “princípios, fundamentos e procedimentos que orientam as instituições de educação infantil quanto à organização, articulação desenvolvimento e avaliação das propostas pedagógicas” (ANDRADE, 2010, p. 101), os quais são pouco evidenciados nos RCNEI.

Seguindo uma apresentação um tanto quanto linear dos documentos e políticas para a educação infantil, temos em 2001 a aprovação do *Plano Nacional de Educação* – Lei nº 10.172/2001, que vem cumprir o determinado no art. 214 da CF/198 e art. 9º da LDB/1996. O plano foi elaborado em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a finalidade de estabelecer metas e diretrizes para cada nível do ensino a serem atingidas no prazo de dez anos (2001-2011).

De modo específico, no que se refere à educação infantil, este plano reconhece a importância desse nível da educação para o desenvolvimento da criança e estabelece 26 metas que versam sobre o atendimento nas instituições de educação infantil. A meta 1 estabelece para o prazo de vigor dessa lei:

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 e 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, PNE/2001, sem grifos no original).

Mesmo sendo definida uma meta tão otimista para a oferta de educação infantil, o Plano não deixa claros os recursos financeiros que serão utilizados para ampliar a oferta de educação infantil, embora a meta 21 tenha feito referência a responsabilidade dos municípios em usar fontes próprias de receitas para a manutenção da educação infantil, conforme segue: “em todos os Municípios, além de outros recursos municipais os 10% dos recursos de manutenção e

desenvolvimento do ensino não vinculados ao FUNDEF sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil” (BRASIL, PNE/2001).

Não há clareza no texto quanto a fontes desses recursos, da mesma forma que o termo “prioritariamente” não implica a obrigação dos municípios.

A não inclusão da educação infantil no Fundo de *Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* – FUNDEF, segundo Zarpelon (2011), gerou a secundarização desse nível educativo que, com poucos recursos do Estado, somados ao não interesse político de alguns dirigentes, resultou na indução para que os municípios aprofundassem as alternativas de expansão da educação infantil através de modelos “não formais” de atendimento. O incentivo a diferentes alternativas de atendimento era respaldado pelo artigo 77 da LDB 9394/1996, que define que:

Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto; II - apliquem seus excedentes financeiros em educação; III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades; IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos (BRASIL, LDB 9394/1996, sem grifos no original).

A lógica de atendimento público/privado no âmbito da educação, traz para a cena uma série de discussões sobre a organização, funcionamento e qualidade das instituições de educação infantil, visto o recente histórico de baixa qualidade visando ao lucro nas instituições. Faz-se urgente a necessidade de se defender a educação das crianças em instituições públicas e de qualidade, assim como, torna-se fundamental discutir a emergência do chamado “terceiro setor”, que na década de 1990 foi protagonista nesse tipo de atendimento, apesar das novas conotações assumidas nas últimas décadas (CAMPOS, 2008).

É importante lembrar que na década de 1990 houve a entrada franca dos organismos internacionais<sup>16</sup> no papel de indutores e fomentadores de políticas educativas, sendo que, no “caso da educação das crianças menores de três anos, os chamados atendimentos alternativos são incentivados nos documentos dos

---

<sup>16</sup>Nos anos 1990, a orientação dos organismos internacionais para a educação nos países subdesenvolvidos era o atendimento a baixo custo, sob a justificativa da necessidade de expansão por meio de modelos que minimizassem investimentos públicos (ROSENBERG, 2002).



organismos internacionais como uma boa solução para os países subdesenvolvidos” (CAMPOS, 2008 p. 188). Não obstante, o que é possível observar é que esses atendimentos, algumas vezes, não são alinhados com o que se espera de uma educação que respeita dos direitos das crianças. Assim, segundo Campos, “o que é direito universal, inalienável, passa a configurar como uma forma de prestação de serviço, como programas distintos ou, conforme definido nos documentos, como ‘boas experiências’” (2008, p. 189).

Respeitando esse propósito e o que indica o PNE/2001 (cap. 2, item 19), a Secretaria de Educação Básica do MEC, por meio da Coordenação Geral de Educação Infantil - COEDI, do Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental - DPE, apresentou em 2006, o documento *Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil*, que estabeleceu padrões de referência para a organização e funcionamento das instituições de educação infantil. No mesmo ano, o MEC apresentou o documento *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito da criança de 0 a 6 anos à educação*, pautado em preocupações que precisavam ser revistas e discutidas, como: a indissociabilidade entre cuidar e educar; o respeito aos direitos da criança; a inclusão de crianças com necessidades especiais; a formação dos professores e o brincar como forma da criança conhecer o mundo, Esse documento contém diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a educação infantil e define ser necessário: “Integrar efetivamente as instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino por meio de autorização e credenciamento destas pelos Conselhos Municipais ou Estaduais de Educação” (BRASIL,2006, p. 19).

Também inova quando orienta para “somente autorizar construção e funcionamento de instituições de Educação Infantil, públicas ou privadas, que atendam aos requisitos de infraestrutura” (BRASIL,2006, p.22).

Além desses aspectos, a política ratifica as metas do PNE: “Expandir o atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos de idade, visando alcançar as metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação e pelos Planos Estaduais e Municipais;” (BRASIL,2006, p. 19).

Em relação ao financiamento, o documento destaca a urgência em se “garantir recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento da Educação Infantil” (BRASIL,2006, p. 19).

Sobre esse aspecto, é importante mencionar que a política seletiva do FUNDEF deixou uma grande lacuna a ser preenchida no que diz respeito à política de financiamento da educação infantil em nosso país. Inicialmente o FUNDEF visava o financiamento apenas do ensino fundamental, excluindo a educação infantil e o ensino médio. O debate sobre a inclusão da educação infantil no Fundo de Manutenção da Educação foi reiniciado a partir do descontentamento dos movimentos<sup>17</sup>. No entanto, a primeira proposta de lei enviada ao poder executivo, para a ampliação do fundo, contemplava apenas a faixa etária da pré-escola, deixando de atender à educação de 0 a 3 anos. Esse fato gerou uma mobilização denominada “Fraldas Pintadas”, liderada por representantes de entidades engajadas na luta pelo direito à educação infantil no Brasil, de modo especial pelo Movimento Interfóruns de Educação Infantil – MIEIB. As discussões geradas a partir dessa manifestação, as intensas mobilizações de outros movimentos sociais, as pressões via pesquisadores, professores e famílias possibilitaram reverter a situação. Assim, em 2007, foi aprovada a Lei nº 11.494/2007, que institui o *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB*<sup>18</sup>, contemplando todas as etapas da educação básica, incluindo a educação de 0 a 3 anos.

O FUNDEB foi considerado um grande avanço na garantia do direito da criança à educação infantil, pois, a partir dele, todas as matrículas em estabelecimentos de educação infantil da rede pública, ou conveniadas com o setor

---

<sup>17</sup> Dentre os movimentos sociais protagonistas nesse processo de pressão social podemos citar o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB, que consiste na organização de representantes de Fóruns de Educação Infantil de diferentes estados brasileiros que atuam no enfrentamento conjunto em torno do fortalecimento da Educação Infantil enquanto campo de conhecimentos, de atuação profissional e de política educacional pública. Esse movimento surgiu a partir de articulações feitas na 22ª Reunião da ANPED em 1999. As ações do MIEIB fazem parte da construção de vários documentos legais como as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e suas revisões (2001-2010 e 2010-2020), as DCNEI em 1997 e sua revisão em 2009, e os Indicadores de Qualidade. Foi inclusive reconhecido pelo governo Lula como interlocutor do governo federal nos debates de formulação de políticas para educação infantil. Para acessar os documentos do movimento: <<http://www.mieib.org.br/pagina.php?menu=biblioteca>>.

<sup>18</sup> A aplicação dos recursos do FUNDEB não exime os Municípios, Estados e o Distrito Federal de aplicar os demais 5% dos recursos provenientes da arrecadação dos impostos e das transferências que compõem a cesta do Fundo, bem como 25% das receitas dos demais impostos que não entraram na composição do Fundo, que, no caso do Município, são: o IPTU, o ISS, o ITBI e o Imposto de Renda (parcela do Município), assim como as receitas da dívida ativa tributária incidentes sobre esses impostos, na forma prevista no artigo 1º da Lei nº 11.494/2007. Vale destacar que o FUNDEB não encerra a totalidade de recursos que financiam a educação básica, uma vez que também concorrem para tal finalidade os recursos oriundos de transferências voluntárias da União, repassados à conta de vários programas e projetos gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (Brasil. Subsídios aos Ministério público para acompanhamento do FUNDEB, 2008).

público, estão incluídas no Custo Aluno Qualidade - CAQ/ <sup>19</sup>.

As fixações de valores diferenciados para cada etapa de educação, assim como a margem estabelecida para o financiamento de instituições conveniadas com recursos do fundo, demonstram que, até o final da vigência dessa lei (2020), poderá haver uma indução no crescimento de matrículas de 4 e 5 anos em instituições públicas, enquanto que as matrículas de 0 a 3 anos poderão ser supridas através do convênio com instituições privadas, visto que o fundo não estabelece um prazo para repasse desse recurso às instituições conveniadas, como faz com a pré-escola. Sobre isso a Lei do FUNDEB, no art. 8º, estabelece que:

§ 1º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos.

§ 3º Admitir-se-á, pelo prazo de 4 (quatro) anos, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei.

Para além do financiamento e expansão da educação infantil, a organização e as propostas pedagógicas também estão na pauta das discussões sobre a qualidade da educação. Nesse sentido, em 2009, por meio da resolução nº 5, as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil- DCNEI foram revistas, publicandose uma nova normativa legal*. Segundo Flores e Albuquerque (2013), a elaboração das DCNEI foi um marco importante na história da educação infantil brasileira por constituir-se em um processo democrático, que ao longo de mais de um ano envolveu diversos segmentos ligados à educação, como: União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME; Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil - MIEIB; União Nacional dos Conselhos de Educação - UMCME; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED, assim

---

<sup>19</sup> CAQI e CAQ. CAQI um indicador que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica. Considera os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas para que estes equipamentos garantam um padrão mínimo de qualidade. Já o CAQ avança em relação ao padrão mínimo, pois considera o caráter dinâmico do conceito de custo por aluno e também a capacidade econômica do Brasil, o CAQ é o padrão de qualidade que se aproxima dos custos dos países mais desenvolvidos em termos educacionais.

como diversas universidades brasileiras e pessoas vinculadas à área. As Diretrizes, além de orientarem na elaboração, planejamento, execução e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares, são responsáveis por definir a função sociopolítica da educação infantil e; garantir um espaço adequado de educação coletiva fora do contexto familiar.

Mais recentemente, em revisão das diretrizes para a educação infantil, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica – DCNEB (2013) trazem os novos ordenamentos em consonância com a Lei nº 12.796/2013, que institui a obrigatoriedade de matrícula para as crianças de 4 e 5 anos, conforme pode ser lido no texto a seguir:

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

§ 1º É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção.

§ 2º É obrigatória a matrícula na Educação Infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.

§ 3º As crianças que completam 6 anos após o dia 31 de março devem ser matriculadas na Educação Infantil. (BRASIL, 2013)

Com todos os desdobramentos legais e históricos que podem ser observados durante a consolidação das políticas para a educação infantil em nosso país, chegamos ao ano de 2014, com a promulgação da lei nº 13.005/2014, que estabelece o novo Plano Nacional de Educação com metas e estratégias que estarão em vigor pelos próximos 10 anos. No caso da educação infantil podemos observar a seguinte indicação na primeira meta:

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 (BRASIL, 2014, sem grifos no original).

Entre as estratégias do novo Plano Nacional de Educação, vale destacar as que estão diretamente vinculadas ao atendimento à educação infantil de 0 a 3 anos,

que serão cuidadosamente analisadas no decorrer deste estudo. Assim, temos as seguintes metas:

- 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 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;
- 1.7) 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;
- 1.12) 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;
- 1.15) 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;
- 1.17) 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. (BRASIL, 2014).

Diante da apresentação de um caminho trilhado na elaboração de políticas e documentos que buscam dar visibilidade à educação infantil no Brasil, principalmente com os significativos avanços legais na garantia dos direitos das crianças de estarem frequentando um ambiente educativo, podemos ter a impressão de fechar este capítulo com dados bem otimistas. No entanto, quando passamos a examinar os números e as políticas sendo efetivadas na prática, nossas impressões podem mudar. Analisando o quadro abaixo, deixamos a indagação sobre esse pretensão otimismo para a universalização da educação infantil.

Quadro 2: Crianças atendidas em Creches e Pré-escolas no Brasil em 2014

	<i>População estimada</i>	<i>Matrículas na Educação Infantil</i>	<i>Percentual de atendimento</i>
<b>0 a 3 anos CRECHE</b>	11.871.190	2.891.976	24,35%
<b>4 e 5 anos PRÉ-ESCOLA</b>	6.177.537	4.964.015	80,35%

Fonte: Elaboração própria a partir das estimativas IBGE/INEP / FNDE - 2014.

Se considerarmos que a meta do Plano Nacional de educação de 2001 era de atender em 5 anos 30% da educação infantil de 0 a 3 anos e que chegamos no ano de 2014 com apenas 24,35%, podemos facilmente supor que a meta para 2020 também não será atingida.

Já as perspectivas para as metas de 4 e 5 anos são positivas se considerarmos que a meta do PNE 2001 foi atingida, conforme aponta o documento de Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008 (Inep 2009), e chegamos ao ano de 2014 bem próximo de atingir a universalização. Com a nova lei da obrigatoriedade, é bem possível que os números para o próximo ano sejam próximos da universalização.

No entanto, o objetivo deste trabalho não se restringe a discutir as metas e se serão atingidas ou não, mas saber que estratégias serão usadas para alcançar essas metas. Para além desse aspecto, é necessário ainda questionar como esse atendimento será realizado. A que preço será atingida a tão esperada universalização?

## EDUCAÇÃO INFANTIL: UM DESAFIO PARA OS MUNICÍPIOS

Desde a Constituição Federal de 1988, quando pela primeira vez no Brasil foi reconhecido o direito das crianças de 0 a 6 anos a frequentarem um espaço educativo, a educação infantil tem figurado entre as políticas públicas mais desafiantes para estados e municípios que diante da insuficiência de recursos destinados a essa etapa da educação, buscam estratégias para dar conta de atender à demanda em cumprimento às exigências legais.

Segundo Nunes (2011), deve-se considerar que os desafios não são apenas específicos da educação infantil; entretanto, não há dúvidas de que a integração de creches e pré-escolas a âmbito das secretarias de educação tem exigido esforços das políticas locais, tanto para a construção de novas instituições educacionais quanto para a manutenção de uma política educacional que garanta o atendimento em todas as faixas etárias.

A LDB 9394/96, que foi a base para a formulação das políticas para a educação infantil nas últimas décadas, estabeleceu em seu art. 11º que caberia aos municípios:

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

A partir da obrigação legal com esta etapa inicial da educação básica muitos municípios tiveram que criar estratégias para dar conta de atender às demandas, em especial, as por creches. O fato de a lei garantir prioridade para o ensino fundamental deixou a educação infantil em segundo plano, sendo o atendimento garantido mais por pressão social do que pela questão do direito.

Ainda que observemos avanços nas questões do direito à educação para todos e a integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino, é notória a diferenciação no atendimento entre creches e pré-escolas. Foram décadas de luta pela superação desta dicotomia; no entanto, o atendimento para as crianças de 0 a 3 anos ainda é um desafio a ser superado, o que podemos bem verificar nos

dados quantitativos de atendimento, bem como quanto na própria produção de pesquisas relativas à educação desta faixa etária.

Ao delegar competência aos municípios e seus respectivos Sistemas de Ensino para a organização e controle social da demanda, a LDB 9394/96 dá autonomia para eles complementarem a legislação nacional por meio de normas próprias, específicas e adequadas às características locais, podendo atender a faixas etárias diversas, em jornada diária integral ou parcial e em diferentes instituições.

Mais recentemente com a Lei nº 13005/2014, os municípios têm a obrigatoriedade de consolidar seus SME – Sistemas Municipais de Ensino e elaborar, até final de um ano de publicação da lei, seus respectivos Planos Municipais de Educação, estabelecendo metas e estratégias para a educação municipal. Ainda sob delegação dessa lei, os municípios receberam como meta expandir suas respectivas redes públicas de educação infantil, de modo a universalizar até 2016 o atendimento das crianças de 4 e 5 anos e atender a 50% das crianças de 0 a 3 anos, seguindo os padrões nacionais de qualidade e considerando as peculiaridades locais.

No entanto, o princípio de autonomia delegado aos municípios para gerenciar o atendimento à educação é contraditório se considerarmos que além de todos os desafios colocados para o gerenciamento da educação, os recursos financeiros não acompanharam a transferência das unidades antes sob responsabilidade do governo estadual. Os investimentos para a ampliação de oferta da educação infantil ainda são insuficientes para garantir o atendimento de toda a demanda.

Nessa trajetória de garantir recursos para a educação infantil e ensino fundamental, muitos municípios passaram a dar prioridade às exigências legais, ou seja, garantem o atendimento às faixas etárias obrigatórias, sendo as demais atendidas com base nas condições econômicas e sociais, nos compromissos políticos e nas convicções ideológicas dos gestores educacionais.

Como os municípios são os principais responsáveis pela oferta da educação infantil, eles se constituem também em atores privilegiados no processo de articulação com o governo federal e iniciativa privada para a ampliação de sua rede de ensino, buscando diferentes estratégias para o atendimento infantil em creches e pré-escolas. Para que um patamar satisfatório de qualidade seja atingido, é



fundamental que o poder público, nos níveis da administração federal, estadual e municipal, atue em regime de colaboração recíproca, o que evidencia a importância das parcerias e participação em programas do governo federal para que os gestores municipais ampliem os recursos disponibilizados para a educação infantil.

É importante salientar que as demandas para a educação infantil em nosso país superam em muito os valores necessários para a ampliação do atendimento. Os valores repassados para a educação infantil nos municípios estão aquém do necessário para um padrão mínimo de qualidade, conforme estabelecem os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil. Mesmo com diferentes ações provenientes do Governo Federal, que disponibiliza inúmeros programas e linhas de financiamento que possibilitam investimentos educacionais, os municípios não têm conseguido atender a toda a demanda da educação infantil e estão longe de atingir as metas do PNE/2014. Esse fato nos leva a questionar até que ponto a educação infantil é realmente prioritária na formulação das Leis orgânicas Municipais, e mesmo em termos nacionais, podemos questionar até que ponto a política atual de financiamento é suficiente para um país como o Brasil.

As políticas públicas que atualmente são direcionadas para ampliar o atendimento e garantir o acesso das crianças à educação infantil ainda não se constituem em políticas universalistas<sup>20</sup>. Assim, é possível ainda observar que, na tentativa de garantir que todas as parcelas da população sejam atendidas, o Governo Federal tem investido em políticas residualistas, ou melhor, tem lançado programas e ações que contemplam parcelas específicas da população, como é o caso dos sistemas de cotas ou programas de transferência de renda para as famílias mais carentes. (BARBOSA, 2013). Quando olhamos para a educação infantil no Brasil e os critérios estabelecidos para atender à demanda, percebemos que estamos realmente diante de uma política residualista, pois embora se reconheça a creche como direito e como instituição educativa, a oferta incipiente, muito aquém da demanda. E, embora se observe essa opção por políticas mais focais ainda permanecem os dados nacionais indicando que a parcela mais pobre, as crianças negras são aquelas que menos acesso tem a educação infantil.

---

<sup>20</sup> Políticas públicas universalistas – se constituem de ações políticas voltadas para a garantia dos direitos de toda a população (políticas como saúde, habitação, educação, saneamento e segurança), ou seja, ações que são entendidas como direito de todos desde o nascimento (NUNES e CORSINO, 2013).

Na última década, uma série de ações do governo tiveram impacto direto visando dotar mais recursos para a implementação das instituições de educação infantil e ampliação do número de matrículas. Dessas ações, muitas fazem parte do PAR – Plano de Ações Articuladas (GOMES, 2015), instrumento que inaugurou um novo regime de colaboração entre Governo Federal, estados e municípios e, que possibilitou a transferência de recursos aos municípios pela União através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação – FNDE. As ações e programas financiados pelo FNDE são descritas no PDE – Plano de desenvolvimento da Educação, que condicionou o apoio técnico e financeiro do MEC à assinatura, pelos estados, Distrito Federal e municípios, do Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação<sup>21</sup>. Depois da adesão ao Compromisso, os entes federativos devem elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR). Todos os 5.563 municípios, os 26 estados e o Distrito Federal aderiram ao Compromisso, segundo dados do portal de acesso à informação do FNDE.

Outra ação importante é o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE<sup>22</sup>, que consiste na assistência financeira às escolas públicas das redes municipal, estadual e Federal, como também as escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. Esse recurso é destinado à melhoria da infraestrutura física e pedagógica. Até 2008, o fundo contemplava apenas o ensino fundamental; em 2009, foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas de ensino Médio e Educação Infantil e as escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos.

Destacamos ainda o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de equipamentos para a Rede escolar pública de Educação Infantil –PROINFANCIA, que foi instituído em abril de 2007 para suprir a carência de vagas nas redes municipais de educação infantil, sendo prestada assistência financeira suplementar por parte do MEC/FNDE para a construção de novas unidades escolares baseadas em projetos padronizados oferecidos pelo FNDE. A partir de 2010, o PROINFANCIA

---

<sup>21</sup> O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi inspirado nos 200 municípios que apresentaram o melhor o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Constitui-se em uma estratégia utilizada para regulamentar o regime de colaboração com municípios, estados e Distrito Federal e com a participação das famílias e da comunidade, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

<sup>22</sup> O recurso do PDDE é repassado uma vez por ano e seu valor é calculado com base no número de alunos matriculados na escola segundo o Censo Escolar do ano anterior. O dinheiro destina-se, entre outros, à aquisição de material permanente, como fogão para o preparo da merenda escolar, bem como para realizar pequenos reparos na escola, de forma a torná-la mais confortável.

passou a ser atendido pelo PAC 2 – Programa de Aceleração do Crescimento, que diz respeito ao planejamento e execução de grandes obras.

O programa BRASIL CARINHOSO também é uma ação do Governo Federal que faz parte do Plano Brasil sem Miséria, lançado em 2011, e tem como objetivo expandir a quantidade de matrículas em creches públicas ou conveniadas para crianças de 0 a 4 anos, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF. O Valor repassado para os municípios, por ano, para cada vaga preenchida por criança do PBF, é de aproximadamente R\$ 900,00, para crianças matriculadas em período parcial, e R\$ 1.500,00 para as matrículas de período integral, o que corresponde a 50% do piso do FUNDEB para essa etapa da educação.

Todas essas ações do Governo Federal indicam modificações em relação a educação infantil, no entanto, entendemos que ainda não podemos consolidar como avanços na área, posto que, permanecemos com sérios problemas de financiamento; a diferença entre o número de crianças atendidas na pré-escola e na creche é ainda gritante, muitas famílias continuam sem conseguir matricular seus filhos/as. No entanto, não podemos negar alguns impactos que essas ações tiveram na educação infantil; mas não podemos deixar de mencionar o fato de que se constituem em programas de Governo ou metas que têm um tempo pré-determinado, o que evidencia a necessidade de rever o financiamento da educação em nosso país, já que todas as estratégias de ampliação e supressão de demandas estão diretamente condicionadas aos recursos financeiros.

Retomando o ponto inicial desta discussão, que é pensar nas estratégias utilizadas pelos municípios para o provimento da educação infantil, podemos avaliar os impactos dos programas do governo para a educação de 0 a 3 anos em cada um dos municípios envolvidos na pesquisa. No entanto para dar apoio a esta discussão é necessário conhecer os dados relativos à educação infantil em um contexto nacional e, a partir deles, estabelecer parâmetros de referência para compreender a dinâmica municipal.

## 2.1 Expansão das Instituições de Educação Infantil no Brasil

A descentralização da educação infantil para a esfera municipal não foi acompanhada de recursos que possibilitassem uma oferta adequada de vagas de acordo com as necessidades da família, conforme já discutimos anteriormente. Os resultados ou efeitos dessa política de governo podem ser melhor compreendidos quando analisados os dados numéricos de instituições e matrículas coletados no censo demográfico, nos bancos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, FNDE e INEP<sup>23</sup>. Esses dados nos permitiram visualizar a expansão histórica da educação infantil, direcionando o olhar para o atendimento de 0 a 3 anos, que é nosso objeto de estudo.

Na sequência, apresentaremos a expansão das instituições de educação infantil no Brasil no período de 2007 a 2014. Esse recorte temporal é justificado por ser o período em que a educação infantil ganha maior visibilidade ao ser contemplada financeiramente com o FUNDEB e também pela predominância de planos de ações e políticas públicas que mudaram a própria configuração da educação infantil, como a ampliação do ensino fundamental com matrícula obrigatória aos seis anos de idade. Esse fato acabou modificando a faixa etária da pré-escola. E, mais recentemente a obrigatoriedade de matrícula para as crianças de quatro e cinco anos.

Após a descentralização da educação, que coloca sob responsabilidade dos municípios o compromisso de manter as instituições de educação infantil e ensino fundamental, mas afirma a importância de atender *prioritariamente* ao ensino fundamental (art. 11º da LDB 9394/96), cria-se uma tensão na já fragilizada educação infantil, em especial a creche, que passou a ser organizada e estruturada segundo os contextos de influência<sup>24</sup> e visão política ideológica dos gestores municipais.

Apesar da ampla discussão sobre os direitos das crianças de frequentar a educação infantil, os avanços na última década foram insuficientes para atender à demanda por creches e pré-escolas. Os dados da Tabela 1 e Tabela 2 apresentam

---

<sup>23</sup>Verificados os anuários de 2004 a 2014 em cada um dos bancos de dados.

<sup>24</sup>Conforme descrito na introdução, o referencial analítico, de Stephen Ball propõe a análise das políticas com base em cinco contextos: contexto de influência; contexto da produção de texto; contexto da prática; contexto dos resultados e contexto de estratégia política, (MAINARDES, 2006).

um aumento gradual no número de instituições de educação infantil na última década, e, a considerar os períodos de variações, podemos associá-los às políticas públicas anteriormente mencionadas.

Tabela 1: Ampliação do número de Instituições de Educação Infantil no Brasil

	<u>Número absoluto de instituições por ano</u>	<u>Ampliação em números absolutos de instituições</u>	<u>Percentual de aumento</u>
<b>2004</b>	131.916	9.120	<b>7,42%</b>
<b>2005</b>	137.912	5.996	<b>4,55%</b>
<b>2006</b>	142.054	5.195	<b>3,00%</b>
<b>2007</b>	143.107	1.053	<b>0,74%</b>
<b>2008</b>	147.609	4.502	<b>3,15%</b>
<b>2009</b>	149.593	1.984	<b>1,35%</b>
<b>2010</b>	152.374	2.781	<b>1,86%</b>
<b>2011</b>	154.934	2.560	<b>1,68%</b>
<b>2012</b>	160.456	5.522	<b>3,56%</b>
<b>2013</b>	163.339	2.883	<b>1,80%</b>
<b>2014</b>	165.140	1.801	<b>1,10%</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nas Sinopses estatísticas microdados – INEP, consideradas as creches e pré-escolas, públicas e privadas.

Tabela 2: Ampliação do número de Creches no Brasil de 2004 a 2014

	<u>Número absoluto de instituições por ano</u>	<u>Ampliação em números absolutos ano a ano</u>	<u>Percentual de aumento</u>
<b>2004</b>	15.752	1.309	<b>9,06%</b>
<b>2005</b>	17.086	1.334	<b>8,46%</b>
<b>2006</b>	18.492	1.406	<b>8,22%</b>
<b>2007</b>	22.289	3.797	<b>20,53%</b>
<b>2008</b>	23.174	885	<b>3,98%</b>
<b>2009</b>	24.731	1.557	<b>6,72%</b>
<b>2010</b>	26.855	2.124	<b>8,59%</b>
<b>2011</b>	28.594	1.739	<b>6,48%</b>
<b>2012</b>	30.800	2.206	<b>7,71%</b>
<b>2013</b>	32.757	1.957	<b>6,36%</b>
<b>2014</b>	34.589	1832	<b>5,60%</b>

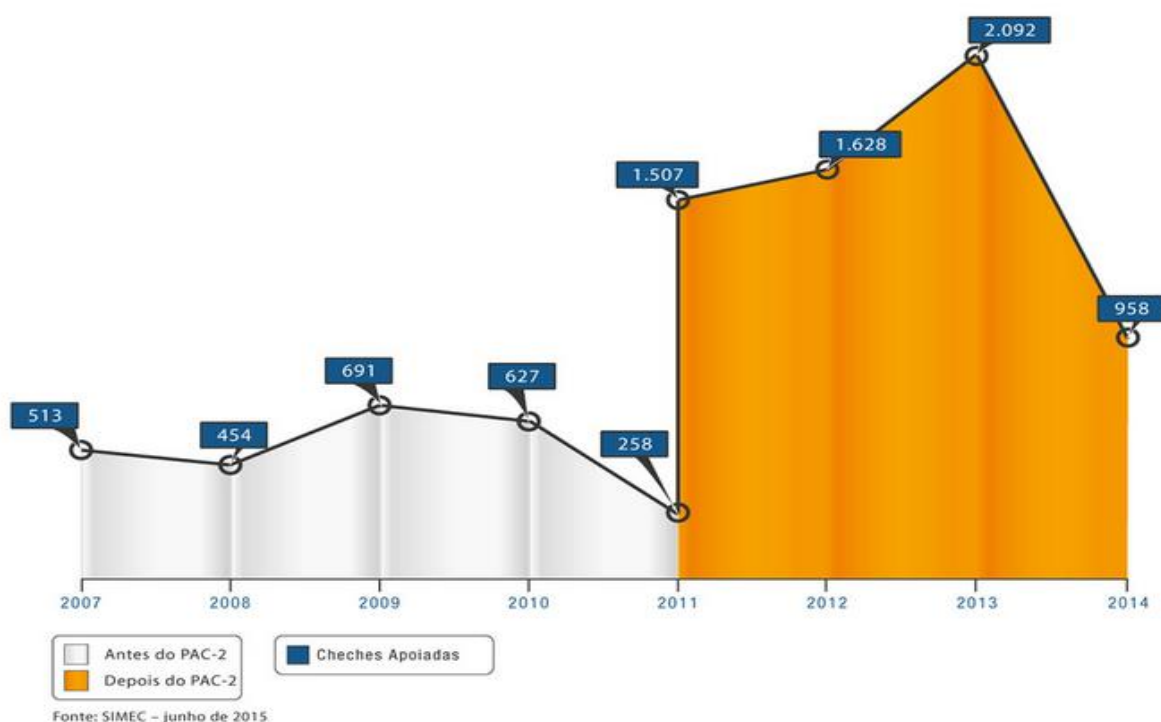
Fonte: Elaboração própria, com base nas Sinopses estatísticas microdados – INEP. Em 2003 o Brasil possuía 14.443 Creches Públicas (Federal, Estadual e Municipal)

Na Tabela 2 apresentamos especificamente o número de instituições, com atendimento para 0 a 3 anos. Para essa faixa etária, o incremento foi mais significativo, com um aumento anual médio de 9,61%, sendo que os períodos de maior ampliação ocorreram em 2004, 2007. Em 2004 o aumento pode estar relacionado ao PNE/2001, que reafirma a importância da educação infantil e estabelece metas para a ampliação do atendimento, conforme dito anteriormente. 2007 foi o ano de maior ampliação no número de creches, além do FUNDEB, que foi o grande indutor para esse incremento, outros dois fatores precisam ser considerados: a ampliação do ensino fundamental para nove anos e a criação do PROINFÂNCIA.

Ainda ao se analisar os dados acima demonstram um incremento gradual no número de instituições de educação infantil no período de 2004 a 2014, com uma média de crescimento anual de 2,75%. Se considerarmos que em 2003 havia 122.796 registradas no banco de dados do INEP e que em 2004 esse número aumentou em 7,42%, podemos perceber que esse ritmo não oportunizaria o cumprimento das metas do PNE/2001 de ampliar, no prazo de cinco anos, o percentual de atendimento, de forma a contemplar 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos. Importante lembrar que em termos de aumento de vagas esse aumento nas instituições não guardou uma relação direta. Isto é, se considerarmos o intervalo entre 2004 e 2014 tivemos um aumento de 18.837 instituições; no entanto, em termos de vagas absolutas tivemos um aumento de 523 novas vagas. Esses números indicam o quanto não foi prioridade esse atendimento. Assim, chegamos ao final de 2007 com apenas 17,1% da população de 0 a 3 anos sendo atendida, segundo dados da Avaliação do Plano Nacional-2001 a 2008, publicado no documento de avaliação do INEP (BRASIL/INEP, 2009, p. 34).

Em relação especificamente a construção, de acordo com os dados do FNDE (2014), no período de 2007 a 2014, 8.728 novas instituições de educação infantil foram construídas através do programa PROINFÂNCIA, sendo que em 2011 este programa ganha maior visibilidade ao ser incorporado ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), conforme demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 1: Creches apoiadas por ano pelo PROINFÂNCIA



Fonte: Portal do FNDE 2014

Embora o PROINFÂNCIA tenha contribuído para a construção de novas instituições de educação infantil, ao analisar os dados de 2007, percebemos que este não foi o principal indutor de aumento desse período, já que, conforme dados da Tabela 1 a ampliação do número absoluto de instituições de educação infantil, considerando creches e pré-escolas, foi de apenas 0,74%, enquanto que a Tabela 2 demonstra a ampliação de 20,53% no número de creches.

Sobre isso podemos considerar que o grande aumento apresentado em 2007 pode estar muito mais relacionado com a Lei nº 11.274/2006 que ampliou o ensino fundamental para nove anos, o que ocasionou a migração das crianças da pré-escola para o ensino fundamental, o que deveria oportunizar a ampliação de vagas na educação infantil.

Desse modo, observamos que a ampliação do ensino fundamental de nove anos produz nesse período muitos efeitos, não só na ampliação de matrículas, mas em toda a estrutura de ensino. Mainardes (2006), com base nas propostas do ciclo de políticas de Stephen Ball, argumenta que as políticas públicas não são apenas

implantadas, mas produzem efeitos que deveriam ser analisados em termos de seus impactos sociais. Dito de outra forma, uma política social não deveria ser implantada sem que a previsão das implicações que essa mudança causaria na vida das pessoas envolvidas. Os impactos provenientes da implementação do ensino fundamental de nove anos não foram poucos. Essa medida foi considerada polêmica do ponto de vista pedagógico, pois

foi adotada sem que se previsse um período de transição, nem regras claras sobre a idade exata em que as crianças deveriam ser aceitas no primeiro ano, nem o treinamento em serviço para que os professores se preparassem para os alunos mais novos, nem esclarecimentos aos pais sobre os motivos dessa mudança, nem a adaptação de prédios, equipamentos, mobiliários, e materiais escolares. (CAMPOS, 2010, p. 10).

Delgado e Barbosa (2012, p.10) perguntam: “porque motivo as decisões foram tão rápidas e pouco participativas? Para quem foi pensado o ensino de nove anos?”. É muito difícil pensar essa lógica de organização de ensino sem considerar a lógica do mercado. Basta retomar as discussões sobre o financiamento da educação e pensar que neste momento histórico o Fundo de Manutenção da Educação contemplava apenas o ensino fundamental. A quase ausência de fundos para manter a educação infantil induziu muitos municípios a matricularem as crianças de 6 anos no ensino fundamental, como forma de garantir uma cota maior do fundo. Essa é uma das justificativas para a ampliação do ensino. Outra bem mais polêmica pode estar relacionada a uma estratégia política utilizada como *marketing* em um ano pré-eleitoral (CRAIDY e BARBOSA, 2012).

A crítica de Craidy e Barbosa a essa política reside no fato da política de ampliação do ensino fundamental ter sido apresentada sem debate público relevante, visto que apenas “um representante do Congresso Nacional teve o poder de modificar uma situação que afeta a vida de milhões de pessoas” (2012, p. 19).

Há que se considerar um aspecto positivo do ensino de nove anos, que é a ampliação do acesso à educação infantil. Com a migração das crianças de 6 anos para o ensino fundamental, abrem-se mais possibilidades de atendimento para as crianças de 0 a 5 anos. O documento *Política Nacional para a Educação Infantil*, que discute a inclusão das crianças aos seis anos no ensino fundamental, orienta que:

Essa etapa colocada aos sistemas de ensino diminui a demanda para a etapa educacional educação infantil e amplia a possibilidade de matrícula para crianças de 4 e 5 anos. Para tanto é imprescindível garantir que as



salas continuem disponíveis para a educação infantil, não sendo utilizadas para o ensino fundamental (BRASIL, 2006, p. 6).

Em síntese, a implementação do ensino fundamental de nove anos resultou em uma ampliação expressiva do atendimento em creches, sem ter ampliado na mesma proporção o número de instituições de educação infantil.

A tabela abaixo apresenta um panorama geral do número de instituições de educação infantil no Brasil, divididas entre creche e pré-escola e as redes pública e privada.

Tabela 3: Ampliação das Instituições Públicas e Privadas de Educação Infantil no Brasil

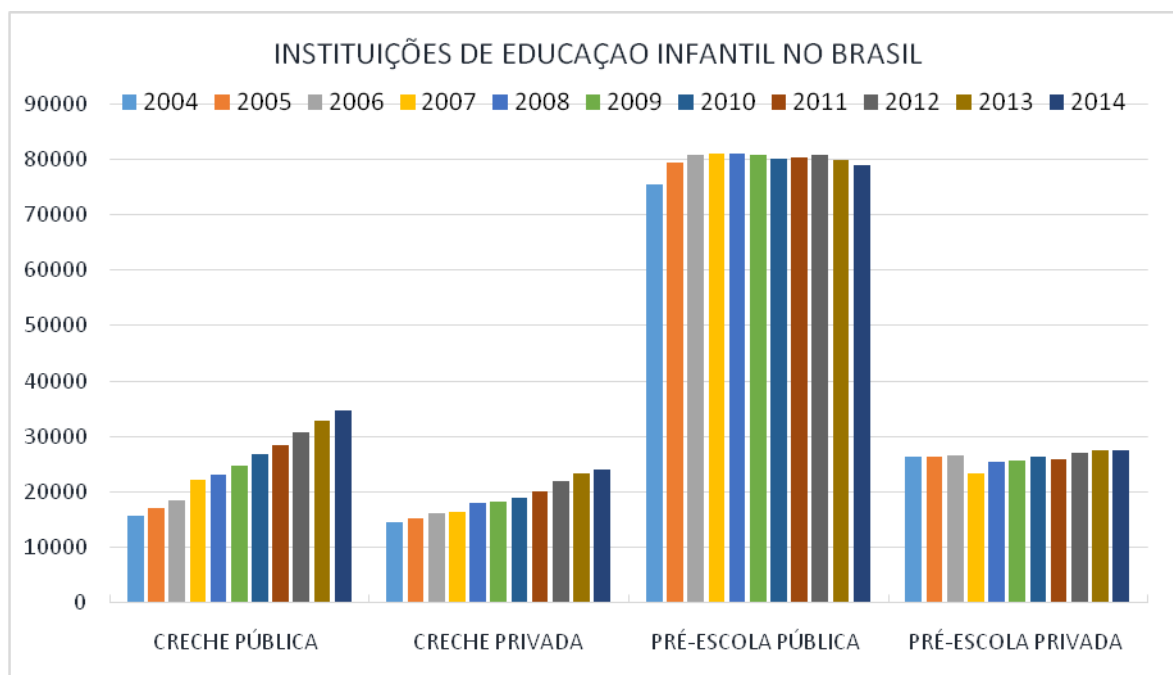
ANO	PÚBLICA				PRIVADA				TOTAL
	Creche	%	Pré-escola	%	Creche	%	Pré-escola	%	
<b>2004</b>	15.752		75.360		14.514		26.290		<b>131.916</b>
<b>2005</b>	17.086	<b>8,47</b>	79.324	<b>5,26</b>	15.210	<b>4,80</b>	26.292	<b>0,07</b>	<b>137.912</b>
<b>2006</b>	18.492	<b>8,23</b>	80.786	<b>1,85</b>	16.187	<b>6,42</b>	26.589	<b>1,13</b>	<b>142.054</b>
<b>2007</b>	22.289	<b>20,5</b>	81.042	<b>0,31</b>	16.495	<b>1,91</b>	23.281	<b>-12,4</b>	<b>143.107</b>
<b>2008</b>	23.174	<b>3,97</b>	81.078	<b>0,04</b>	17.977	<b>8,99</b>	25.380	<b>9,01</b>	<b>147.609</b>
<b>2009</b>	24.731	<b>6,72</b>	80.806	<b>-0,33</b>	18.299	<b>1,80</b>	25.757	<b>1,49</b>	<b>149.593</b>
<b>2010</b>	26.855	<b>8,60</b>	80.128	<b>-0,84</b>	19.083	<b>4,29</b>	26.308	<b>2,14</b>	<b>152.374</b>
<b>2011</b>	28.594	<b>6,48</b>	80.299	<b>0,21</b>	20.048	<b>5,06</b>	25.993	<b>-1,20</b>	<b>154.934</b>
<b>2012</b>	30.800	<b>7,71</b>	80.728	<b>0,54</b>	21.865	<b>9,07</b>	27.063	<b>4,12</b>	<b>160.456</b>
<b>2013</b>	32.757	<b>6,36</b>	79.789	<b>-1,17</b>	23.262	<b>6,39</b>	27.531	<b>1,73</b>	<b>163.339</b>
<b>2014</b>	34.589	<b>5,60</b>	78.920	<b>-1,09</b>	24.027	<b>3,29</b>	27.604	<b>0,27</b>	<b>165.140</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nas Sinopses do FNDE.

A coexistência de duas redes de ensino, a pública e a privada, é histórica no país e sempre resultaram em modos e espaços distintos de atendimento à infância; de modo que muitas vezes, os atendimentos alternativos se configuraram como locais precarizados e sem profissionais com formação específica para educação infantil. Desse modo além de evidenciar uma *desresponsabilização* do Estado demonstra como a educação é também interesse da iniciativa privada que a compreende como um serviço a ser prestado.

Para melhor exemplificação dessa afirmação, apresentamos os mesmos dados da tabela acima em forma de gráfico, que demonstra a diferença no número de instituições públicas e privadas no Brasil.

Gráfico 2: Número de Instituições de Educação Infantil no Brasil – 2004 a 2014



Fonte: Elaboração própria - com base nas Sinopses estatística - microdados – INEP

De acordo com o gráfico, percebemos que na pré-escola o atendimento é predominantemente público, com um número de instituições que se aproxima do triplo das instituições privadas, enquanto na creche o atendimento pelo setor público e pelo privado quase se equivalem. No segmento creche, é interessante observar como ampliou sua ação em ambas as redes. Já na pré-escola, apesar de não haver ampliado muito o número de instituições na última década, a oferta no sistema pública ainda é permanece em maior número.

Mesmo estando claro na CF/1988 que a oferta da educação infantil (creche e pré-escola) é responsabilidade pública, quando a LDB definiu como responsabilidade dos municípios a educação infantil e o ensino fundamental, em regime de colaboração, não ficou explícito como seria esse regime, nem como ocorreria o financiamento. Esse fato, somado as políticas restritivas da década de 1990, a histórica divisão entre creche e pré-escola no que diz respeito ao número de matrículas, observamos o baixo investimento no segmento creche.

O art. 5º da LDB/96 também reforça a prioridade de atendimento quando diz:

§ 2º. Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurar em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais (BRASIL, 1996, sem grifos no original).

Diante da exigência legal de que até 2016 todas as crianças de 4 e 5 anos estejam matriculadas na educação infantil, há uma grande tendência de esses números virem a se tornar ainda mais contrastantes nos próximos anos, repetindo o quadro de retração do número de pré-escolas privadas que aconteceu 2007 quando instituída a obrigatoriedade de atendimento aos 6 anos.

As instituições de educação infantil privadas, filantrópicas, sem fins lucrativos, conseguiram manter os atendimentos aos serem beneficiadas pelo FUNDEB. Que fortaleceu a ampliação de convênios entre esferas públicas e privadas ou como definem Campos e Campos (2012), as instituições de educação infantil do setor privado tornam-se prestadoras de serviço ao Estado.

Quando dizemos que essa prática tende a se fortalecer, temos como argumento, além da falta de vagas do setor público, a abertura garantida pelo FUNDEB de que as creches financiadas pelo setor público possam se beneficiar da verba até o final da vigência do fundo, ou seja, até 2020.

Zarpelon (2011) faz uma ampla discussão sobre as políticas de conveniamento adotadas logo após a instituição do FUNDEB. Segundo ele, a Emenda Constitucional – EC/59 reforçou essa tendência no inciso 3º do art. 3º, que diz que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade de atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrões de qualidade e equidade nos termos do PNE” (EC 59, BRASIL, 2009).

O desafio para a universalização da educação infantil ainda é a ampliação do número de instituições, pois não basta apenas garantir as matrículas de 4 e 5 anos; há que se pensar em meios para cumprir as metas do PNE/2014, que é garantir a ampliação do atendimento para 0 a 3 anos e instituir progressivamente o turno integral. Sem que novas instituições de educação infantil sejam construídas em tempo hábil para dar conta de atender à demanda, prevê-se que os municípios buscarão outras estratégias para o atendimento de 0 a 3 anos. Algumas destas estratégias já se tornam conhecidas, como a adoção a parcialização do

atendimento, como forma de atender a um número maior de matrículas; a desobrigação do Estado com a creche, o que diretamente impulsiona essa demanda para a iniciativa privada, fazendo reaparecer diferentes modelos de instituições que foram amplamente utilizadas em outros momentos da história, como as instituições conveniadas, filantrópicas, domiciliares e comunitárias.

Esse cenário apresentado até o momento, em que apenas uma faixa da população infantil é priorizada pelo atendimento público, produz efeitos que precisam ser colocados nas agendas das discussões. Mesmo diante da ampliação do número de creches, que não pode ser desconsiderada, perguntamo-nos se essa aplicação ocorreu porque há uma preocupação com os direitos da criança ou como forma de atender às demandas sociais de combate à pobreza. O poder público, ao secundarizar o atendimento à creche, conseguirá manter a função educativa? Qual a garantia de qualidade nessas instituições? Todas essas indagações ainda se fazem pertinentes para a sequência deste trabalho. Como forma de prosseguir a apresentação com dados quantitativos, buscamos estabelecer a mesma linha de pensamento a partir dos números de crianças matriculadas na educação infantil, em creches e pré-escolas e sobre o crescimento no número de instituições.

## 2.2 Expansão das matrículas na Educação Infantil no Brasil

Conforme apresentamos anteriormente, no período de 2004 a 2014 houve um incremento no número de instituições de educação infantil que atendem a crianças de 0 a 3 anos. Os dados nos permitem levantar a hipótese de que a ampliação do número de creches não aumentou tanto pela construção de novas instituições, mas, pela nova configuração da educação básica estabelecida pela EC 59. A creche, por assim dizer, ocupou espaços anteriormente utilizados pela pré-escola. Para compreender melhor o processo de expansão das creches no Brasil, a Tabela 4 apresenta a evolução de matrículas na educação infantil em todas as regiões do país e no estado de Santa Catarina, nos anos de 2004 e 2014.

Tabela 4: Evolução das matrículas na Educação Infantil – Públicas e Privadas por Região do Brasil de 2004 e 2014.

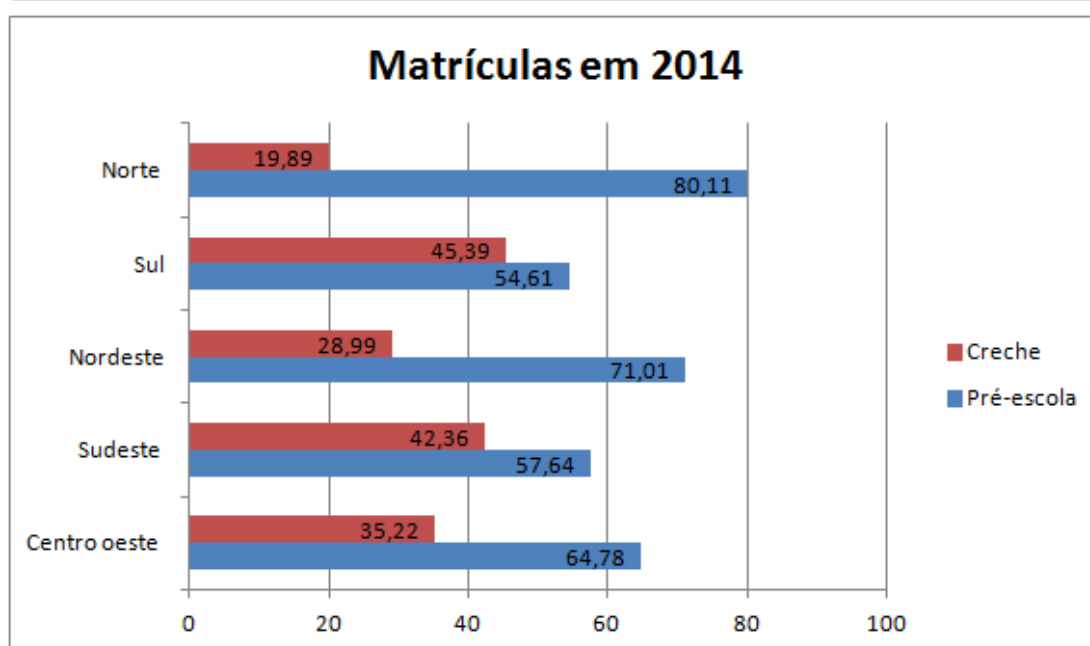
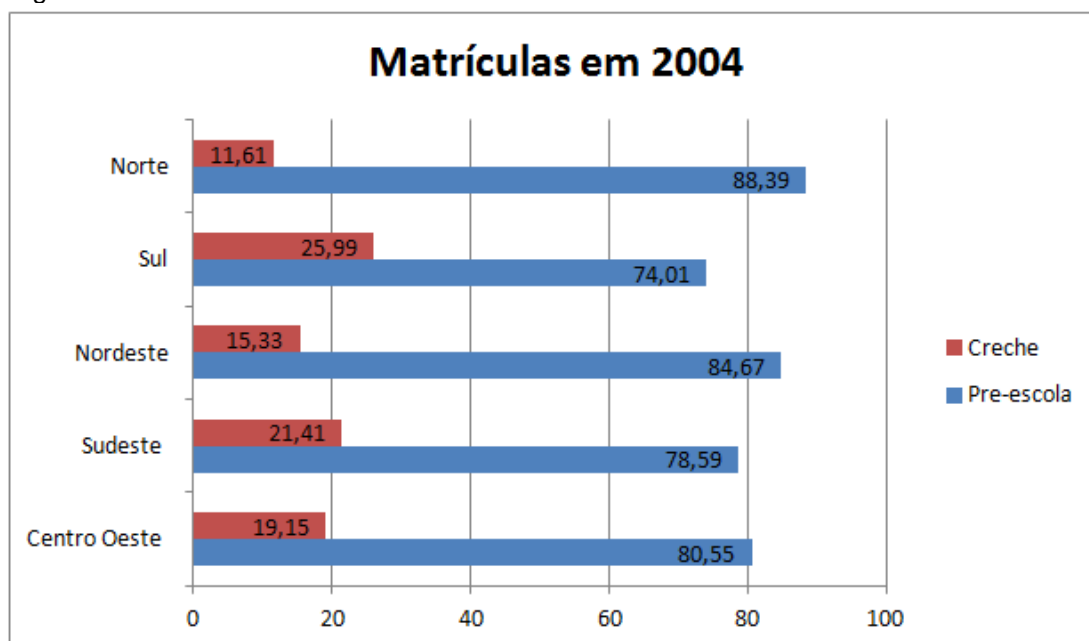
	<u>CRECHE</u>			<u>PRÉ-ESCOLA</u>		
	<u>2004</u>	<u>2014</u>	<u>%</u>	<u>2004</u>	<u>2014</u>	<u>%</u>
<b><i>Brasil</i></b>	1.348.237	2.891.796	114,5	5.555.525	4.964.015	-10,7
<b><i>Santa Catarina</i></b>	69.810	150.272	115,2	176.450	160.392	-9,1
<b><i>Norte</i></b>	74.735	123.669	65,4	568.940	498.162	-12,44
<b><i>Sul</i></b>	240.178	482.894	101,0	683.917	580.900	-15,06
<b><i>Nordeste</i></b>	413.829	630.038	52,3	2.285.556	1.542.674	-32,5
<b><i>Sudeste</i></b>	639.825	1.466.516	129,2	2.422.756	1.994.949	-17,6
<b><i>Centro Oeste</i></b>	81.610	188.859	131,4	344.397	347.330	0,85

Fonte: Elaboração própria, com base nas Sinopses Estatísticas e microdados do censo escolar.

A divisão por creche e pré-escola, permite uma visualização do percentual de aumento nesses dois segmentos. Nesse período, os desdobramentos das políticas fizeram com que houvesse um aumento significativo no número de matrículas na creche, ao mesmo tempo em que a pré-escola reduziu o atendimento em todas as regiões. Talvez isso pudesse corroborar a hipótese que a diminuição de matrículas na pré-escola e, o crescimento na creche, poderia ser em virtude do atendimento agora ir até os cinco anos (diminuindo as taxas na pré-escola) e os espaços e professores serem mobilizados para atender o 0 -3 anos. No entanto, também há um outro fator a ser considerado: o atendimento a pré-escola era em média de 805; terá que crescer mais 20% pelo menos, isso variando muito quando consideramos as diferentes regiões e municípios no Brasil, a 100% em 2016.

Além dos fatores já mencionados de reorganização do ensino e instituição do FUNDEB, um fator não menos importante a se considerar nesse quadro de evolução de matrículas é a mudança no procedimento de coleta das informações do Censo Escolar, que, ao contar com informações dos indivíduos e ter a data de referência da coleta modificada, reduziu de maneira drástica a dupla contagem de alunos. De acordo com o INEP, em 2005 inicia-se um novo ciclo de reformulação operacional e metodológica do Censo Escolar, que culminou em 2007 com a implantação do sistema Educacenso.

Gráfico 3 : Distribuição das matrículas na Educação Infantil - Públicas e Privadas por Região do Brasil de 2004 e 2014.



Fonte: Elaboração própria, com base nas Sinopses Estatísticas e microdados do censo escolar.

Quando analisamos os mesmos dados acima apresentados em forma de gráfico, podemos visualizar a diferença no atendimento das creche e pré-escola no período de 2004 e 2014.

No ano de 2004, o atendimento na pré-escola, na maioria das regiões do Brasil, foi em média três vezes superior ao atendimento em creches, sendo que na região Nordeste essa diferença chegou a ser cinco vezes maior. Chegamos ao ano

de 2014 com dados mais animadores para a creche. As regiões sul e sudeste, já se aproximam de um equilíbrio no número de matrículas, sendo quase 50% das matrículas da educação infantil destinadas à creche. O mesmo, no entanto, não aconteceu nas regiões norte e nordeste, onde o atendimento em creches ainda é muito abaixo do atendimento na pré-escola.

Os dados da Tabela 5 apresentam a evolução no número de matrículas na educação infantil nos anos de 2004 a 2014 em todo o país.

Tabela 5: Evolução das Matrículas na Educação Infantil – Brasil, 2004 a 2014

<u>ANO</u>	<u>CRECHE</u>	<u>Evolução</u>	<u>PRÉ-ESCOLA</u>	<u>Evolução</u>
<b>2004</b>	1.348.237		5.555.525	
<b>2005</b>	1.414.343	<b>4,90%</b>	5.790.670	<b>-4,0%</b>
<b>2006</b>	1.427.095	<b>0,90%</b>	5.558.153	<b>-4,01%</b>
<b>2007</b>	1.569.619	<b>9,99%</b>	4.863.100	<b>-12,50%</b>
<b>2008</b>	1.739.188	<b>10,80%</b>	4.893.980	<b>0,63%</b>
<b>2009</b>	1.896.363	<b>9,03%</b>	4.866.268	<b>-0,56%</b>
<b>2010</b>	2.064.653	<b>8,88%</b>	4.692.045	<b>-3,58%</b>
<b>2011</b>	2.298.707	<b>11,33%</b>	4.681.345	<b>-0,22%</b>
<b>2012</b>	2.540.791	<b>10,53%</b>	4.754.721	<b>1,56%</b>
<b>2013</b>	2.730.119	<b>7,45%</b>	4.860.481	<b>2,22%</b>
<b>2014</b>	2.891.976	<b>5,92%</b>	4.964.015	<b>2,13%</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nas Sinopses estatísticas - microdados – INEP.

Como já nos referimos anteriormente, o número de matrículas e o número de instituições não apresentaram o mesmo quadro de evolução, ou seja, em 2007 a ampliação no número de creches foi de 20, 54%, conforme Tabela 3, enquanto o número de matrículas aumentou apenas 9,99%, coadunando com a política de reestruturação do ensino.

A partir de 2007, o incremento em creches continua, mas de forma mais equilibrada, com um aumento médio de 8% ao ano, enquanto a pré-escola segue diminuindo 1,8% ao ano. O crescimento no número de matrículas na creche é interrompido a partir de 2011, chegando-se a 2014 com praticamente a metade do crescimento. Contrariamente, houve crescimento na pré-escola. O que nos permite pensar que ao aproximando-se o prazo final de implantação da obrigatoriedade da

pré-escola, os governos municipais claramente passaram a priorizar esta, reduzindo vagas nas creches.

Analisando todos esses dados não podemos desconsiderar que, a partir da reestruturação do ensino fundamental de nove anos, a pré-escola perdeu em números de demanda, já que anteriormente atendia as faixas etárias de 4,5 e 6 anos e passou a atender apenas a duas faixas etárias, enquanto a creche atende às crianças desde seus primeiros meses de vida.

Conforme debatemos até o momento, as políticas para a educação infantil nessa última década infringiram algumas mudanças no cenário da educação infantil, entretanto, os dados até aqui estudados indicam que os governos municipais continuam priorizando o atendimento na pré-escola, ou seja, a etapa mais próxima do ensino fundamental.

Ao se considerar essa realidade, questionamo-nos qual é realmente o fator que predomina no atendimento das crianças de 0 a 3 anos? O fator econômico, que seleciona quem será destinatário desse atendimento? O fator social, que prioriza as demandas da sociedade ou o direito da criança de receber educação pública de qualidade desde o seu nascimento?

Para compreender como a educação de 0 a 3 anos tem sido planejada, para os próximos anos, vamos direcionar nossa atenção para os dados locais, analisando a aplicação das políticas públicas na região da AMUNESC no período de 2007 a 2014<sup>25</sup>.

### 2.3 Características socioeconômicas dos municípios da AMUNESC

Depois de conhecer o panorama geral da Educação Infantil no Brasil e discutir brevemente as principais políticas que influenciaram no incremento e retração no atendimento à creche e à pré-escola, passaremos a discutir os dados mais específicos da região na AMUNESC, que é o *locus* estabelecido para essa pesquisa.

---

<sup>25</sup> Até o momento estávamos adotando o recorte temporal de uma década para analisar a evolução das demandas. No entanto, para seguir com as análises na região da AMUNESC, delimitamos o recorte de 2007 a 2014, visto que os dados do INEP e FNDE só passaram a registrar os dados municipais com a divisão por faixa etária de atendimento – creche e pré-escola – após a instauração do FUNDEB.



Com sede em Joinville, a Associação dos Municípios da região Nordeste de Santa Catarina – AMUNESC é uma entidade sem vinculação político-partidária, é reconhecida como de utilidade pública estadual através da Lei nº4313, de 19/05/69.

De acordo com informações divulgadas no site da AMUNESC, essa Associação, esta conseguiu a necessária desvinculação política após uma estratégica reforma em 1981 em seus Estatutos, implantando um criativo sistema de rodízio no exercício de sua presidência, proibindo a reeleição.

A AMUNESC presta serviços nas áreas de planejamento urbano e regional, assessoria jurídica, assessoria financeira, elabora projetos de engenharia e arquitetura, além de atuar em áreas específicas, como educação e saúde. Fazem parte da entidade os municípios de Araquari, Balneário Barra do Sul, Campo Alegre, Garuva, Itapoá, Joinville, Rio Negrinho, São Bento do Sul e São Francisco do Sul.

Figura 1. Área de abrangência da AMUNESC



Fonte: Amunesc

Assinalar as principais características dos municípios, conhecer sua cultura, seu perfil socioeconômico, perceber as singularidades e o modo como administram o sistema educacional é fundamental para verificar as influências políticas e as estratégias que os governantes locais utilizam para atender a suas demandas sociais.

A região pesquisada tem uma localização privilegiada, entre o planalto e o litoral norte catarinense. Alguns municípios têm sua principal economia baseada em seus recursos naturais, conforme veremos a seguir:

Quadro 3: Principais características dos Municípios da AMUNESC

<b><i>ARAQUARI</i></b>
Localizada na área da Baía da Babitonga, banhada pelo Canal do linguado. Situada às margens da BR 280, com proximidade da BR 101, área que conduz ao porto de São Francisco do Sul. Economia movimentada pela pesca e festas tradicionais do maracujá e caranguejo.
<b><i>BALNEÁRIO BARRA DO SUL</i></b>
Apesar da pequena população, é uma das localidades mais antigas de Santa Catarina e do Brasil, pela proximidade com São Francisco do Sul. A maior parte da população “nativa” é descendente de portugueses e indígenas. Sua principal atividade econômica é a pesca de subsistência e o turismo de veraneio. Por muitos anos o principal acesso à Barra do Sul era via aquática pelo canal do linguado. Somente a partir de 1960 foi construída a estrada ligando Barra do Sul à Barra do Itapocu.
<b><i>CAMPO ALEGRE</i></b>
Campo Alegre tem sua economia baseada na agropecuária, principalmente com rebanhos bovinos, ovinos e equinos; na agricultura, com o cultivo da batata salsa, milho, fumo e feijão, e tendo como extrativismo a erva-mate, o carvão e o caulim; na área industrial predominam as indústrias moveleiras, que correspondem a 25% da economia campoalegrense. Campo alegre conquistou sua emancipação política em 1887; antes, era distrito de São Bento do Sul.
<b><i>GARUVA</i></b>

Portal de entrada para o Estado de Santa Catarina, com apenas 50 anos de história, Garuva vem se expandindo rapidamente devido à sua localização estratégica às margens da BR-101, SC-417 e SC-416, com a proximidade de grandes polos industriais, portos e aeroportos da região sul. Garuva se destaca na atividade metal mecânica, metalurgia, agroindústrias, madeireiras, entre outras, e está em grande ascensão na implantação de complexos logísticos, industriais e retroportuários o que diversifica o setor, oportunizando mão-de-obra imediata.

### **ITAPOÁ**

No Censo de 2010, Itapoá foi destaque como o município que apresentou o maior crescimento de domicílios ocupados do Brasil, superando em 40% as estimativas do IBGE. A cidade é campeã isolada em crescimento populacional no Norte de Santa Catarina. O aumento da população está relacionado com o início das obras do Porto de Itapoá, que teve sua abertura oficial em 2011. As bases econômicas do município são o turismo de veraneio, as atividades do porto, a construção civil, a pesca artesanal, e a agricultura de corte e leite.

### **JOINVILLE**

Maior cidade da região, responsável por cerca de 20% das exportações catarinenses. Figura entre os quinze maiores arrecadadores de tributos e taxas municipais, estaduais e federais. A cidade concentra grande parte da atividade econômica na indústria, com destaque para os setores metalomecânico, têxtil, plástico, metalúrgico, químico e farmacêutico.

### **RIO NEGRINHO**

Possui uma localização estratégica com seu perímetro urbano às margens da BR 280, rodovia que dá acesso aos portos de São Francisco do Sul e Itajaí. Sua economia destaca-se na área moveleira, sendo a madeira sua principal renda. Também se destaca pela agricultura de subsistência.

### **SÃO BENTO DO SUL**

Localizada às margens da BR-280. Colonizada em 1873, São Bento descobriu na transformação da madeira sua principal vocação, tornando-se a principal exportadora moveleira de Santa Catarina. Com uma economia inicialmente agropecuária, vem se expandindo rapidamente na área industrial.

## SÃO FRANCISCO DO SUL

A terceira cidade mais antiga do Brasil. Tombada pelo Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Procurada por milhares de turistas a cada verão. Possui o quinto maior porto brasileiro em movimentação de contêineres. Mais de 70% da renda do município é gerada pela movimentação portuária, com destaque também para o turismo e o comércio.

Fonte: Elaboração própria com base nos sites oficiais dos municípios

Os municípios pesquisados possuem características muito similares. Suas atividades sociais e culturais não diferem muito, são, de modo geral, municípios com um bom Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a principal diferença entre eles é a densidade demográfica. Destacamos os municípios de Joinville e São Bento do Sul, que apresentam as maiores densidades demográficas e, Campo Alegre, que tem a menor densidade demográfica da região. Chamamos a atenção para o Produto Interno Bruto - PIB de São Francisco do Sul, que, apesar da baixa densidade demográfica, tem o PIB que se aproxima do de Joinville, maior município da região. Conforme dados da Tabela 6.

Tabela 6: Dados Gerais dos Municípios da Região da AMUNESC

<u>MUNICÍPIO</u>	<u>Área km<sup>2</sup></u>	<u>PIB (1.000 )</u> <u>2012</u>	<u>IDH /2010</u>	<u>Densidade</u> <u>Demográfica</u>
<b>Araquari</b>	383,986	67.962	0,703	64,61
<b>Barra do Sul</b>	111,280	4.993	0,716	75,76
<b>Campo Alegre</b>	499,073	14.247	0,714	23,54
<b>Garuva</b>	501,973	46.769	0,725	29,41
<b>Itapoá</b>	248,409	19.093	0,761	59,43
<b>Joinville</b>	1.126,106	2.305.373	0,809	457,58
<b>Rio Negrinho</b>	907,311	66.171	0,738	43,92
<b>São Bento do Sul</b>	501,634	269.799	0,782	149,11
<b>São Francisco do Sul</b>	498,646	2.102.162	0,762	85,2

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE 2014

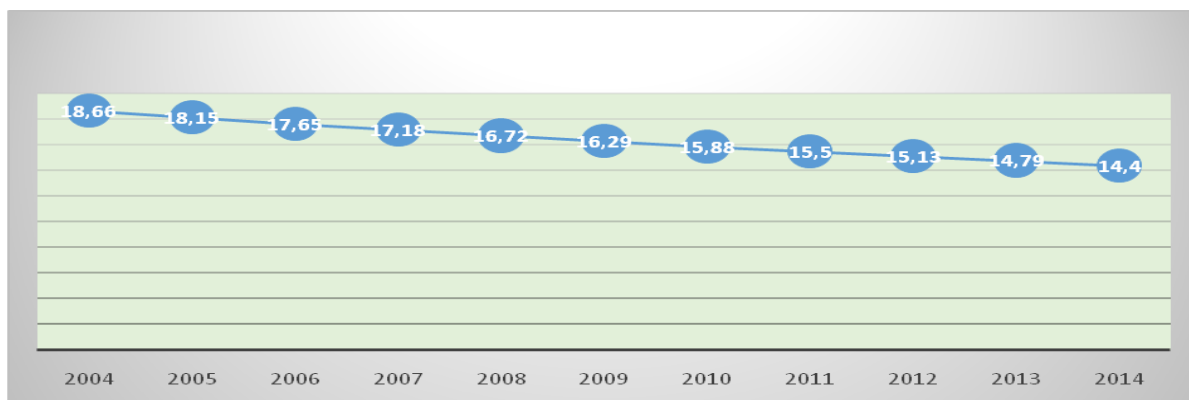
Todos os dados e as particularidades de cada município devem ser considerados quando analisamos as políticas para a educação. No entanto, a principal diferença na oferta e qualidade da educação infantil de cada município é a autonomia que possuem para organizar seus sistemas de ensino e, conseqüentemente, produzir estratégias geridas pela necessidade local, por posicionamentos políticos e ideológicos, por pressões sociais e por outros “contextos de influência”, que interferem diretamente nos rumos da educação municipal.

### 2.3.1 População infantil por município da região da AMUNESC

Os dados de população são relevantes neste momento da discussão para a compreensão das demandas por educação de um município. O Brasil vem acompanhando a tendência mundial de diminuição da taxa de natalidade. De acordo com Vieira (2011), é vislumbrada a redução, ano a ano, da participação de crianças, adolescentes e jovens no total da população brasileira, devido à intensa e rápida queda da fecundidade no país nas últimas décadas. A queda da taxa de natalidade pode estar relacionada à facilidade de acesso à informação sobre sexualidade e métodos contraceptivos e ao aumento de nível de escolarização feminina. A emancipação feminina, marcada pela entrada no mercado do trabalho e a perspectiva de um emprego, faz com que as mulheres tenham menos filhos ou, pelo menos, os tenham mais tarde.

A diminuição da taxa de natalidade, é uma tendência mundial que vem se confirmando também no Brasil. Conforme dados do IBEG, o número de nascimentos diminuiu em média 3,04% ao ano, conforme Gráfico 4.

Gráfico 4: Taxa bruta de natalidade por mil habitantes no Brasil – 2004 a 2014



Fonte: IBGE, Projeção da População do Brasil.

De acordo com o IBGE (2009), na primeira infância (zero a seis anos), a redução já ocorre não só em termos percentuais (de 13,2% para 10,2%, entre 1998 e 2008), mas também em números absolutos. Em 1998, a população dessa faixa de idade era cerca de 21 milhões, tendo se reduzido para 19,4 milhões em 2008. O Censo Demográfico de 2010 evidencia essa tendência de redução de pessoas mais jovens na população brasileira, informando que o percentual de crianças na idade de zero a cinco anos é de 8,8% da população residente brasileira, que perfaz o total de 190.755.799 habitantes (IBGE, 2010).

Toda a redução na população infantil, que vem decaindo ano a ano, conforme observamos acima, essa redução também pode ser verificada na Tabela 7, em que são apresentados os dados populacionais dos nove municípios.

Tabela 7: Média da população infantil da região da AMUNESC em 2010.

<b>Município</b>	<b>População residente total</b>	<b>População de 0 a 5 anos</b>	<b>%</b>
<b>Araquari</b>	24.810	2.654,6	<b>10,7</b>
<b>Barra do Sul</b>	8.430	615,3	<b>7,3</b>
<b>Campo Alegre</b>	11.748	1.010,3	<b>8,6</b>
<b>Garuva</b>	14.761	1.446,5	<b>9,8</b>
<b>Itapoá</b>	14.763	1.181	<b>8,0</b>
<b>Joinville</b>	515.288	41.223	<b>8,0</b>
<b>Rio Negrinho</b>	39.846	3.625,9	<b>9,1</b>
<b>São Bento do Sul</b>	74.801	6.432,8	<b>8,6</b>
<b>São Francisco do Sul</b>	42.520	3.741,76	<b>8,8</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos Indicadores Sociais Municipais – IBGE.

Os dados da população infantil dos municípios da AMUNESC seguem o mesmo padrão nacional, com de média 8% da população residente de crianças de 0 a 5 anos de idade. É importante lembrar que esses dados são de 2010, e para a finalidade da nossa análise é importante verificar números mais atuais. Portanto, utilizamos projeções e estimativas da população dos municípios com dados divulgados em agosto de 2015 pelo IBGE<sup>26</sup>.

Tabela 8: Estimativa da população de 0 a 5 anos em 2014 na região.

<b><i>Município</i></b>	<b><i>População residente total</i></b>	<b><i>População de 0 a 5 anos *</i></b>
<b><i>Araquari</i></b>	<i>31.030</i>	<i>3.320</i>
<b><i>Barra do Sul</i></b>	<i>9.580</i>	<i>699</i>
<b><i>Campo Alegre</i></b>	<i>11.982</i>	<i>1.030</i>
<b><i>Garuva</i></b>	<i>16.435</i>	<i>1.610</i>
<b><i>Itapoá</i></b>	<i>17.521</i>	<i>1.401</i>
<b><i>Joinville</i></b>	<i>554.601</i>	<i>44.368</i>
<b><i>Rio Negrinho</i></b>	<i>41.386</i>	<i>3.766</i>
<b><i>São Bento do Sul</i></b>	<i>79.971</i>	<i>6.875</i>
<b><i>São Francisco do Sul</i></b>	<i>47.547</i>	<i>4.184</i>

Fonte: Elaboração própria, com base nos Indicadores Sociais Municipais – IBGE.

A partir dos dados municipais, é possível estabelecer parâmetros de referência para se chegar aos dados percentuais de crianças frequentando a educação infantil, a fim de verificar se a educação infantil na região tem se aproximado dos indicadores nacionais e se realmente caminham na direção de atingir as metas estabelecidas no PNE 2010-2020.

### 2.3.2 Números de matrículas por município da região da AMUNESC

Nesta seção, apresentamos um panorama da situação de atendimento às crianças de 0 a 5 anos nos municípios, considerando as matrículas nas redes

<sup>26</sup>As estimativas de população por município são divulgadas semanalmente no site do IBGE. As projeções da população infantil não estão separadas pela faixa etária de 0 a 3 anos, ou de 4 e 5 anos, conforme interesse da pesquisa. Dessa forma, não foi possível, neste momento, trabalhar com os dados de demanda de cada um dos segmentos. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa\\_dou.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm).

municipal, privadas e conveniadas. Para conhecer a demanda para atendimento da educação infantil, é importante saber o número de crianças em cada município. Como neste estudo preocupamo-nos em saber mais detalhadamente a situação do atendimento de 0 a 3 anos, buscamos pelos indicadores sociais dessa idade específica. Entretanto, só foram encontrados dados por divisão etária de 0 a 5 anos, ou, em alguns indicadores, com a divisão 0 a 4 e 5 a 9 anos. Dessa forma, reunimos os dados do censo demográfico de 2010 e trabalhamos com estimativas da população, conforme dados da Tabela 9 que apresenta o percentual de matrículas na educação infantil da região.

Tabela 9: Percentual de crianças que frequentam a Educação Infantil nos Municípios da AMUNESC em 2014

<b><i>Município</i></b>	<b><i>População de 0 a 5 anos *</i></b>	<b><i>Matrículas da rede Públicas e conveniadas</i></b>	<b><i>Matrículas rede privada</i></b>	<b><i>% de crianças atendidas</i></b>
<b><i>Araquari</i></b>	3.320	1.674	0	<b><i>50,4%</i></b>
<b><i>Barra do Sul</i></b>	699	320	0	<b><i>45,77%</i></b>
<b><i>Campo Alegre</i></b>	1.030	525	0	<b><i>50,97%</i></b>
<b><i>Garuva</i></b>	1.610	823	0	<b><i>48,88</i></b>
<b><i>Itapoá</i></b>	1.401	923	52	<b><i>69,59</i></b>
<b><i>Joinville</i></b>	44.368	13.460	10.035	<b><i>52,95</i></b>
<b><i>Rio Negrinho</i></b>	3.766	1.838	131	<b><i>52,28</i></b>
<b><i>São Bento do Sul</i></b>	6.875	3.700	785	<b><i>65,23</i></b>
<b><i>São Francisco do Sul</i></b>	4.184	2.130	269	<b><i>57,33</i></b>

Fonte: Elaboração própria, a partir da estimativa da população infantil de 2010. Indicadores Sociais Municipais, Censo Demográfico – IBGE e Sistema de consulta de matrículas INEP.

Os indicadores de que dispomos nos permitem verificar que o número de crianças atendidas na educação infantil nos municípios equivale, em média, à metade da população da faixa etária de 0 a 5 anos. Chamamos a atenção para os municípios de Itapoá e São Francisco do Sul, que apresentam os maiores índices de crianças matriculadas, e também para o município de Joinville, que apresenta a maior população infantil e tem aproximadamente a metade das matrículas absorvidas pela rede privada (42% privadas e 57% públicas).

Em relação aos dados de matrícula divididos por segmentos, creche e pré-escola, os municípios apresentam a seguinte configuração:



Tabela 10: Matrículas na Educação Infantil Públicas e Privadas nos municípios da região da AMUNESC em 2014

<b><i>Município</i></b>	<b><i>CRECHE</i></b>		<b><i>PRÉ-ESCOLA</i></b>		
	<b><i>Pública</i></b>	<b><i>Privada</i></b>	<b><i>Pública</i></b>	<b><i>Privada</i></b>	<b><i>TOTAL</i></b>
<b><i>Araquari</i></b>	829	0	845	0	1.674
<b><i>Barra do Sul</i></b>	0	0	320	0	320
<b><i>Campo Alegre</i></b>	246	0	279	0	525
<b><i>Garuva</i></b>	367	0	456	0	823
<b><i>Itapoá</i></b>	448	0	475	52	975
<b><i>Joinville</i></b>	5.768	5.641	7.692	4.394	23.495
<b><i>Rio Negrinho</i></b>	870	106	968	25	1.969
<b><i>São Bento do Sul</i></b>	1.963	382	1.737	403	4.485
<b><i>São Francisco do Sul</i></b>	1.123	117	1.007	152	2.399

Fonte: Elaboração própria, a partir do Sistema de consulta de matrículas INEP 2014.

Os municípios de Araquari, Barra do Sul, Campo Alegre e Garuva não possuem matrículas em instituições privadas. Vale lembrar que esses são dados recolhidos no censo escolar de 2014, portanto correspondem às matrículas do ano de 2013. Os números apresentados também não excluem a possibilidade da existência de instituições “clandestinas” ou que não tenham declarado suas matrículas no Educacenso.

Com exceção do município de Barra do Sul, que não atende a nenhuma matrícula em creche, os demais estão atendendo em proporções bem equilibradas. A maioria dos municípios oferece uma média entre 40% e 50% de atendimento em cada segmento, o que já foi evidenciado nos dados da região sul do Brasil.

Os quadros a seguir demonstram a evolução de atendimento da educação infantil em cada um dos municípios pesquisados. O recorte temporal utilizado é de 2007 a 2014. Em alguns momentos, para entender a dinâmica da evolução, seria necessário verificar dados anteriores, mas devido às mudanças de metodologia de recolhimento de dados do censo escolar após a instituição do FUNDEB, seria necessário um aprofundamento na coleta dos dados para garantir a confiabilidade, já que anteriormente a 2007 os dados não eram separados por segmentos.

Em cada um dos quadros são apresentados dados de matrículas de creche e pré-escola, em período integral e parcial, nas redes municipal e conveniadas. Neste momento não são contabilizados os dados de matrículas das instituições privadas, já

que o objetivo é analisar as políticas públicas para a educação infantil que influenciaram na evolução do atendimento nesse período.

Quadro 4: Matrículas no Município de Araquari – 2007 a 2014

<b>ARAQUARI</b>								
	<b>MUNICIPAL</b>				<b>CONVENIADA</b>			
<b>Ano</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>
2007	146	0	16	200	40	0	0	0
2008	375	0	27	283	51	0	0	0
2009	401	74	0	331	18	0	0	0
2010	673	47	0	398	25	0	0	0
2011	489	27	199	539	15	0	8	0
2012	570	130	225	509	8	0	8	0
2013	727	86	200	530	7	0	21	0
2014	761	61	42	782	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria, com dados do FNDE.

O Município de Araquari veio gradativamente diminuindo o número de atendimento de creche pela via de convênios, não oferecendo mais esse atendimento em 2014. O atendimento em creche é predominantemente em período integral, e a pré-escola vem ampliando o atendimento no período parcial. No ano de 2014, o município atende apenas a 42 crianças de pré-escola em turno integral. O desmonte da pré-escola foi brutal desde 2011!!!

Quadro 5: Matrículas no Município de Barra do Sul – 2007 a 2014

<b>BARRA DO SUL</b>								
	<b>MUNICIPAL</b>				<b>CONVENIADAS</b>			
<b>Ano</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>
2007	0	62	0	142	0	0	0	0
2008	0	86	0	205	0	0	0	0
2009	0	63	0	225	0	0	0	0
2010	0	0	0	303	0	0	0	0
2011	0	68	0	229	0	0	0	0
2012	0	0	0	293	0	0	0	0
2013	0	0	0	285	0	0	0	0
2014	0	0	0	320	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria, com dados do FNDE.

Barra do Sul é um dos municípios com o menor número de atendimento em Educação infantil na região. Em 2014, o atendimento corresponde a 45,7% de sua demanda, com todo o atendimento em período parcial. Desde 2012, o município não atende no segmento creche. De acordo com informações da secretaria municipal de educação, a partir do ano de 2016, passarão a atender a crianças a partir de 2 anos. Não há no município nenhuma instituição construída com recursos do PROINFÂNCIA. E aqui também o desmonte da pré-escola foi brutal.

Quadro 6: Matrículas no Município de Campo Alegre – 2007 a 2014

<b>CAMPO ALEGRE</b>								
	<b>MUNICIPAL</b>				<b>CONVENIADAS</b>			
<b>Ano</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>
<b>2007</b>	96	0	110	0	0	0	0	0
<b>2008</b>	153	0	194	0	0	0	0	0
<b>2009</b>	166	0	324	0	0	0	0	0
<b>2010</b>	163	0	317	0	0	0	0	0
<b>2011</b>	183	0	265	0	0	0	0	0
<b>2012</b>	194	0	278	0	0	0	0	0
<b>2013</b>	238	0	284	0	0	0	0	0
<b>2014</b>	246	0	279	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria, com dados do FNDE.

Campo Alegre é o menor município da região. Atualmente apresenta um percentual acima de 50% das crianças de 0 a 5 anos frequentando instituições de educação infantil. O município possui uma forma de atendimento que não acompanha as tendências da região, já que este é o único, dos municípios pesquisados, que apresenta 100% do seu atendimento em período integral. Há um equilíbrio na evolução das matrículas no período de 2007 a 2014, com um incremento um pouco maior da pré-escola em 2009.

Quadro 7: Matrículas no Município de Garuva– 2007 a 2014

<b>GARUVA</b>								
	<b>MUNICIPAL</b>				<b>CONVENIADAS</b>			
<b>Ano</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>
2007	66	0	0	220	0	0	0	0
2008	100	0	0	381	0	0	0	0
2009	100	0	0	390	0	0	0	0
2010	218	0	0	387	0	0	0	0
2011	222	0	0	443	0	0	0	0
2012	242	0	0	456	0	0	0	0
2013	243	0	0	411	0	0	0	0
2014	367	0	0	456	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria, com dados do FNDE.

Garuva apresenta uma distinção bem visível no atendimento, sendo a creche 100% integral e a pré-escola 100% parcial. Evolui no número de matrículas para os dois segmentos, mas de 2007 a 2014 o atendimento em creche aumentou 450%, enquanto a pré-escola aumentou em 107%. O aumento mais significativo para a creche ocorreu no ano de 2010, quando a oferta de vagas foi mais que o dobro do ano anterior. Ou seja, aqui a pré-escola aparece como parcial antes da obrigatoriedade da pré-escola.

Quadro 8: Matrículas no Município de Itapoá – 2007 a 2014

<b>ITAPOÁ</b>								
	<b>MUNICIPAL</b>				<b>CONVENIADAS</b>			
<b>Ano</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>
2007	125	7	0	272	0	0	0	0
2008	270	33	0	445	0	0	0	0
2009	212	80	0	352	0	0	0	0
2010	204	103	0	352	0	0	0	0
2011	148	141	0	356	0	0	0	0
2012	212	99	0	394	0	0	0	0
2013	252	101	0	425	0	0	0	0
2014	238	210	0	475	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria, com dados do FNDE.

No município de Itapoá, o atendimento na pré-escola 100% parcial com uma forte tendência de parcialização da creche, que vem aumentando ano a ano. Em 2007 o município atendia a apenas 7 matrículas de creche em período parcial. Em 2014, esse número evoluiu para 210, o que corresponde atualmente a 46% do atendimento em creche em período parcial. O ano em que se verifica a maior mudança na configuração do atendimento na creche foi 2010, quando se observa o incremento na oferta, mas somente em período parcial. Também aqui a pré-escola aparece como parcial antes da obrigatoriedade da pré-escola

Quadro 9: Matrículas no Município de Joinville – 2007 a 2014

<b>JOINVILLE</b>								
	<b>MUNICIPAL</b>				<b>CONVENIADA</b>			
<b>Ano</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>
<b>2007</b>	668	58	1512	2548	229	147	451	174
<b>2008</b>	1887	188	2141	4745	799	147	677	262
<b>2009</b>	2841	567	1566	4906	645	120	677	262
<b>2010</b>	3450	939	1610	4829	620	323	677	262
<b>2011</b>	3574	941	1585	4847	627	346	605	393
<b>2012</b>	3679	1094	1548	4485	497	366	486	479
<b>2013</b>	3670	1161	1614	4678	429	483	426	649
<b>2014</b>	3605	1256	1108	5544	503	404	400	640

Fonte: Elaboração própria, com dados do FNDE.

Joinville, seguindo a tendência de alguns dos municípios, também tem priorizado o atendimento em período parcial na pré-escola. Todavia, os números indicam que a parcialização também tem aumentado nas creches visto que passou de 58 crianças em 2007 para 1.256 em 2014.

Outra característica importante nos dados desse município é movimento de matrículas nas instituições conveniadas. Durante todo o período, a matrícula de convênios na creche tem aumentado, tanto em tempo parcial quanto integral, enquanto na pré-escola somente o atendimento em período parcial vem aumentando nos últimos anos.

O principal incremento de matrículas na creche em Joinville ocorre em 2009, ano em que o município aderiu ao programa do PROINFÂNCIA. De 2009 para cá, o município já está com seis novas instituições construídas através do Programa e está com outras seis em processo de construção.

Quadro 10: Matrículas no Município de Rio Negrinho – 2007 a 2014

<b>RIO NEGRINHO</b>								
	<b>MUNICIPAL</b>				<b>CONVENIADAS</b>			
<b>Ano</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>
<b>2007</b>	348	17	78	258	0	0	0	0
<b>2008</b>	595	9	76	552	0	0	0	0
<b>2009</b>	599	10	40	913	11	42	0	0
<b>2010</b>	697	0	15	1006	0	45	0	0
<b>2011</b>	744	0	41	947	0	30	0	16
<b>2012</b>	758	1	71	913	0	44	0	9
<b>2013</b>	768	0	52	892	0	37	0	14
<b>2014</b>	820	12	137	814	2	36	0	17

Fonte: Elaboração própria, com dados do FNDE.

Diferentemente do movimento observado em Joinville, Rio Negrinho não parcializou de modo voraz o atendimento nas creches, mas na pré-escola observamos o seguinte movimento: em 2010 houve praticamente uma parcialização de todo atendimento da pré-escola, sendo reduzidas essas matrículas a partir de 2011. Ainda que as matrículas em regime parcial na pré-escola tenham sido reduzidas entre 2010 e 2014, não se observa o incremento do atendimento nesse nível no período integral. É importante ressaltar também a política de conveniamento desse município, que de 2010 a 2014 utilizava essa estratégia apenas para atender a algumas matrículas de creche em período parcial, vindo a estender esse atendimento também à pré-escola a partir de 2010.

Em 2012, o município faz sua primeira adesão ao programa do PROINFÂNCIA, que apresenta os primeiros reflexos de ampliação no atendimento somente em 2013 e 2014, quando se amplia o entendimento em creche. Em 2014, a pré-escola fez uma transferência de 78 de suas matrículas do período integral para o parcial, indicando que vem seguindo a tendência da parcialização do atendimento.

Quadro 11: Matrículas no Município de São Bento do Sul – 2007 a 2014

<b>SÃO BENTO DO SUL</b>								
	<b>MUNICIPAL</b>				<b>CONVENIADAS</b>			
<b>Ano</b>	<i>Creche Integral</i>	<i>Creche Parcial</i>	<i>Pré Integral</i>	<i>Pré Parcial</i>	<i>Creche Integral</i>	<i>Creche Parcial</i>	<i>Pré Integral</i>	<i>Pré Parcial</i>
<b>2007</b>	784	0	369	688	0	0	0	0
<b>2008</b>	1307	0	638	955	0	0	0	0
<b>2009</b>	1356	0	743	967	0	0	0	0
<b>2010</b>	1405	200	665	1018	0	0	0	0
<b>2011</b>	1556	66	779	885	0	0	0	0
<b>2012</b>	1667	54	837	892	0	0	0	0
<b>2013</b>	1776	0	873	824	0	0	0	0
<b>2014</b>	1949	14	830	907	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria, com dados do FNDE.

São Bento do Sul aumentou o atendimento em creches de período integral. Em 2010, o município, que não apresentava nenhuma matrícula de creche parcial, atendeu a 200 crianças, mas essas matrículas regrediram logo nos anos seguintes. Atualmente, o município atende a apenas 14 crianças de creches em período parcial. O movimento de matrículas na pré-escola também é singular, pois, conforme podemos observar, as matrículas em regime de tempo integral foram oscilando durante o período. As matrículas em tempo integral mantiveram um crescimento baixo (mais acentuado entre 2007-2008); o mesmo ocorrendo com a pré-escola – pequenas oscilações. O que é interessante é ver que este município como outros, mantinha na pré-escola dois tipos de jornadas antes de 2007 já. No entanto, se compararmos as taxas de parcial/integral, constatamos que o crescimento sempre foi maior na jornada parcial, exceto em um ano – 2013.

Essa variação de matrículas parece evidenciar que São Bento do Sul tem assumido como função do governo esse nível educativo, fato que é corroborado pela ausência de conveniamento com outras instituições. Em 2009, São Bento faz sua primeira adesão ao Programa do PROINFÂNCIA, o que explica o fato do surgimento de novas matrículas na creche, embora todas oferecidas em turno parcial. A outra instituição entregue em 2013 resulta em mais 187 matrículas para a creche.

Quadro 12: Matrículas no Município de São Francisco do Sul – 2007 a 2014

<b>SÃO FRANCISCO DO SUL</b>								
	<b>MUNICIPAL</b>				<b>CONVENIADAS</b>			
<b>Ano</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>	<b>Creche Integral</b>	<b>Creche Parcial</b>	<b>Pré Integral</b>	<b>Pré Parcial</b>
<b>2007</b>	577	0	175	218	0	0	0	0
<b>2008</b>	748	0	380	352	0	0	0	0
<b>2009</b>	848	0	404	428	0	0	0	0
<b>2010</b>	750	0	546	322	0	0	0	0
<b>2011</b>	995	0	119	775	0	0	0	0
<b>2012</b>	1022	0	23	954	0	0	0	0
<b>2013</b>	1085	0	25	1007	0	0	0	0
<b>2014</b>	1123	0	17	990	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria, com dados do FNDE.

São Francisco do Sul apresenta um movimento de incremento nas matrículas tanto para a creche quanto para a pré-escola. Não há no município nenhuma matrícula de creche em período parcial e, no entanto, ao observamos os dados da pré-escola percebemos a crescente modificação no tipo de atendimento. Assim, em 2007 havia 175 matrículas em regime integral, e em 2014 restam apenas 7 matrículas de pré-escola em regime integral. Movimento contrário no atendimento parcial que era de 218 matrículas em 2007 e passou para 990 em 2014. Em termos absolutos tivemos uma retração na ordem de 158 matrículas no atendimento integral; e um aumento de 772 matrículas no regime parcial. Se essa tendência continua entendemos que em, 2015, esse município não ofertará mais matrículas em regime integral para pré-escola.

### 2.3.3 Quadro geral do atendimento na região da AMUNESC

Após a análise dos índices de matrículas dos municípios, vale destacar os movimentos que foram mais significativos no período investigado e que serão posteriormente discutidos no capítulo seguinte.



De modo geral, todos os municípios ampliaram o número de matrículas na creche, sendo que a maioria prioriza o atendimento da creche em período integral embora já se evidencie uma tendência de parcialização da creche nos municípios de Itapoá e Joinville. Para o atendimento na pré-escola a maioria dos municípios tem adotado a parcialização do atendimento. Nos municípios de Barra do Sul, Garuva e Itapoá, o atendimento na pré-escola é 100% em período parcial, já o município de Campo Alegre fez a opção contrária e atualmente é o único município da região que tem o atendimento 100% em período integral.

Embora toda a região esteja seguindo a mesma tendência, os movimentos que percebemos até o momento podem vir a sofrer grandes mudanças nos próximos anos, pois este é o momento em que os municípios ainda estão organizando suas estratégias para dar conta de cumprir os planos e metas estabelecidas no novo Plano Nacional de Educação. Além disso, os municípios têm até o próximo ano (2016) para reorganizarem seus sistemas de ensino para dar conta de atender a obrigatoriedade de atendimento das crianças de 4 e 5 anos. O que os dados até aqui indicam é uma política voraz de desmonte do atendimento integral na pré-escola, que passa a figurar como sendo um atendimento de turno parcial. Tanto que observamos que, muitos municípios que possuíam o atendimento integral na pré-escola reduziram drasticamente suas matrículas para esse tipo de atendimento. Interessante ainda observar que é crescente a oferta de atendimento parcial também na etapa creche.

Assim, ao considerarmos a hipótese principal que motivou a pesquisa, qual seja, de que, ao atender à faixa etária da obrigatoriedade, o atendimento em creche poderia ser reduzido, não ficou explícita. No entanto, conforme procuramos demonstrar nos dados acima, se não houve recrudescimento do atendimento em creche, também não podemos dizer que houve significativo incremento nesse atendimento; posto que os números indicam um crescimento muito lento o que, se continuar nesse ritmo, dificilmente farpa com que os municípios atinjam as metas estipulados no novo Plano Nacional de Educação.

Além desse aspecto, os números evidenciam que há uma tendência dos municípios em parcializar atendimento, de forma mais contundente na pré-escola; e também de ampliar o chamado conveniamento com instituições não governamentais, de modo especial, na etapa creche.

Questionamo-nos sobre os efeitos da política da obrigatoriedade. Estaríamos, com essa política, retrocedendo e, novamente segmentando a educação infantil, sendo a creche para atendimento assistencial às famílias e pré-escola com finalidades educativas? A pré-escola com atendimento parcializado, aos moldes do ensino fundamental, estaria retrocedendo como etapa preparatória para a escolarização? Na seção seguinte, buscaremos analisar o contexto de resultado e o contexto de estratégia da política da obrigatoriedade da educação infantil aos quatro anos. O que vai se configurar para o atendimento à creche nos próximos anos?

### **3. O QUE OS DADOS DA REGIÃO INDICAM PARA EDUCAÇÃO DE ZERO A TRÊS ANOS**

A educação infantil, que durante décadas vem buscando seu reconhecimento enquanto primeira etapa da educação básica, neste momento histórico passa por uma nova reconfiguração para dar conta de atender à lei da obrigatoriedade de matrículas para as crianças de 4 e 5 anos.

A implementação da obrigatoriedade da pré-escola, tem gerado uma série de desafios para gestores municipais que precisam organizar seus sistemas de ensino para cumprir as exigências legais até 2016 quando todas as crianças de 4 e 5 anos deverão estar matriculadas na educação infantil.

Quando analisamos os dados numéricos da educação infantil na região da AMUNESC, percebemos que algumas estratégias já vêm sendo adotadas no sentido de garantir o atendimento, mas não podemos deixar de discutir o fato de que municípios não possuem instituições de educação infantil em número suficiente para garantir o acesso de todas as crianças, o que faz com que os gestores municipais optem por formas de atendimento que muitas vezes não garantem o princípio de igualdade instituído pela CF/1988.

A opção dos municípios em priorizar determinadas etapas da educação em detrimento de outras, está diretamente associada aos contextos de influência e opções políticas e ideológicas das administrações locais. Muitas das mudanças de posicionamentos com relação à educação podem ser percebidas, por exemplo, quando analisados os índices da educação nos períodos de mudanças de governo. Mainardes (2009) diz que as disputas políticas geralmente aparecem em forma de tensões e contradições, que fazem com que as políticas sejam repensadas dentro de contextos mais específicos, como é o caso das formulações das políticas municipais, cujas indicações, tendências e modelos exercem sua força.

As decisões políticas tomadas por dirigentes municipais para atendimento à educação estão fundamentada nos princípios de autonomia que estes possuem para gerenciar os recursos para a educação. Ao delegar competência aos municípios para gerir seus sistemas de ensino, a LDB/96 determina qual a vinculação do orçamento deve ser realizada e como podem ser distribuídas, sendo complementados por recursos da União através de programas e incentivos de

governo para ampliar sua oferta. De acordo com avaliação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

a oferta da educação infantil é atribuição constitucional dos municípios, e grande parte deles tem deficiências técnicas e financeiras para assumir esse papel, torna-se imprescindível o apoio efetivo do governo federal, conforme preceitua o regime de colaboração (2007 *apud* SOUZA, 2010, p. 183).

Não é novidade que os recursos destinados para a educação sejam insuficientes, tanto em nível nacional quanto municipal. Seguindo essa lógica, como mencionamos nos capítulos anteriores, programas e incentivos do governo federal (Proinfância, Brasil Carinhoso) foram criados e disponibilizados para a ampliação do atendimento da educação infantil nos últimos anos; bem como a implementação do FUNDEB.

As ações do Governo Federal tiveram forte influência na oferta da educação infantil em todo o país. Quando analisamos o ciclo das políticas no contexto microrregional, verificamos diferentes movimentos que nos permitem associá-los a implementações de determinadas políticas de contexto nacional, como, por exemplo, a instituição do FUNDEB, a ampliação do ensino fundamental para nove anos e programas de governo como PROINFANCIA. Todas essas ações possibilitaram a ampliação do atendimento na educação infantil, mais especificamente na creche, conforme veremos na sequência.

### 3.1 Ampliação do atendimento em Creches nos municípios da AMUNESC

De acordo com os dados apresentados no capítulo anterior, a ampliação da educação infantil ainda ocorreu de forma desigual. E, mesmo sendo possível observar aumento nas matrículas no segmento creche, essas ainda estão muito aquém dos níveis de atendimento da pré-escola, e indicam estarem muito longe de alcançarem as metas do Plano Nacional de Educação.

Em termos de número, o aumento mais significativo, conforme dados anteriores, ocorreu nos anos de 2007 e 2008, período em que foram instituídas duas políticas públicas de grande relevância para a educação brasileira: a instituição do FUNDEB, com a contemplação da educação infantil nos recursos do fundo, e a

ampliação do ensino fundamental de nove anos, que contribuiu para o aumento das matrículas na educação infantil.

Sintetizando os dados dos municípios da AMUNESC, temos, nesse período, a seguinte tabela:

Tabela 11: Ampliação das matrículas na Educação Infantil nos municípios da AMUNESC em 2007 e 2008.

<i>Município</i>	<i>CRECHE</i>			<i>PRÉ-ESCOLA</i>		
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>%</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>%</b>
<i>Araquari</i>	146	375	157%	216	310	43,5%
<i>Barra do Sul</i>	62	86	39%	142	205	44,3%
<i>Campo Alegre</i>	96	153	59%	110	194	76,3%
<i>Garuva</i>	66	100	52%	220	381	73,1%
<i>Itapoá</i>	132	303	130%	272	445	63,6%
<i>Joinville</i>	726	2075	186%	4060	6886	69,6%
<i>Rio Negrinho</i>	365	604	65,5%	336	628	86,9%
<i>São Bento do Sul</i>	784	1037	32,3%	1057	1593	50,7%
<i>São Francisco do Sul</i>	577	748	29,7%	393	732	86,2%

Fonte: Elaboração própria, a partir do Sistema de consulta de matrículas INEP.

Percebemos que no período de um ano, o atendimento na educação foi ampliado, tanto nas creches, quanto na pré-escola. Essa ampliação quando considerada em termos percentuais evidencia um incremento muito maior no segmento creche, tanto que em municípios como Araquari, Itapoá e Joinville, o aumento na creche ultrapassou os 150%. No entanto, quando tomamos esses números em absolutos o cenário é outro. Isso é, em termos de matrículas absolutas Araquari aumento 229 matrículas na creche; Itapoá apresentou um aumento de 171 matrículas, e Joinville 1349 matrículas. Mas, esses mesmos municípios quando analisamos o aumento de matrícula na pré-escola, com exceção de Araquari, os demais apresentam um aumento em suas matrículas acima do número da creche. Desse modo, é possível observar que Itapoá aumentou 173 matrículas na pré-escola e Joinville ampliou em 2826 matrículas nesse segmento.

Assim, se em termos percentuais nos parece que houve um investimento muito maior na creche, os dados absolutos contradizem esse fato e indicam que o investimento maior continua na pré-escola.

É importante considerar que nos municípios menores o atendimento em creches aumentou com incentivos do Pro infantil, visto que em municípios pequenos havia pouca demanda por esse tipo de atendimento, pela cultura de que crianças menores deveriam ficar aos cuidados da família

Outro fato que chama bastante atenção para a ampliação da educação infantil na região é que, comparando os dados dos municípios com os dados nacionais anteriormente apresentados (Tabela 5), a ampliação da creche no Brasil de 2007 para 2008 foi de 10,8%, enquanto a média para a região foi acima de 80%. Esse aumento, que supera a tendência nacional, pode estar associado ao desenvolvimento econômico da região, que vem ocorrendo após a abertura do porto de Itapoá e do incremento da indústria de Joinville.

Ainda marcando a ampliação do atendimento em creches, na tabela abaixo destacamos o período de 2011 e 2012, período em que ocorreu o fortalecimento do programa PROINFÂNCIA.

Tabela 12: Ampliação das matrículas na Educação Infantil nos municípios da AMUNESC em 2011 e 2012

<i>Município</i>	<i>CRECHE</i>			<i>PRÉ-ESCOLA</i>		
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>
<i>Araquari</i>	516	700	35,7	738	734	-0,54
<i>Barra do Sul</i>	68	0	-100	229	293	27,9
<i>Campo Alegre</i>	183	194	6,0	265	278	4,9
<i>Garuva</i>	222	242	9,0	443	456	2,9
<i>Itapoá</i>	289	311	7,6	356	394	10,6
<i>Joinville</i>	4515	4773	5,7	6432	6033	-6,2
<i>Rio Negrinho</i>	744	759	2,0	988	984	-0,4
<i>São Bento do Sul</i>	1622	1721	6,1	1664	1729	3,9
<i>São Francisco do Sul</i>	995	1022	2,7	894	977	9,3

Fonte: Elaboração própria, a partir do Sistema de consulta de matrículas INEP, 2007 e 2008.

Nesse período, a média de ampliação da creche na região é de 9,3%, um pouco abaixo da média nacional, que é de 10,5% para a creche, o que revela que a

ampliação com recursos do PROINFÂNCIA não teve grande repercussão na região. De acordo com dados das Secretarias Municipais de Educação dos municípios pesquisados, no período de 2011 a 2013 foram construídas nove unidades de educação infantil com recurso do PROINFÂNCIA: cinco em Joinville; duas em São Bento do Sul; uma em Rio Negrinho; e uma em São Francisco do Sul. Em 2014, foram constadas cinco novas unidades em processo de construção no município de Joinville. Apesar de estarem sendo construídas novas unidades, esse número pode ser considerado pequeno diante da grande demanda por vagas que o município de Joinville possui. Como pudemos observar anteriormente (Tabela 9), o município está atualmente com apenas 30,33% da sua população de zero a cinco anos sendo atendida em instituições públicas de educação infantil.

O PROINFÂNCIA foi criado pelo Governo Federal como uma política emergencial para acelerar a ampliação do atendimento à educação infantil no país. No entanto, diante da baixa adesão ao programa, questionamo-nos o que estaria provocando o desinteresse dos municípios, já que, segundo informações publicadas no site oficial do MEC, a adesão é simplificada. Uma das possíveis explicações para esse fato é a responsabilidade, principalmente dos municípios menores, em manter a instituição após a construção. O alto custo para manter uma instituição de educação, principalmente para crianças menores, nos parece, tem feito os governos municipais a decidirem não aderirem ao programa.

A expansão das creches e pré-escolas é um tema inquietante, sobretudo se considerarmos as políticas, os planos e as metas que afirmam a importância da universalização, a necessidade de ampliação e a garantia de equidade no acesso, mas que, quando analisada no contexto da prática, é possível se observar as condições reais que criam ou não condições para que as políticas de efetivem.

Assim, diante dos números apresentados que demonstram a ampliação no atendimento à creche no período de 2007 a 2014, podemos considerar que em alguns momentos tratou-se muito mais de uma reorganização da educação, como ocorreu em 2008, do que efetivamente um incremento nas políticas municipais para esse segmento. Assim, a partir da obrigatoriedade da matrícula aos quatro anos, os dados indicam uma nova reorganização, mas que irá afetar direta e profundamente as famílias, posto que, conforme indicado nos números, o aumento de vagas na

creche continua sendo tímido, e as novas matrículas na pré-escola parece estar diretamente vinculada ao atendimento parcial.

Outros aspectos que podemos considerar é que, há outras demandas que a Lei nº 12.796/2013 pode vir a ocasionar, como: a universalização da pré-escola, afastando a creche das metas estabelecidas pelo PNE/2014; a parcialização do atendimento na educação infantil; a baixa qualidade do atendimento na tentativa de reduzir custos; a concessão do atendimento da educação de 0 a 3 anos à iniciativa privada; e principalmente a exclusão de grande parte da população de 0 a 3 anos do direito à matrícula na educação infantil.

### 3.2. Universalização do acesso e os efeitos da obrigatoriedade

A universalização da pré-escola, instituída como meta do novo PNE/2014, vem se constituindo em um caminho inverso às conquistas da educação infantil das últimas décadas. A luta pela superação da dicotomia entre creches e pré-escolas como instituições distintas e a busca pela igualdade de acesso à educação infantil para todas as crianças sofre, neste momento, a ameaça de um retrocesso diante da universalização de apenas um segmento da educação infantil. Diante da clara opção dos governos municipais em priorizar a pré-escola, a creche estará mais uma vez à margem da garantia de acesso. Garantir a universalização, para *todas as etapas* da educação, deveria ser a meta. Qual é a lógica da universalização, quando uma parcela considerável da educação básica, no caso as crianças de zero a três anos, é deixada no caminho?

Campos e Campos dizem que:

não há dúvidas sobre a necessidade de universalização do atendimento na pré-escola; no entanto, é questionável que isso ocorra apoiando-se em estratégias que podem fragilizar e mesmo precarizar ainda mais o atendimento educativo das crianças de 0 a 3 anos (2012, p.10).

Embora a universalização seja vista como uma boa notícia, para uma etapa da educação básica que acaba de ganhar visibilidade, ela não pode ser feita em detrimento de outros fatores não menos importantes, como, por exemplo, ampliação dos números de atendimento em creches, com as mesmas condições de acesso e



qualidade que as demais etapas da educação. Há uma tendência de que a creche venha a se constituir novamente como uma política de atendimento às demandas sociais do mercado do trabalho. O que nos leva pensar nessa possibilidade são as práticas já existentes de critérios para a seleção das crianças que serão matriculadas na creche. Essa seleção, ao que nos indica, pode ficar mais criteriosa diante da necessidade de criar mais vagas na educação infantil. O município de Joinville, que apresenta uma das maiores demandas por atendimento na educação infantil, lançou o edital de matrículas para o ano de 2016 com cláusulas expressas de seleção por mérito das famílias mais carentes, conforme podemos observar em alguns trechos do edital:

4.2.As classificações ocorrerão de forma eletrônica pelo Sistema Eletrônico de Cadastro, no momento da abertura da vaga, respeitando a capacidade máxima de atendimento das turmas de cada unidade e exclusivamente os seguintes critérios de prioridade de vulnerabilidade social e, posteriormente, conforme o grau socioeconômico familiar; 4.3.São consideradas Vulneráveis Socialmente: I. Crianças que estão sob tutela legal e/ou serviços de acolhimento nas instituições devidamente inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social; II. Crianças com deficiência.

5.4.Para o atendimento em período integral serão priorizadas as famílias cujos pais e/ou responsáveis legais possuem jornada de trabalho de 8h em período diurno (JOINVILLE, 2015<sup>27</sup>).

Peixoto, Shuchter e Araújo (2015) discutem que a obrigatoriedade de atendimento pode provocar a cisão entre a creche e a pré-escola, mediante a desobrigação dos municípios com a etapa educativa de 0 a 3 anos. Com a Lei nº 12796/2013, os gestores municipais tornam-se obrigados a garantir matrículas para as crianças de 4 e 5 anos imediatamente proporcional à demanda. Se “comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá a ele ser imputada pena por crime de responsabilidade”, conforme estabelece o art. 5º da LDB 9394/96. A responsabilidade dos pais para com a matrícula dos filhos também fica prevista como crime de abandono intelectual, que figura entre os crimes contra a assistência familiar previstos no artigo 246 do Código Penal brasileiro, sujeitando o infrator à pena de multa ou detenção de quinze dias a um mês.

Conforme Campos (2010, p.6),

---

<sup>27</sup>Edital de matrículas para o ano de 2016 divulgado no site da Secretaria Municipal de educação através do cadastro on-line <<https://escolavianet.com.br/inscricoes/esperadevaga/?id=5000?id=5000#>>

a implementação da obrigatoriedade da pré-escola exigirá dos gestores públicos, forte empenho e responsabilidade evitando-se que a expansão da oferta educativa em pré-escola penalize o acesso das crianças de 0-3 anos à educação, conforme é seu direito também.

A obrigação legal dos municípios com a garantia de matrículas para as crianças de 4 e 5 anos, pode, conforme procuramos indica nas análises acima, reforçar a desigualdade e reproduzir a dicotomia já existentes entre creches e pré-escolas. Didonet (2010) nos alerta que a fratura provocada pela Emenda Constitucional nº 59/2009, separando os dois últimos anos para o segmento obrigatório da educação básica, já vem demonstrando efeitos nocivos sobre o atendimento a faixa etária anterior. Segundo o autor, não sendo obrigatória, a creche ganha menos atenção e tem menor força de pressão.

Todas as evidências legais deixam claro que a pré-escola será priorizada, mas é pertinente questionar qual será o posicionamento dos municípios para garantir que a creche seja ofertada como direito público e efetivamente seja reconhecida como etapa da educação básica. Que esforços serão empreendidos no sentido de atender às determinações legais e ao mesmo tempo atender à pressão da sociedade pela garantia do direito ao atendimento na creche? Retomando o contexto de resultados de Stephen Ball, perguntamo-nos quais efeitos e até que ponto a obrigatoriedade de matrículas como forma de universalizar o acesso à pré-escola vai contribuir para elevação dos padrões de acesso, oportunidade e justiça social?

### 3.2.1 A parcialização do atendimento

Está mais próximo o prazo final para que legalmente todas as crianças de quatro e cinco anos sejam matriculadas na educação infantil. A análise dos dados referentes as taxas de matrículas da última década nos permitiram observar e inferir possíveis impactos de cada uma das políticas aplicadas para o atendimento à educação infantil. Já é possível verificar algumas das estratégias que estão sendo adotadas pelos municípios para atender à demanda da educação infantil. Uma

dessas é a parcialização no atendimento da pré-escola (4-5anos), a que está na faixa da obrigatoriedade.

Os dados apresentados a seguir nos permitem fazer a seguinte análise. Se o número de municípios permanece constante (de 4 para 5 que parcializaram o atendimento), quando somamos o número de matrículas em jornada parcial passamos de 127 matrículas em 2007 para 1.553 em 2014. Os municípios que aumentaram as taxas de matrícula nesse tipo de jornada são Joinville, Araquari e Itapoá. Municípios em franco processo de crescimento urbano (caso de Araquari e Itapoá) e Joinville, maior cidade do Estado. Isso reafirma também a relação entre creche e urbanização/contexto econômico. Também quando falamos de tendência, é histórico que o menos complexo tende a acompanhar o mais complexo. Nesse caso, os municípios com redes maiores e mais complexas, tendem a ser seguidos pelos demais, e no caso específico deste grupo de municípios, a própria pertença a uma associação pode levá-los a compartilharem estratégias de gestão na educação.

Tabela 13: Evolução do atendimento em Creches no período Integral e Parcial

<i>Município</i>	<i>CRECHE % PARCIALIZAÇÃO</i>					
	<b>2007</b>			<b>2014</b>		
	<b>Integral</b>	<b>Parcial</b>	<b>%</b>	<b>Integral</b>	<b>Parcial</b>	<b>% Ano</b>
<i>Araquari</i>	146	0	<b>0</b>	761	61	<b>7,4%</b>
<i>Barra do Sul</i>	0	62	<b>100%</b>	0	0	<b>0</b>
<i>Campo Alegre</i>	96	0	<b>0</b>	246	0	<b>0</b>
<i>Garuva</i>	66	0	<b>0</b>	367	0	<b>0</b>
<i>Itapoá</i>	125	7	<b>5,3%</b>	238	210	<b>46,8%</b>
<i>Joinville</i>	668	58	<b>7,9%</b>	3605	1256	<b>25,8%</b>
<i>Rio Negrinho</i>	348	17	<b>4,6%</b>	820	12	<b>1,4%</b>
<i>São Bento do Sul</i>	784	0	<b>0</b>	1949	14	<b>0,71%</b>
<i>São Francisco do Sul</i>	577	0	<b>0</b>	1123	0	<b>0</b>
	<b>T - 127</b>			<b>T = 1553</b>		

Fonte: Elaboração própria, a partir do Sistema de consulta de matrículas INEP, 2007 e 2008.

Em 2007, a predominância por atendimento em período integral na creche foi mais evidente. Apenas quatro dos municípios da região possuíam o atendimento parcializado na creche e, mesmo assim, com um percentual baixo. Já em 2014 os municípios de Itapoá e Joinville tiveram um aumento significativo no atendimento em

período parcial para as creches. Quando analisados, em paralelo, os dados das Tabelas 13 e 14, percebemos que Itapoá está com aproximadamente metade das matrículas em creches em período parcial e 100% da pré-escola parcializada.

Tabela 14: Evolução do atendimento na Pré-escola no período Integral e Parcial

Município	PRÉ-ESCOLA % DE PARCIALIZAÇÃO					
	2007			2014		
	Integral	Parcial	%	Integral	Parcial	%
<i>Araquari</i>	16	200	<b>92,5%</b>	42	782	<b>94,9%</b>
<i>Barra do Sul</i>	0	142	<b>100%</b>	0	320	<b>100%</b>
<i>Campo Alegre</i>	110	0	<b>0</b>	279	0	<b>0</b>
<i>Garuva</i>	0	220	<b>100%</b>	0	456	<b>100%</b>
<i>Itapoá</i>	0	272	<b>100%</b>	0	475	<b>100%</b>
<i>Joinville</i>	1512	2548	<b>62,7</b>	1108	5544	<b>83,34%</b>
<i>Rio Negrinho</i>	78	258	<b>76,7%</b>	137	814	<b>85,6%</b>
<i>São Bento do Sul</i>	369	688	<b>65,0%</b>	830	907	<b>52,2%</b>
<i>São Francisco do Sul</i>	175	218	<b>55,4%</b>	17	990	<b>98,3%</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir do Sistema de consulta de matrículas INEP. 2007 e 2008.

Enquanto na creche a tendência à parcialização se mostra mais forte em apenas dois dos municípios, na pré-escola o atendimento em período parcial aproxima-se de 100% em praticamente toda a região. O único município que é “exceção à regra” é Campo Alegre, que está com 100% do atendimento em período integral, tanto em creches quanto em pré-escolas e, São Bento do Sul que está com um percentual de 48% de atendimento na pré-escola em período integral.

Se em dados estatísticos a ampliação na oferta de matrículas na educação infantil parecem indicar um processo crescente de atendimento em um ritmo significativo, o questionamento recai sobre o modo como vem ocorrendo a distribuição das matrículas nas redes públicas de ensino. Assim, observamos os números de atendimentos aumentarem, na mesma proporção que é implementada o atendimento parcial na educação infantil, sem se discutir quais os impactos dessa medida para as crianças, para as famílias e para as próprias instituições. Sem considerar a discussão sobre a importância do atendimento em período integral para o desenvolvimento da criança, ou a discussão sobre o direito das famílias de optarem pelo tempo de atendimento. Esses assuntos parecem não estar em pauta nesse momento de reestruturação da educação infantil.

Aquino (2015) argumenta que os princípios da educação em período integral têm sido cada vez mais desprezados nas políticas municipais de educação infantil, mesmo que a 17ª estratégia da Meta 1 do PNE/2014 proponha: “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” (BRASIL, PNE, 2014).

A estratégia de parcialização da educação infantil parece estar na contramão do discurso da educação em tempo integral que se propõe para o ensino fundamental.

De acordo com a LDB 9393/96,

Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.

§ 2º. O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino. (BRASIL, 1996)

O incentivo do Programa Mais Educação, instituído pelo do Governo Federal em 2007 é um recente estímulo para a ampliação da jornada escolar e deve ser atribuído ao FUNDEB. Maurício (2015) relata a proposta do documento final da Conferência Nacional da Educação - CONAE/2010, que propôs a meta de oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender a pelo menos 25% dos alunos da educação básica no Brasil até o final da vigência do PNE/2014. A meta 6 do Plano Nacional, prevê várias estratégias, reforçando o incentivo ao atendimento em período integral.

A contradição é: incentivar uma das etapas da educação e recrudescer outra. Se o incentivo do governo é para a ampliação do tempo de permanência nas escolas, porque na educação infantil essa política não é também incentivada? Ao se colocar o cenário atual sob essa perspectiva, torna-se mais evidente o posicionamento ideológico e as concepções de educação dos gestores de educação. Parece-nos que a opção dos municípios é direcionada e justificada pelo posicionamento das secretarias municipais de educação, sem problematizar a importância da oferta da educação em tempo integral para todas as crianças, tanto da educação infantil quanto do ensino fundamental, assegurando melhores

condições de aprendizagem para as crianças, e não justificando pela assistência às famílias e compensação de carências.

Ainda que a parcialização seja divulgada como uma “política emergencial”, para dar conta de atender a um número maior de matrículas, essa é uma estratégia política perigosa para as crianças e famílias, posto que em nosso país, historicamente esse nível educativo não foi prioridade. Fatores como desigualdade social, fragmentação de políticas e investimentos públicos insuficientes têm comprometido a equidade de acesso na educação infantil. Quando se fala de jornada ampliada, discute-se tanto o direito da criança de estar frequentando um espaço de interações educativas quanto a igualdade de condições de acesso para todas as crianças, seja integral ou parcial, em creches ou pré-escolas, conforme o desejo e a necessidade da família.

Como a oferta por educação em período integral é facultativa aos municípios, eles têm autonomia para organizar o atendimento conforme suas demandas. Dessa forma, diante da evidente falta de vagas os gestores municipais argumentam que, através do atendimento em período parcial, estão garantindo o direito público à educação. Com essa estratégia, não se nega o direito e se atende um número maior de crianças. Esse é o discurso atual.

Em nossa região, a lógica de distribuição de matrículas segue as indicações nacionais: com toda a pré-escola atendida quase que totalmente em período parcial, e um crescimento exponencial das matrículas em creches no período parcial. É importante não deixar de mencionar que os dados de matrículas apresentados até o momento são do censo de 2014, e que os números tendem a sofrer alterações mais significativas quanto mais se aproxima o prazo final para a efetivação da lei.

### 3.2.2 As estratégias de atendimento desenvolvidas nos municípios.

A estratégia de parcialização do atendimento da educação infantil é um movimento que vem ocorrendo em todo o país, e a julgar pelos discursos utilizados de que para garantir o direito à educação, um período de atendimento é suficiente, podemos dizer que estamos diante de uma forma de atendimento que vai se

fortalecer. Outra estratégia de atendimento que vem se fortalecendo em alguns municípios da região é a ampliação de matrículas via conveniamento.

O atendimento da educação infantil em instituições privadas subsidiadas com recursos públicos foi uma prática comum nos anos de 1990, através das conhecidas creches comunitárias, domiciliares e mães crecheiras. Apesar de estarem com um novo formato, sendo atualmente regulamentadas pelos Conselhos Municipais de Educação, essas instituições ainda são alternativas de baixo custo. Essa estratégia é notória em três municípios da região, que evidenciam a ampliação dessa possibilidade de atendimento, de modo especial, no maior município da região, no qual no período de 2007 a 2014 ampliou em 20,1% o atendimento via conveniamento, conforme dados da Tabela 15.

Tabela 15: Evolução do atendimento na Pré-escola no período Integral e Parcial

	<i>MATRÍCULAS DOS CONVÊNIOS</i>					
	Araquari		Joinville		Rio Negrinho	
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola
2007	40	0	376	625	0	0
2008	51	0	946	939	0	0
2009	18	0	765	797	42	0
2010	25	0	943	852	45	0
2011	15	8	973	973	30	16
2012	8	8	863	863	44	9
2013	7	21	912	912	37	14
2014	0	0	907	907	36	17
<b>Ampliação</b>	<b>-100%</b>	<b>-100</b>	<b>20,1%</b>	<b>6,4%</b>	<b>14%</b>	<b>14%</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir do Sistema de consulta de matrículas INEP, 2007 e 2008.

Essa estratégia, adotada, conforme dito, sobretudo pelo maior município, nos preocupa sob dois aspectos: a) no cenário de discussão e implementação de políticas é um movimento comum municípios menores seguirem estratégias de municípios maiores. Assim, a adoção dessa estratégia pelo maior município da região, e maior rede pública do estado, pode ser um forte indutor desse tipo de política; b) essa não é uma estratégia nova, historicamente esse é um procedimento

comum em vários momentos do percurso de ampliação da educação infantil e sempre resultou em vários problemas com relação a qualidade. Tanto que, em 2002, diante da preocupação da criação de duas redes de atendimento, o MEC elaborou um documento para subsidiar a criação dos convênios, no qual chama atenção para o fato de que a

convivência de duas redes – a municipal e a conveniada – com profissionais, salários e direitos diferenciados, com formas de acompanhamento e supervisão distintas e com infra-estrutura e condições de trabalho desiguais, dentro de um mesmo sistema, constitui um grande problema a ser superado. (BRASIL/MEC 2002. p. 84)

Essa preocupação com a criação de outra rede de atendimento reside no fato de que além dos problemas com a qualidade, já que a lógica é reduzir o custo, a ampliação da rede de conveniadas fortalece a desobrigação do Estado com a construção de novas instituições. Embora a Lei nº 11.494 de 2007, estabeleça um tempo para que os convênios com pré-escola sejam finalizados, para a creche, não há nenhuma indicação ou prazo para o fim dessa política. Assim, conforme Art. 8º da lei do FUNDEB.

§ 1º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos.

§ 3º Admitir-se-á, pelo prazo de 4 (quatro) anos, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei (BRASIL, 2007, sem grifos no original).

Da mesma forma que a ampliação de vagas em creches por via dos convênios é uma estratégia política adotada pelo municípios, o aumento no número de instituições privadas para atendimento das crianças de zero a três anos, e para a pré-escolas em período integral, poder vir a se fortalecer diante de falta e vagas na rede pública, a exemplo do que ocorreu em 2008, quando as creches privadas ampliaram em 8,99% suas matrículas em decorrência da grande absorção das crianças de 6 anos pela rede pública.



No ano de 2014 o atendimento em instituições públicas e privadas nos municípios da região apresentou a seguinte configuração:

Tabela 16: Matrículas da Educação Infantil nas redes públicas e privadas dos Municípios da AMUNESC em 2014

<b><u>Município</u></b>	<b><u>Matrículas da rede municipal e conveniadas</u></b>	<b><u>Matrículas rede privada</u></b>
<b><i>Araquari</i></b>	1.674	0
<b><i>Barra do Sul</i></b>	320	0
<b><i>Campo Alegre</i></b>	525	0
<b><i>Garuva</i></b>	823	0
<b><i>Itapoá</i></b>	923	52
<b><i>Joinville</i></b>	13.460	10.035
<b><i>Rio Negrinho</i></b>	1.838	131
<b><i>São Bento do Sul</i></b>	3.700	785
<b><i>São Francisco do Sul</i></b>	2.130	269

Fonte: Elaboração própria. Indicadores Sociais Municipais; Censo Demográfico – IBGE.

Quatro dos municípios pesquisados não possuem<sup>28</sup> matrículas na rede privada. Nos demais, o atendimento pelo setor privado é baixo se comparado às instituições municipais. O município que apresenta um atendimento bem significativo de instituições privadas é Joinville: das 23.495 crianças atendidas na educação infantil em 2014, 57% estão na rede pública e 43% são atendidas na rede privada. Esse número elevado no atendimento pode ser um indicativo da necessidade da família em manter as crianças de 4 e 5 anos em período integral, ou a evidência de falta de vagas em creches públicas.

A falta de oferta de atendimento em período integral nas redes municipais, pode provocar o uso de uma solução por parte das famílias que interfere diretamente no bem-estar da criança: a frequência a duas instituições distintas: uma oferecida “obrigatoriamente” pelo setor público e outra privada, complementar à necessidade da família.

Se essa possibilidade se confirmar, uma série de questionamento se faz pertinente: se a criança frequenta duas instituições, vai automaticamente contar como duas matrículas no censo? Como serão contabilizados os dados quando

<sup>28</sup> Estes dados foram coletados nos sistemas de matrículas do censo e do INEP, portanto não possibilitam fazer uma leitura das instituições não declarantes, como por exemplo as creches ditas “clandestinas”, que não possuem autorização de funcionamento emitida pelos Conselhos Municipais de Educação.

avaliadas as metas para a educação infantil? Como garantir uma rotina saudável para as crianças que frequentam duas instituições diferentes, terão que acompanhar o mesmo “corre, corre” dos pais? E a aprendizagem? Que dialogo pode haver entre as duas instituições para que se organize os mesmos direitos de aprendizagem da criança?

### 3.2.3 Atendimento da pré-escola em espaços do ensino fundamental.

Um terceiro efeito da política da obrigatoriedade, que retoma também uma prática do passado, é o atendimento da educação infantil em espaços do ensino fundamental.

Além das estratégias já mencionadas para atender às crianças que estão na faixa etária da obrigatoriedade, as matrículas para todas as crianças de 4 e 5 anos, têm induzido a uma estratégia “emergencial”, que se configura aos moldes do que ocorreu em 2006, de utilizar o espaço do ensino fundamental para atender as crianças da educação infantil.

A prática de adotar salas nas escolas para receber os pequenos é comum em alguns Municípios e regiões com pequena demanda, como geralmente ocorre nas escolas do campo. O município de Joinville possui atualmente 17 escolas na zona rural com salas de educação infantil, e para o ano de 2016 prevê-se que oito escolas da área urbana serão também disponibilizadas para a realização desse atendimento, segundo informações do Núcleo de Articulação da Educação Básica – NAEB<sup>29</sup>.

A proposta emergencial de alocar as crianças de educação infantil em espaços do ensino fundamental é preocupante no sentido de retroceder em uma conquista pelo espaço de educação infantil, e também é preocupante quando se pensa na entrada cada vez mais cedo das crianças na escola. Mesmo que se garanta currículo diferenciado e professores especializados, questionamo-nos como o espaço de ensino fundamental vai receber essas crianças? Como vai garantir que

---

<sup>29</sup> O NAEB foi criado em Joinville no ano de 2014 com a finalidade de pensar os diferentes tempos e espaços que a criança passa a ocupar a partir da implantação da lei da obrigatoriedade das crianças de seis anos no ensino fundamental, assim como dedicar especial atenção aos mecanismos de transição das crianças da educação infantil para o ensino fundamental.

não sejam precocemente escolarizadas? Forneiro (*apud* ZABALZA,1998) diz que o espaço reflete diretamente a concepção e o valor que é outorgado à infância. Nesse sentido, mais do que preparar cuidadosamente o ambiente da sala para atender aos direitos de aprendizagens da educação infantil, o espaço externo também precisa contemplar os eixos norteadores da educação infantil, que são a interação e a brincadeira.

As escolas de educação infantil têm na organização dos ambientes uma parte importante de sua proposta pedagógica. Ela traduz as concepções de criança, de educação, de ensino e aprendizagem, bem como uma visão de mundo e de ser humano do educador que atua nesse cenário (HORN, 2004. p.61).

De acordo com Maria Carmem Babosa (2006), nos últimos séculos a educação infantil foi construindo um espaço específico, exclusivo, diferenciado, com muitas cores, dimensões reduzidas, de móveis e utensílios claramente diferenciados das salas padrão do ensino fundamental. Nesse sentido, a autora argumenta que pensar no cenário onde as experiências físicas, sociais, sensoriais e relacionais acontecem é um importante ato para a construção de uma pedagogia de educação infantil.

Em Joinville, segundo informações do núcleo de educação infantil da Secretaria Municipal de Educação, essa estratégia é emergencial, até que todas as crianças sejam alocadas nos novos CEIs que estão em construção. A articulação desse movimento com as escolas que irão receber as crianças de educação infantil vem sendo realizada em Joinville pelo NAEB, que segue as prerrogativas descritas na estratégia 13 da meta 1 do PNE/2014, qual seja “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 (...)” (BRASIL, PNE, 2014).

Campos e Campos (2012) afirmam que ainda que a obrigatoriedade de matrículas em creches e pré-escolas possa ter um efeito indutor no sentido de apressar a universalização da pré-escola, a forma como vem sendo realizada nas diversas esferas do poder público lança muitas dúvidas sobre como se produzirá essa política, no sentido de garantir que a obrigatoriedade não indique a escolarização compulsória dessa etapa da educação, da mesma forma que, ao

instituir a obrigatoriedade, não se coloque as crianças da pré-escola nos moldes escolarizantes com inflexibilidade de horários, tempos modulantes e rotinas rígidas.

A aplicação da obrigatoriedade precisa ser cuidadosamente pensada pelos setores que definem a educação infantil nos municípios para que o direito à educação, especialmente na pré-escola, não venha a ser confundido com a antecipação da escolarização. Nos últimos anos, a educação infantil tem avançado na conquista de seu espaço como primeira etapa da educação básica, e todos os reforços vêm sendo empreendidos para garantir à criança vivenciar sua infância. A pré-escola precisa ser organizada nessa perspectiva, e não como preparatória para a escola, como foi no passado.

### 3.3 A garantia do direito à creche: tendências e caminhos possíveis

Se para a pré-escola os efeitos da obrigatoriedade seguem a tendência de aproximação aos moldes da escola, como horários e rotinas que preparam as crianças para a entrada no ensino fundamental, para a creche os caminhos ainda são indefinidos. Nossa principal hipótese, a de que a creche poderia ter suas matrículas diminuídas para os municípios atenderem à faixa etária da obrigatoriedade, não se confirmou, pelo menos não nos nove municípios da região, pois, conforme os dados apresentados, durante todo o período analisado o atendimento à creche foi ampliado mais do que o atendimento da pré-escola. Os dados da pesquisa evidenciaram um aumento de 110% em uma década (Tabela 5). No entanto, esse aumento não foi suficiente para alcançar as metas estabelecidas pelo PNE 2001, e ainda estamos distantes das metas do novo PNE/2014.

Ainda que os dados sejam positivos e que os aumentos sejam percebidos, a discussão que se faz pertinente é a meta estabelecida pelo PNE/2014, que indica a universalização da pré-escola, mas para a creche indica um percentual de 50%. Esse percentual pode ser considerado uma forma de discriminação contra os bebês, visto possuem os mesmos direitos que as demais crianças em outras etapas da educação básica. Aceitar essa meta é como dizer que essa etapa da educação não necessita da mesma prioridade que as demais.

A ampliação do atendimento em creches ainda é pensada a partir de uma política residualista, que tem a principal finalidade de resguardar a assistência, conforme a proposta do PNE/2014 de “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” (BRASIL, 2014, meta 1, estratégia 7).

As creches, que foram constituídas historicamente como favor prestado às famílias, encontram dificuldade para ganhar seu espaço como instituições da área de educação. Segundo escritos de Fúlvia Rosemberg (2012), os bebês são “cativos” dos adultos, que se não dispuserem de espaços que garantam a aprendizagem e a convivência coletiva, viverão seus anos de pequena infância nas condições restritas do domicílio. Esse, por si só, já seria motivo suficiente para garantir o direito à creche, mas não podemos deixar de considerar que a etapa educativa da creche é a que mais necessita de ampliação quando pensada na perspectiva do direito, tanto da criança quanto da mãe trabalhadora.

O ponto de partida para a discussão sobre a expansão da educação infantil no Brasil, segundo Rosenberg é o cumprimento com equidade do direito “à educação das crianças e o direito dos pais, especialmente das mães ao trabalho extra doméstico”(2010, p.171). As políticas públicas para essa faixa etária precisam ser pensadas, tanto no âmbito da educação, quanto das políticas que assegurem o direito social da família.

A responsabilidade imputada aos municípios para a manutenção das etapas iniciais da educação básica é um grande desafio, conforme já discutimos anteriormente. A questão mais desafiante é garantir que dois direitos igualmente importantes sejam mantidos. A CF/1988 estabelece a garantia desses dois direitos. O direito da mãe, descrito no Capítulo dos Direitos Sociais, art.7º, e o direito da criança, expresso no Capítulo da Educação, art. 208. Aquino (2015, p. 171) também compartilha do pensamento de que “a oferta de educação infantil precisa ser formulada de modo a atender aos interesses e necessidades dos sujeitos a quem ela se destina, que vem a ser as crianças e suas famílias”.

A educação gratuita e obrigatória, ao ser colocada como direito de todos e “dever” do Estado e da família, garante a possibilidade de exigir o comprometimento do poder público estatal em assegurar o referido direito, pois como já mencionamos

anteriormente com as palavras de Bobbio (2004), esses direitos nem sempre são efetivados na prática.

Pensar a creche partindo desses dois aspectos não significa reproduzir as finalidades primeiras para que foram criadas as creches, como local de “guardar” as crianças, mas pensar o atendimento em período integral, que garanta a opção da família, sem deixar de cumprir a função educativa, com todas as garantias de acesso e qualidade que as demais etapas da educação têm.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos este trabalho perguntando: o que fundamenta o atendimento às crianças de zero a três anos na região da AMUNESC: o reconhecimento da creche como etapa educativa e de direito de crianças e famílias, ou a concepção de que é um local de guarda para as famílias nas quais os pais possuem atividade laborativa extra casa?

Essa questão foi justificada pela histórica compreensão de creche como auxílio prestado às famílias, para suprir carências, para atender às crianças pobres; às famílias vulneráveis e às mães trabalhadoras. Discutir o atendimento das crianças de zero a três anos na perspectiva do direito à educação significa dizer que embora a configuração histórica no país foi pautada na lógica do assistencialismo as famílias, ela não pode mais ser pensada sem considerar que as crianças pequenas são portadoras dos mesmos direitos das demais.

Foi pautado na convicção de que as crianças são cidadãos de direitos que nos propusemos discutir o direito de *“todas as crianças”* a frequentar instituições de educação infantil, e quando falamos todas as crianças, incluímos as de zero a três anos, que também estão amparadas pelo mesmo direito público subjetivo, mas que por condições sociais diversas ainda permanecem a “margem”, pelos efeitos de uma política pública excludente e classificatória.

Quando analisamos os documentos legais, orientadores e norteadores das políticas para a educação infantil em nosso país, percebemos que apesar do direito à educação infantil ter sido garantido na CF/1988 e reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, foram quase três décadas de luta pelo reconhecimento efetivo desse direito, principalmente para as crianças menores. Mesmo com os avanços legais na construção dos direitos das crianças, garantir que todas tenham direito à educação ainda é um desafio a ser alcançado. A realidade do atendimento às crianças pequenas, nos leva a constatar contradições, uma vez que nas propostas de lei todas as crianças são iguais em direitos, mas na prática o que se verifica ainda, é a prioridade ao atendimento às crianças que estão mais próximas da idade de escolarização. Esse fato pode ser confirmado nos próprios documentos legais que garantem prioridade de atendimento ao ensino obrigatório.

Tendo em vista a obrigatoriedade de atendimento das crianças de quatro e cinco anos, novos desafios para educação infantil nacional e novas discussões e reivindicações foram definidas, mormente, a luta em garantir o reconhecimento da educação das crianças de zeros a três anos. É possível pensar que quando colocado ao poder público a possibilidade de atender prioritariamente a educação que é obrigatória, o atendimento à creche possa ser secundarizado, o que ocasionaria um retrocesso nos avanços apresentados até o momento.

Sobre os avanços no atendimento a creche é importante lembrar que iniciamos nossos estudos pautados na hipótese de que para atender a lei da obrigatoriedade os municípios passassem a diminuir diminuíssem ou modificar o atendimento para as crianças e zero a três anos.

Os dados de 2007 a 2014, demonstram que a creche teve um aumento significativo durante o período. Assim, considerando esse avanço, não podemos dizer que os municípios venham a diminuir o atendimento em creches, até porque esta é uma demanda social que envolve as famílias trabalhadoras. Porém algumas estratégias, que já vem sendo adotadas em alguns municípios para atender a demanda, nos levam a considerar a possibilidade de mudanças no atendimento às crianças menores.

Quando falamos de investimento na creche não podemos negar que na última década foram feitos avanços, mas esses ainda não foram suficientes para garantir o direito constitucional de milhares de crianças e suas famílias. Assim, seguimos com várias políticas focais e pontuais que pouco avançam na consolidação do direito das crianças e suas famílias frequência em um espaço coletivo e educativo.

O pensamento da creche política assistencialista às famílias esteve presente em toda a história da creche. Foram décadas de discussões e pesquisas na tentativa de romper com o dualismo entre creches e pré-escolas, mas atualmente com a política de obrigatoriedade, de apenas uma das faixas etárias de educação infantil, é provável que se potencialize essa diferenciação. Essa diferença pode ser ocasionada tanto pelo poder público municipal, que diante da insuficiência de recursos dará prioridade ao atendimento obrigatório, quanto pela comunidade que concederá à pré-escola o *status* de “escola”.

Outras repercussões ocasionadas pela lei da obrigatoriedade de atendimento das crianças de quatro e cinco anos já são perceptíveis nos municípios pesquisados,



mesmo antes do final do prazo estipulado para que todas as crianças de quatro e cinco anos estejam matriculadas. Muitos municípios estão reorganizando seus Sistema de Ensino de forma a atender toda a demanda da obrigatoriedade, para isso têm utilizado estratégias que de certa forma garantem o cumprimento da lei, mas criam novas demandas, que podem gerar novos desafios para a área da educação infantil, como, por exemplo, deixar de cumprir a meta de incentivo à educação em tempo integral, ou se ampliar antigas estratégias, como é o caso das políticas de conveniamento do setor público com instituições privadas.

Esse fato ganha relevância se considerarmos que historicamente as políticas de conveniamento, nessa etapa da educação, foram pautadas pela lógica de precarização dos trabalhos, dos locais e dos profissionais. E, ainda que a lei referente ao FUNDEB indique cuidados no procedimento desses convênios, no contexto da prática o que é possível observar é a constituição de diferentes lugares, diferentes concepções para atender as crianças.

E, se a estratégia de conveniamento não é uma ação recente, no entanto, o que observamos é que, com a lei da obrigatoriedade da matrícula aos quatro anos ela foi incrementada. E esse fato gera vários questionamentos, entre eles: como ocorrerá o acompanhamento pedagógico dessas instituições? Qual proposta curricular irão seguir? Como serão contratados os professores/as? Quais as condições físicas desses espaços?

Além desses aspectos, Campos e Barbosa (2015) chamam atenção para o fato de que, os chamados atendimentos alternativos para infância, são constantemente indicados nos documentos gestados por organismos internacionais, sobretudo para países denominados emergentes. Essa é uma alternativa considerada interessante porque tanto amplia, conforme podemos observar nos dados, os números de atendimentos, quanto desonera o Estado. Ainda que a política de conveniamento seja considerada uma saída estratégia que atende emergencialmente a necessidade da família, é uma estratégia perigosa pelo fato de “desobrigar” o Estado da construção e da manutenção de novas instituições.

Além da política de convênios, outra estratégia, conhecida na área de educação infantil, desponta como principal alternativa dos municípios para atender à exigência legal, a parcialização no tempo de atendimento. Ainda que a parcialização

esteja mais intensificada na pré-escola, alguns movimentos indicam uma tendência de parcialização também no atendimento das crianças de zero a três anos.

Com a adoção dessa estratégia novos desafios surgem, como por exemplo: quais serão as famílias que terão atendimento ao período integral? Como será organizado o cotidiano dessas instituições? Onde ficarão as crianças no período oposto ao atendido nas instituições públicas? Como as famílias estão se organizando para continuar no mercado de trabalho? E, ainda: será que a parcialização no atendimento é apenas uma política emergencial para dar conta de atender a obrigatoriedade e após a acomodação da lei serão repensadas as estratégias instituindo gradativamente o atendimento integral como opção da família? Esta é uma estratégia que vai se efetivar também para a educação de 0 a 3 anos?

Esses e outros questionamentos conduzem para novas reflexões, afinal conforme lembra Campos e Barbosa (2015, p.09),

as discussões referentes ao tipo de atendimento, se parcial ou integral, figura como discussão fundamental na educação infantil, uma vez que, diferentemente da organização do ensino fundamental, a educação infantil surge no entrecruzar das políticas de assistências e dos movimentos reivindicatórios das mulheres numa perspectiva de se conquistar e garantir direitos fundamentais para homens e mulheres, mães e pais seguindo a lógica de igualdade de gênero.

Em outras palavras, e de acordo com o discutido durante todo o trabalho, o direito à educação infantil constituiu-se na intersecção de dois campos de políticas de direitos: a) políticas discutidas no âmbito dos direitos das mulheres; b) políticas públicas para educação no âmbito dos direitos das crianças. E como já mencionamos anteriormente, ambos necessitam ser garantidos. Assim, é pertinente discutir que as formulações das políticas para a educação de zero a três anos precisam estar pautadas na discussão da creche como fundamental e complementar à ação da família, e não como substituta dela.

Entender a creche como direito da criança é, por assim dizer, mudar uma concepção histórica, é perceber que independentemente de a família trabalhar ou não, a criança tem o direito de se desenvolver em um ambiente coletivo, de qualidade, com profissionais habilitados, com garantia de equidade no atendimento. Da mesma forma que entender a creche como direito da social da família, é compreender a necessidade do atendimento em período integral e parcial de acordo

com a opção da família, sem que isso se configure um favor prestado. Há que se pensar a creche na perspectiva dos dois direitos, pois, pensar a creche unicamente como direito da criança, desonera a família e, pensar a creche apenas sob a necessidade da família, implica afirmar que qualquer modelo de instituições que cuide de crianças é suficiente, que instituições de assistência bastam, que crianças pequenas não necessitam ser educadas.

As mudanças na educação infantil neste momento de transição e adequação da atual política são evidentes. Ainda não dá para precisar todos os efeitos que surgirão após a adequação da lei, mas as informações que dispomos nos indicam a necessidade em se desenvolver políticas de acompanhamento, isto porque, conforme Ball (apud MAINARDES, 2006) as políticas produzem não apenas resultados, mas também efeitos os quais denominou efeitos de primeira ordem, e efeitos de segunda ordem. Os efeitos de primeira ordem, dizem respeito as mudanças na prática ou na estrutura do sistema. Os efeitos de segunda ordem dizem respeito aos impactos da política nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social.

As análises apresentadas indicam já alguns efeitos de primeira ordem a partir da obrigatoriedade da matrícula aos quatro anos, sendo que esses efeitos, em concordância com o que procuramos discutir, já indicam sérios problemas para área. Em relação aos efeitos de segunda ordem, por ser ainda recente a implementação da política de ampliação da obrigatoriedade, não são ainda tão notórios, o que instiga a continuidade de investigação e acompanhamento. Pois, os indícios indicam que se corre o risco de termos crianças sendo atendidas fora da esfera pública, saindo assim da lógica da educação direito e sendo compreendida como uma prestação de serviço, e como tal é possível contratar “prestadores de serviço”.

Os dados da pesquisa evidenciam que, os investimentos na creche ainda foram muito aquém da necessidade nacional, indicam a histórica tendência em concentrar os investimentos nas turmas mais próximas do ensino fundamental. Para além desse aspecto, os dados indicam outro fato que mercê ser acompanhado por futura investigação: a estratégia de parcialização também para esse segmento. Para a creche os efeitos da obrigatoriedade ainda não são tão perceptíveis quanto na pré-escola, no entanto, podem vir a ser bem contrastantes ao findar o prazo para que todas as crianças sejam matriculadas. Os reflexos serão observados quando os

municípios fecharem salas de berçário, para abrir mais vagas de quatro e cinco anos; quando aumentar a dificuldade dos pais para conseguir vagas para seus filhos; quando as matrículas de creche forem destinadas às instituições sem os mesmos parâmetros de qualidade das demais.

Finalizamos a pesquisa com muitas indagações e a indicação da necessidade de pesquisa de acompanhamento em implementação das leis. Assim, findo o prazo para atendimento da obrigatoriedade de matrícula aos quatro anos, importante investigar como está esse processo: todos os municípios conseguiram atender a lei? Houve alguma política mais emergência para atender a lei no último ano? Essas são algumas das questões.

Endentemos assim que os caminhos que vêm sendo delineados com a obrigatoriedade de matrículas na educação infantil a partir dos quatro anos tendem a mudar novamente os rumos da educação no Brasil. Desse modo, nesse momento, é importante acirrar a luta em defesa da educação infantil em nosso país, não deixar retroceder nos avanços. Há que se ter uma atenção redobrada neste momento de efetivação da atual política para não se voltar à antiga concepção de creche como sinônimo de cuidado e guarda e pré-escola como preparação para o ensino. A história da educação infantil que já foi conquistada a passos lentos, não pode neste momento caminhar para trás.

Dessa forma, as indicações deste estudo apontam para a necessidade de acompanhamento das políticas, em especial ao cumprimento das metas estabelecidas no atual PNE/2014. Todas as questões que ficaram sem respostas precisam ser cuidadosamente investigadas a partir da efetivação da lei da obrigatoriedade, como, por exemplo: onde ficarão as crianças que eram atendidas em período parcial? Como as famílias estão se organizando para continuar no mercado de trabalho? Será que a parcialização no atendimento é uma política emergencial para dar conta de atender à obrigatoriedade das matrículas e gradativamente, com a acomodação e criação de novas vagas, será repensada a estratégia e serão criadas vagas integrais, de acordo com a escolha da família? Ou será configurado um modelo de atendimento em educação infantil em tempo parcial, sem possibilidades de escolha?

Nesse sentido, faz-se necessário pensar as políticas para a infância, compreendendo toda a educação infantil, de zero a cinco anos, sem a segmentação

das creches e pré-escolas, e principalmente pensar que, embora a Educação Infantil de zero a três anos não seja obrigatória, é, sim, direito da criança, opção da família e dever do Estado, conforme estabelece a LDB 9394/96, e que deve ser oferecida com igualdade de condições em relação às demais crianças para acesso, permanência e pleno aproveitamento das oportunidades de aprendizagem.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOWICZ, Anete; VANDENBROECK, Michel. (org.). **Educação Infantil e diferenças**. Campinas, SP: Papyrus, 2013.

ALBUQUERQUE, Simone Santos de; FERNANDES, Cinthia Votto. Demanda por Educação Infantil: apontamentos a partir dos contextos familiares na Região Sul do Brasil. In. BARBOSA, Maria Carmem (org). **Oferta e demanda de educação infantil no campo**. Porto Alegre. Evangraf, 2012.

ANDRADE, Lucimary Barnabé Pedrosa de. **Educação Infantil: discurso, legislação e práticas institucionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. Disponível em: <http://static.scielo.org/scielobooks>. Acesso em: 09/04/2015.

AQUINO, Ligia Maria Leão de, VASCONCELLOS, Vera Maria R. de. Questões Curriculares para a educação infantil e PNE. In FARIA, Ana Lúcia Goulart e AQUINO, Ligia Maria Leão de. (org). **Educação infantil o PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas, SP: Autores associados, 2012.

AQUINO, Ligia Maria Leão de. Educação Infantil em tempo integral: infância, direitos, e políticas de educação infantil. ARAUJO, Vania Carvalho de, (et all). **Educação infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas**. Brasília DF; MEC. Vitória: EDUFES, 2015.

ARAUJO, Vania Carvalho de, (et all). **Educação infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas**. Brasília DF; MEC. Vitória: EDUFES, 2015.

ARIES, Philippe. **História social da criança e da família**. Trad. Dora Flaksman. 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

ARTES, Amélia. **Escritos de Fúlvia Rosemberg** / Amélia Artes, Sandra Unbehaum. São Paulo: Cortez: Fundação Carlos Chagas, 2015.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal**. Educ. Soc., Campinas, SP, v. 23, n. 80. set. 2002.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3ª edição. Campinas, SP; autores associados, 2004.

BALL, Stephen. **Currículo Sem Fronteiras**, v 1, n 2, pp.99-116, jul/dez,2001. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>. Acesso em: 23/09/2015.

BALL, Stephen J. Um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, v 30, n. 106, jan/abr. 2009. Entrevista concedida a Jefferson Mainardes e Maria Inês Marcondes. Disponível em <http://www.cedes,unicamp.br>. Acesso em 16/07/2015.

BALL, Stephen J. e MAINARDES, Jefferson (org.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BARBOSA. Maria Carmem. **Por amor e por força: rotinas da educação infantil**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

BARBOSA, Maria Carmem. **Práticas cotidianas na educação infantil: Bases para a reflexão sobre as orientações curriculares**. Brasília: MEC E UFRGS. 2009. Disponível: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso: 25/10/2015.

BARBOSA, Sílvia Néli Falcão **Vem, agora eu te espero - institucionalização e qualidade das interações na creche: um estudo comparativo**. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2013. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/22268/22268.PDF>. Acesso em: 10/05/2015.

BENTO, Maria Aparecida Silva. Org. **Educação infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos, conceituais**. São Paulo: Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades - CEERT, 2012. In: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option>. Acesso em 25/01/2015.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 13ª reimpressão.

BRASIL. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 – 2008**. Políticas, Programas e Ações do Governo Federal. Brasília: Inep, 2009. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br>. Acesso em 02/11/2015

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22/02/2015.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Ministério da Educação. Brasília: MEC, SEB, 2010.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes Curriculares Nacionais: Educação Básica.** Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2013.

\_\_\_\_\_. **Integração das instituições Educação Infantil aos sistemas de ensino:** um estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas. SEF/MEC. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.069/1990. Estatuto da Criança e do Adolescente.** In: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22/02/2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.394/1996.** Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm). Acesso em 13/03/2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.172/2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação. 2001 -2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso: 12/12/2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.114/2005.** Torna obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm). Acesso em: 10/01/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.274/2006.** Institui o ensino fundamental de 9 anos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 13/11/2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.494/2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22/02/2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.796/2013.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 13/11/2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.005/2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 13/03/2015.

\_\_\_\_\_. **Orientações sobre convênios** entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a



oferta de educação infantil. MEC/SEB. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index>. Acesso em: 12/01/2016.

\_\_\_\_\_. **Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação: Guia de Programas.** Brasília: DF/MEC, 2007. Disponível em: <http://www.educarparacrescer.abril.com.br/politica-publica/plano-de-metas-299358.shtml>. Acesso em: 05/09/2015.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação 2001-2010.** <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 25/04/2015.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação.** Brasília: MEC, SEB, 2006.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Educação Infantil.** Coordenação de Educação Infantil. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994. Disponível em: <http://biblioteca.claretiano.edu.br>. Acesso em 13/03/2015.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE – 2011/2020).** Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação Edições Câmara Brasília, 2011. Biblioteca Digital. Disponível em: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br). Acessado em 30/03/2014.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 5. Fixa as **Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil.** 17 de dezembro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Sinopse Estatística da Educação Básica, Censo Escolar 2004 a 2014.** MEC/INEP. Brasília. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 2015.

\_\_\_\_\_. **Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil.** V I, MEC/SEB. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.** MEC/FNDE: 2008. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em 10/11/2015.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia e FERREIRA, Isabel M. **Creches e pré-escolas no Brasil.** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CAMPOS, Maria Malta. A mulher a criança e seus direitos. Cadernos de pesquisas, São Paulo, 106, p. 117-127,1999. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/696/711>: Acesso em: 27/11/2015.

CAMPOS, Maria Malta; FULLGRAF, Jodete e WIGGERS Verena. **A qualidade da educação infantil brasileira**: alguns resultados de pesquisa. Cadernos de Pesquisa. Versão impressa ISSN 0100-1574 v.36 n.127 São Paulo jan./abr. 2006. <http://www.scielo.br> acesso em 25/01/2015

CAMPOS, Maria Malta. Educação Infantil como Direito. **Insumos para o debate 2**. Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CAMPOS, Rosânia. **Educação infantil e os organismos internacionais**: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC. 2008.

CAMPOS, Rosânia; BARBOSA, Maria Carmen Silveira. Obrigatoriedade de matrícula aos 4 anos: ampliação ou recuo do direito? IN revista **Textura**, 2015. [no prelo].

CAMPOS, Rosânia e CAMPOS, Roselane Fatima. **A educação das crianças pequenas como estratégia para “alívio” da pobreza**. Revista da Faculdade de educação da UFG, v.33 n. 208. 2008. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/interacao/article/view/5265/4669>. Acesso em: 13/06/2014.

CAMPOS, R. F. e CAMPOS, R. Políticas para educação infantil e os desafios do novo Plano Nacional de educação: similitudes e divergências entre experiências brasileiras e de outros países latino americanos. In FARIA, Ana Lúcia Goulart e AQUINO, Ligia Maria Leão de. (org.). **Educação infantil o PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas, SP: Autores associados, 2012.

CAMPOS, R. F. Educação Infantil: Concepções, Políticas e Desafios. Revista Educação & Sociedade, 2010.

CAMPOS, R. F. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina”. Trabalho encomendado apresentado na 34 Reunião da Anped. Natal, 2011. Disponível em: <http://gepeto.ced.ufsc.br>. Acesso em: 30/03/2014.

CAMPOS, R. F. e SILVA, R. Ensino fundamental de nove anos: processos locais de regulação e seus efeitos sobre a educação infantil. In. ROCHA, A.C e KRAMER, S. (org.). **Educação Infantil: enfoques em diálogo**. 3 ed. Campinas: Papyrus, 2013.

CORAZZA, Sandra Mara. **História da infância sem fim**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000.

CORSARO, Willian A. **Sociologia da Infância**. 2 ed. Tradução Lia G. R. Reis. Porto Alegre: Artmed, 2011.

CRAIDY, Carmem Maria; BARBOSA, Maria Carmem Silveira. Ingresso obrigatório no ensino fundamental aos 6 anos: falsa solução para um falso problema. In BARBOSA, Maria Carmem Silveira. et all. **Infância no Ensino Fundamental de 9 anos** Porto Alegre: Penso, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Um novo movimento da educação privada. IN ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera (org.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008.

DELGADO, Ana Cristina Coll e MÜLLER, Fernanda. **Sociologia da Infância: pesquisa com crianças**. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 91, Maio/Ago. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 01/03/2015.

DELGADO, Ana Cristina Coll e MÜLLER, Fernanda. **Apresentação: Tempos e Espaços das Infâncias**. Currículo sem Fronteiras, v.6, n.1, pp.5-14, Jan/Jun 2006. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org>. Acesso em 25/10/2015.

DELGADO, Ana Cristina Coll, BARBOSA, Maria Carmem Silveira. Apresentação. In: BARBOSA, Maria Carmem Silveira. et all. **Infância no Ensino Fundamental de 9 anos**. Porto Alegre: Penso, 2012.

DIDONET, Vital, Desafios legislativos na revisão da LDB: aspectos gerais e a educação infantil. **Insumos para o debate 2**. Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. 3ª ed. São Paulo: Edições Graal. 2001.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Tradução de Isabel Magalhaes. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

FARIA, A. L. G.; DEMARTINI, Z. B. F. e PRADO, P. D. (org.). **Por uma cultura da Infância**: metodologias de pesquisas com crianças. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação e Sociedade**. v.26. p.1013-1038. Out. 2005. Disponível em: <http://www.unicamp.br>. Acesso em: 30/03/2015.

FINCO, Daniela; GOBBI, Maria Aparecida; FARIA, Ana Lúcia Goulart de. **Creche e feminismo**: desafios atuais para uma educação descolonizadora. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica. Associação de Leitura do Brasil – ALB: Fundação Carlos Chagas – FCC, 2015.

FLORES, M. L. R. e ALBUQUERQUE, S. S. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil: algumas interfaces entre políticas e práticas. In. FLORES, Maria Luiza Rodrigues; ALBUQUERQUE, Simone Santos de. (Org) **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

FNDE. <http://www.fnde.gov.br/programas/par/par-apresentacao>.

FORNEIRO. Lina Iglesias. A organização dos espaços na educação infantil. In ZABALZA, Miguel A. **Qualidade em Educação Infantil**. Trad. Beatriz Afonso Neves. Porto Alegre: Artmed, 1998.

FÜLLGRAF, Jodete Bayer Gomes. **A infância de papel e o papel da infância**-UFSC. Dissertação de Mestrado. 2001. <https://repositorio.ufsc.br>. Acesso em 22/02/2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GOIO, Octávio Carlos Peso. **Análise da Conceituação Legal de Tratado Internacional**. In Cadernos Jurídicos. UNISAL 2011. Disponível em: <http://www.salesianocampinas.com.br/unisal/downloads/09UNI159a172.pdf>. Acesso em 12/01/2016.

GOMES, Ricardo Amorim. O Plano de Ações Articuladas e os avanços para a educação infantil. In. FLORES, Maria Luiza Rodrigues; ALBUQUERQUE, Simone

Santos de. (Org) **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

HORN, Maria da Graça Souza. Sabores, cores, sons, aromas. A organização dos espaços na Educação Infantil. Porto Alegre: Artmed, 2004.

JOINVILLE. **Edital de matrículas. 2016**. Disponível em: <https://escolavianet.com.br/res/media/edital-matricula-2016-educacao-infantil.pdf>. Acesso em: 29/11/2015.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. **NAEB- Núcleo de Articulação da educação básica**. Plano de Ação. 2014.

KRAMER, Sônia. **Infância e educação infantil**. Campinas: Papyrus, 1999.

KRAMER, Sonia. **A política do pré-escolar no Brasil: A arte do disfarce**. 7.ed. Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_, Sonia. **Profissionais da Educação Infantil: gestão e formação**. São Paulo: Ática, 2005.

KRAMER, S.; NUNES, M.F. e CARVALHO M.C. (org). **Educação infantil: formação e responsabilidade**. 1.ed. Campinas, SP: Papyrus, 2013.

KRAMER, Sonia. In BAZILIO, Luiz Cavaliere. **Infância, Educação e Direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

KUHLMANN JUNIOR, Moysés. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. 5 ed. Porto Alegre: Mediação, 2010.

LEITE FILHO, A.G e NUNES, M.F. Direitos da criança à educação infantil: reflexões sobre a história e a política. In: KRAMER, S.; NUNES, M.F. e CARVALHO M.C. (org). **Educação infantil: formação e responsabilidade**. 1.ed. Campinas, SP: Papyrus, 2013.

MACEDO, Eliana Elias. O Direito das crianças no centro da luta por creches. In: FINCO, Daniela; GOBBI, Maria Aparecida; FARIA, Ana Lúcia Goulart de. **Creche e feminismo: desafios atuais para uma educação descolonizadora**. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica. Associação de Leitura do Brasil – ALB: Fundação Carlos Chagas – FCC, 2015.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas:** uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006a. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 12/06/2015.

MAINARDES, Jefferson. Escola em ciclos: explorando a multiplicidade de vozes e interpretações sobre o processo de implementação. GT: Educação Fundamental, 29ª Reunião da Anped, 2006b. Disponível em: <http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT13-1660--Int.pdf>. Acesso em 10/09/2015.

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **CONTRAPONOTOS**. [http://www.nupe.ufpr.br/Dia18\\_1.pdf](http://www.nupe.ufpr.br/Dia18_1.pdf). Volume 9 nº 1 pp.4-16. Itajaí, jan/abr, 2009. Disponível em: acesso em abril 10/11/2015.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. IN BALL, Stephen e MAINARDES, Jefferson (org.). **Políticas Educacionais:** questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

MALDONATO, Mauro. **Passagens de tempo**. Tradução Roberta Barni. São Paulo: Edições SESC SP, 2012.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **A lenta construção dos direitos da criança brasileira**. Século XX. Revista USP (Dossiê Direitos Humanos no Limiar do Século XXI): 37: Mar- Abr- Mai: 1998: 46 – 57. Tese: Instrumentos Internacionais e Nacionais de Defesa e Proteção dos Direitos da Criança. In <http://www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 16/02/2015.

MARCONDES, Mariana Mazzini. A política de creches do PAC-2 e o cuidado na perspectiva da indivisibilidade e interdependência de direitos. In FINCO, Daniela; GOBBI, Maria Aparecida; FARIA, Ana Lúcia Goulart de. **Creche e feminismo:** desafios atuais para uma educação descolonizadora. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica. Associação de Leitura do Brasil – ALB: Fundação Carlos Chagas – FCC, 2015.

MAURÍCIO, Lúcia Velloso. Educação integral e(m) tempo integral na educação infantil: possibilidades de um olhar inovador. In. ARAUJO, Vania Carvalho de, (et all). **Educação infantil em jornada de tempo integral:** dilemas e perspectivas. Brasília DF; MEC. Vitória: EDUFES, 201

MULLER, Fernanda (Org.) **Infância em perspectiva:** políticas, pesquisas e instituições. São Paulo: Cortez, 2010.

NAZARIO, João Dimas. **Acesso de crianças de zero a seis anos à educação Infantil de Florianópolis**: uma análise sócio demográfica de crianças em lista de espera. Dissertação de Mestrado. UFSC. 2011. Orientadora: Roselane Fatima Campos. Disponível em: <http://www.uniedu.sed.sc.gov.br> Acesso em 10/07/2014.

NUNES, Maria Fernanda Rezende. **Educação infantil no Brasil**: primeira etapa da educação básica. Rezende, Nunes, Corsino e Didonet. Brasília: UNESCO, MEC/SEB. Fundação Orsa, 2011. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org.br>. Acesso em 09/03/2015.

NUNES, Maria Fernanda Rezende. Educação Infantil: instituições, funções e propostas. In: CORSINO, Patrícia (org). **Educação infantil**: cotidiano e políticas. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia. Políticas públicas universalistas e residualistas: desafios da educação infantil. In. ROCHA, A.C e KRAMER, S. (org.). **Educação Infantil**: enfoques em diálogo. 3 ed. Campinas: Papyrus, 2013.

OFLING, Eloisa Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Caderno Cedes, ano XXI, n.55, novembro, 2001.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes (et al). **Creches**: criança faz de conta & cia. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992

ORTIZ, Cisele. **Interações**: ser professor de bebê: cuidar educar e brincar: uma única ação. São Paulo: Blucher, 2012.

PEIXOTO, Edson Maciel; SCHUCHTER, Terezinha Maria; ARAÚJO, Vania Carvalho de. O “tempo” integral na educação infantil: financiamento, gestão e projeto político pedagógico em questão. ARAUJO, Vania Carvalho de, (et all). **Educação infantil em jornada de tempo integral**: dilemas e perspectivas. Brasília DF; MEC. Vitória: EDUFES, 2015.

PEREZ, José Roberto Rus e PASSONE, Eric Ferdinando. **Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil**. Cadernos de Pesquisa, v.40, n.140, p. 649-673, maio/ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 10/04/2015.

QVORTRUP, Jens. **Infância e Política**. In Cadernos de Pesquisas, v 40 n. 141, 2010. p. 777, set/dez.

QVORTRUP, Jens. Nove teses sobre a infância como um fenômeno social. In: **Proposições**. Campinas, vol. 22, nº. 01 (64), jan/abr/, 2011.

QVORTRUP, Jens. A infância enquanto categoria estrutural. In: **Educação e Pesquisa**. São Paulo, vol. 36, nº. 02, maio/ago, 2010a.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. Plano Nacional pela Primeira Infância. Versão Resumida. Brasília: RNPI, 2010.

REZENDE PINTO, José Marcelino de; ALVES, Thiago. Ampliação da obrigatoriedade na educação Básica: Como garantir o direito sem comprometer a qualidade? **Revista Retratos da Escola**, Brasília: v. 4, n. 7, p. 211-229, jul/dez. 2010. Disponível em: <http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/82/310>. Acesso em: 03/04/2015.

RIZZINI, I. (Org.). **A Arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, 1995.

\_\_\_\_\_, I. **O Século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: Universitária, 1997.

\_\_\_\_\_, I. **A Criança e a lei no Brasil**: revisitando a história (1822-2000). Rio de Janeiro: Unicef, Cespi/USU, 2000.

RIZZO, G. **Creche**: organização, currículo, montagem e funcionamento. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

RINALDI, Carla. Apresentações. ZERO, Project. **Tornando visível a aprendizagem**: crianças que aprendem individualmente e em grupo. Reggio Children. Tradução Thaís Helena Binini. 1 ed. São Paulo: Phorte, 2014.

RODRIGUES, Tatiane Dominoni. **Ensino Fundamental de nove anos**: mais tempo para a aprendizagem ou antecipação do fracasso escolar?. Dissertação de Mestrado. Orientadora: Rosânia Campos. Joinville: UNIVILLE, 2013.

ROSENBERG, Fúlvia. **Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo: n. 115, p 25 – 63. 2002.



\_\_\_\_\_, Fúlvia. **Políticas de Educação Infantil e Avaliação**. Scielo: 2013.  
Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 22/03/2014

\_\_\_\_\_, Fúlvia. Educação Infantil pós-Fundeb: avanços e tensões. In. SOUZA, Gizele de. (org). **Educar na infância: perspectivas históricas-sociais**. São Paulo: Contexto, 2010.

ROSENBERG, Fúlvia, A cidadania dos bebês e os direitos de pais e mães trabalhadoras. In FINCO, Daniela; GOBBI, Maria Aparecida; FARIA, Ana Lúcia Goulart de. **Creche e feminismo: desafios atuais para uma educação descolonizadora**. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica. Associação de Leitura do Brasil – ALB: Fundação Carlos Chagas – FCC, 2015.

SARMENTO, M.J. **As culturas da infância nas encruzilhadas da 2ª modernidade**. Braga: Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho, 2003.

SARMENTO, M. J e GOUVEA, M. C. S.(Orgs) **Estudos da Infância**. 2.ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2009.

SARMENTO, Manuel. Para uma agenda da infância assente no direito da criança. In: ARAUJO, Vania Carvalho de, (et all). **Educação infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas**. Brasília DF; MEC. Vitória: EDUFES, 2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, Roberto. **A construção do Estatuto da Criança e do Adolescente**. Portal Âmbito Jurídico. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/>: Acesso em 22/02/2015.

SOUZA, Ana Maria Costa de. **Educação Infantil. Uma proposta de gestão municipal**. Coleção Magistério Formação e Trabalho Pedagógico. Papirus, 1996.

\_\_\_\_\_, Ana Maria Costa de. **Educação Infantil. Uma proposta de gestão municipal**. São Paulo: Papirus, 2006.

SOUZA, Gizele de. (org). **Educar na infância: perspectivas históricas-sociais**. São Paulo: Contexto, 2010.

UNICEF. **Convenção sobre os Direitos das Crianças**. 1989. Disponível em: <http://www.unicef.org.br>. Acesso em 12/04/2015.

TELLES, Maria Amélia de Almeida. A participação feminista na luta por creches. In. FINCO, Daniela; GOBBI, Maria Aparecida; FARIA, Ana Lúcia Goulart de. **Creche e feminismo**: desafios atuais para uma educação descolonizadora. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica. Associação de Leitura do Brasil – ALB: Fundação Carlos Chagas – FCC, 2015.

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: [www.fumec.br/revistas/paideia](http://www.fumec.br/revistas/paideia). Acesso em 19/04/2015

\_\_\_\_\_, Livia Maria Fraga. **Mal necessário**: creche no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). Caderno de Pesquisas. 67. São Paulo 3-16, novembro 1988. <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/830.pdf>. Acesso em: 15/04/2015.

ZABALZA, Miguel A. **Qualidade em Educação Infantil**. Trad. Beatriz Afonso Neves. Porto Alegre: Artmed, 1998.

ZARPELON, Geovani. **A relação público privada na Educação Infantil**: um estudo sobre os convênios com entidades privadas na rede Municipal de Educação de Joinville/SC. Dissertação de Mestrado. UFSC. 2011.

## ANEXO I

### UNIVERSIDADE DA REGIÃO DE JOINVILLE – UNIVILLE PROGRAMA DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

#### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE**

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa “DIREITO A EDUCAÇÃO OU DIREITO A CRECHE: O QUE FUNDAMENTA O ATENDIMENTO À CRIANÇA DE 0 A 3 ANOS EM NOSSO PAÍS?”, da mestrandia Julcimara Trentini que está sob orientação da professora Doutora Rosânia Campos, vinculada ao Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Práticas Educativas do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado em Educação da Universidade da Região de Joinville/ UNIVILLE. A pesquisa tem como objetivo analisar a situação atual do atendimento em educação para as crianças de 0 a 3 anos na região da ANUNESC a partir da lei N° 12.796/2013. O interesse na pesquisa justifica-se pelas adequações que a Educação Infantil vem sofrendo a partir desta lei que prevê a obrigatoriedade do atendimento às crianças de quatro e cinco anos como forma de universalização do ensino básico, deixando como meta para os municípios sua implantação até 2016. Sua contribuição ocorrerá por meio de entrevista semiestruturada na qual pediremos dados complementares aos disponibilizados nos sites governamentais e/ou esclarecimentos em relação a algum dado pesquisado. O local da entrevista será nas dependências da Secretaria Municipal de Educação, em um local reservado, para maior comodidade do entrevistado. Para tanto é imprescindível sua assinatura no presente termo, o qual deve ser lido, assinado e esclarecido antes do processo de entrevista ter início.

Você terá liberdade de se recusar a participar das atividades propostas pela pesquisadora e, se de alguma maneira se sentir constrangido(a) também poderá desistir da pesquisa a qualquer momento, sem que sua recusa ou sua desistência acarrete qualquer prejuízo a você, assim como terá livre acesso aos resultados e eventuais esclarecimentos sobre a pesquisa em todo o processo. Destacamos que a participação nesta pesquisa é opcional e que representa riscos ou desconfortos

mínimos. Lembramos ainda que sua participação é voluntária, portanto, você não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração por essa ação.

Ressaltamos que sua participação será de suma relevância para o cumprimento do objetivo proposto pelo projeto e os benefícios terão amplitude social e acadêmica, uma vez que os resultados da pesquisa oportunizaram a discussões, reflexões e subsídios para a construção de políticas públicas para educação básica.

Em relação a sua identidade garantimos o total sigilo, isto é, não haverá nenhuma identificação nominal ou de qualquer tipo que possa ocasionar a identificação do entrevistado; sendo que os dados coletados ficarão sob guarda e posse da pesquisadora responsável por 05 anos e depois deste prazo serão devidamente destruídos (picotados) e enviados para reciclagem.

No que concerne os resultados desse estudo informamos que poderão ser socializados em reuniões científicas, periódicos e outros eventos acadêmicos; tanto na forma oral, quanto na forma de escritos.

Em caso de dúvida, você poderá entrar em contato com pesquisadora, pelo telefone (47) 9684 5853 ou no endereço: Rua: Comandante Telles de Mendonça 220, bloco 5 ap. 303 – Bairro Costa e Silva - Joinville/SC, CEP 89224-210. Se tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética que envolve a referida pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), pelo telefone: (47) 3461-9235 ou no endereço: Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE, Rua Paulo Malschitzki, 10 - Zona Industrial, Campus Universitário - Joinville/SC, CEP 89219-710, Bloco B, sala B 31. Após ser esclarecido sobre a pesquisa, no caso de você aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é do pesquisador responsável.

## **CONSENTIMENTO**

Eu \_\_\_\_\_ acredito ter sido suficientemente informado(a) e concordo em participar como voluntário(a) da pesquisa descrita acima.

Joinville, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

---

**Participante**

---

**Pesquisadora**

## ANEXO II

### UNIVERSIDADE DA REGIÃO DE JOINVILLE – UNIVILLE PROGRAMA DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

#### **DECLARAÇÃO DE INSTITUIÇÃO COPARTICIPANTE**

Declaro para os devidos fins que concordo e aceito o desenvolvimento da pesquisa intitulada “AS PROPOSTAS PEDAGÓGICAS DOS MUNICÍPIOS DA AMUNESC PARA AS CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS EM FACE DE LEI Nº 12.796/2013”, que tem como objetivo investigar os planejamentos delineados por cada município para atender as exigências legais referentes ao sistema municipal de ensino e projeto político pedagógico. A pesquisa será realizada pela acadêmica Kátia Cristina Sommer, graduanda do curso de Pedagogia, que está sob orientação da professora Doutora Rosânia Campos da Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE.

Declaro que realizei a leitura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido – TCLE, e cumprirei o que determina a Resolução CNS 466/2012, contribuirei com a pesquisa mencionada sempre que necessário, disponibilizando a documentação e permitindo que a equipe técnica da Secretaria disponibilize as informações necessárias para o andamento da pesquisa. Declaro também que fui informado que haverá sigilo e privacidade quanto aos dados confidenciais mencionados na pesquisa, assim como, fui informado que a qualquer momento poderei retirar esse consentimento.

Concordo que os resultados dessa investigação possam ser apresentados em congressos e periódicos da área de Educação, desde que preservados o sigilo desta instituição e a identidade dos envolvidos.

---

Secretaria Municipal de Educação

## APÊNDICE I

### Balanco de Produções – Teses e Dissertações

AMORIM, Ana Luiza Nogueira. **Sobre educar na creche: é possível pensar em currículo para crianças de zero a três anos?** Dissertação – UFPB, 2011.

*Análise de currículo - compreender se e como as políticas nacionais de educação infantil e de currículo foram interpretadas e transformadas em políticas e práticas locais a partir da análise do currículo em ação, desenvolvido com crianças de 0 a 3 anos em creches públicas do município de Santa Rita/PB.*

[http://bdtd.biblioteca.ufpb.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=2967](http://bdtd.biblioteca.ufpb.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2967).

Acesso em: 18/05/2014

ARRUDA, Arlei Guedes de Souza. **Educação Infantil: dos direitos legais à prática cotidiana em um CEI da rede pública municipal de Corumbá-MS.** Dissertação. UFMS 2011.

*Observação participativa do cotidiano - pesquisa que procurou investigar como estão sendo garantidos os direitos das (os) pequenas (os) no cotidiano de um CEI. Ou seja, procurou evidenciar como a educação/cuidado estão sendo efetivados na prática cotidiana em um Centro de Educação Infantil de 0 a 5 anos, da rede pública do município de Corumbá-MS.*

<http://ppgecpan.sites.ufms.br/files/2013/08/ARLEIGUEDESDESOUZAARRUDA.pdf>.

Acesso em: 13/05/2014.

CARVALHO, Raquel Neiva de Souza. **A construção do Currículo da e na Creche: Um Olhar sobre o Cotidiano.** Manaus: 2010. 169 f.; s/il. Dissertação: Universidade Federal do Amazonas, 2011.

*Reflexão sobre o trabalho pedagógico desenvolvido no espaço institucionalizado da creche, ofertado pela rede municipal de ensino, na cidade de Manaus. Tal estudo tem como objetivo geral compreender a construção do currículo da e na creche, por meio do cotidiano e das práticas desenvolvidas nesse espaço. Buscamos, no*

*processo de pesquisa conhecer o cuidar/educar da creche por meio do currículo que nela é concebido e cuja implementação acontece nas práticas cotidianas e no modo como são organizadas, conduzidas e realizadas.*

<http://www.ppge.ufam.edu.br/attachments/article/89/Raquel%20Neiva%20de%20Souza%20Carvalho.pdf>. Acesso em 18/05/2014.

CASAGRANDE, Ana Lara. **As parcerias entre público e privado na oferta de vagas na educação infantil em municípios médios paulistas**. Dissertação – Unesp, 2011.

*Estudo das parcerias firmadas entre municípios médios paulistas e instituições privadas para a oferta de educação infantil. os resultados evidenciaram que a maior parte de parcerias foi firmado ao longo do período do FUNDEF; a consolidação das históricas parcerias com instituições sem fins lucrativos na educação infantil; as parcerias como um suporte para atendimento a demanda; os repasses financeiros às instituições privadas com valores inferiores ao estabelecido pelo FUNDEB e a múltipla forma de contabilização de matrículas dessas instituições no censo escolar.*

[Http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/brc/33004137064P2/2012/casagrande\\_al\\_me\\_rcla.pdf](Http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/brc/33004137064P2/2012/casagrande_al_me_rcla.pdf). Acesso em: 13/05/2014.

COUTO, Maria Aparecida Freire de Oliveira. **Do limbo ao direto: a distribuição dos recursos financeiros para as creches utilizando o referencial custo aluno qualidade. CAQI**. Dissertação: Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, 2012

*Estudo da matriz analítica do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), percebendo em que medida tem sido referência na distribuição dos recursos financeiros para a educação infantil, em especial no atendimento em creches, e as implicações dessa consideração na organização do tempo e do espaço de duas instituições. O estudo concluiu que o direito à educação infantil com qualidade, inclusive a ampliação do atendimento em creches, ainda não está sendo efetivado. Uma continuidade no contraste entre intenções e ações provocado pelos poucos recursos financeiros que nem mesmo o FUNDEB, pela falta de recursos novos, foi capaz de provisionar e incrementar, lesando o direito garantido no ordenamento legal brasileiro a um padrão mínimo de qualidade.*

<http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/12864/DEP%C3%93SITO%20final%20BC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 13/05/2014.



CUPELLO, Natalia Cintia. **O impacto do FUNDEB sobre o ensino em creche.** Dissertação – Católica do Rio de Janeiro, 2011.

*Avaliação dos impactos do FUNDEB sobre variáveis quantitativas e qualitativas do ensino da creche municipais. Exploração das variações anuais de receitas recebidas do FUNDEF/FUNDEB de 2004 a 2009. Os resultados revelam que o impacto do FUNDEB sobre as variáveis de educação em creche foi orientado pelo interesse dos municípios em ampliar as receitas recebidas.*

[http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0912852\\_2011\\_pretextual.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0912852_2011_pretextual.pdf).

Acesso em: 18/05/2014

MELLO, Ana Maria de Araujo. **O auxílio-creche da USP e suas implicações para a educação e o cuidado infantil.** Tese. Universidade de Ribeirão Preto, 2011.

*Essa pesquisa objetiva investigar o impacto desse auxílio sobre o tipo de atendimento educacional e de cuidado recebido pelas crianças das famílias beneficiárias. Os resultados apontam para o risco de que o auxílio-creche determine que sejam oferecidas diferentes qualidades de cuidado infantil. A consequência é a ampliação de modelos alternativos de educação e de cuidado infantil, que, nesta pesquisa, foram considerados modelos incompletos para a infância. Afirmou-se a ideia de que programas como o auxílio-creche para a infância desresponsabilizam o Estado e acentuam as diferenças sociais, pois promovem a expansão do atendimento das crianças de camadas pobres sem a qualidade preconizada pela legislação, pelas pesquisas referentes à infância pequena e pelos princípios e critérios de qualidade defendidos pelos movimentos sociais.*

[http://www.ffclrp.usp.br/imagens\\_defesas/12\\_04\\_2011\\_15\\_07\\_23\\_61.pdf](http://www.ffclrp.usp.br/imagens_defesas/12_04_2011_15_07_23_61.pdf). Acesso em: 18/05/2014.

NAZARIO, João Dimas. **O Acesso de crianças de zero a seis anos à educação infantil de Florianópolis:** uma análise sócio demográfica de crianças em lista de espera. Dissertação Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2011.

*Analisar o perfil sociodemográfico de crianças em lista de espera para ingresso nas instituições de educação infantil pública no município de Florianópolis; como se estruturam enquanto rede. Bem como se estruturam as políticas de acesso e*

*garantia de direito no seu processo de constituição e concretização. Embora os dados revelem que o atendimento duplicou, que o esforço pela ampliação da oferta é um dado, a situação ainda não corresponde à política discutida e desejado pela comunidade educacional.*

<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/95815>. Acesso em: 18/05/2014.

OESTREICH, Marlise. **Democratização da Educação Infantil no município de Florianópolis**: uma análise das "creches ampliadas". Dissertação: UFSC, 2011.

*Nesta pesquisa procurou-se analisar a expansão da Educação Infantil em Florianópolis, identificando-se as principais estratégias de ampliação utilizadas pelos governos municipais desde o início do funcionamento da rede de educação infantil pública. Focalizou-se, em especial, a estratégia da atual gestão de ampliação das instituições, convertendo-as no que vem sendo conhecido como "creches ampliadas". Esta estratégia tem sido a que mais impacto produziu na expansão de atendimento. Procurou-se identificar os critérios de seleção das instituições que sofreram esta ampliação, considerando as regiões do município, confrontando-se estes critérios com as "listas de espera", os dados populacionais e os dados de cobertura de atendimento de crianças com faixa etária de 0 a 5 anos.*

<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/95903>.

Acesso em: 18/05/2014

REIS, Paulo de Tarso da Silva. **Expansão da educação Infantil no município de Belo Horizonte por meio de parceria público privada**. Dissertação. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

*Este trabalho procura descrever, analisar e avaliar a Parceria Público Privada para ampliação da rede de UMEI's em Belo Horizonte. Para isso, a trajetória da educação pública municipal em Belo Horizonte é descrita, principalmente em relação à Educação Infantil, apontando os desafios e avanços no atendimento, bem como a decisão política da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte em realizar Parceria Público Privada para ampliação de sua rede própria de UMEI's. Foi realizado a descrição, análise e avaliação financeira da Parceria Público Privada proposta pela Secretaria Municipal de Educação. Essas análises permitiram concluir que as UMEI's fruto dessa Parceria Público Privada custarão 23,4% a mais que se*

*não fossem fruto de Parceria Público Privada. Custo esse que se justifica pela natureza da Parceria Público Privada proposta, pela redução nos prazos para entrega das edificações e pela eliminação na burocracia administrativa para a Secretaria Municipal de Educação. Finalmente, este trabalho aponta algumas sugestões para que a própria Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte possa avaliar essa política educacional ao longo de sua implementação.*

<http://www.mestrado.caedufjf.net/expansao-da-educacao-infantil-no-municipio-de-belo-horizonte-por-meio-de-parceria-publico-privada>.

Acesso em 18/05/2014.

SILVA, Vanderlete Pereira da. **Organização e gestão da educação infantil em Manaus**: uma análise de seus marcos regulatórios. Dissertação. UFSC, 2011.

*Este estudo tem como foco central de discussão a exclusão das crianças pequenas do direito à educação na cidade de Manaus. De modo particular, buscamos conhecer como foram construídos os marcos regulatórios da educação infantil em Manaus e sua contribuição no acesso à educação das crianças pobres, principalmente de 0 a 3, etapa mais fragilizada em termos de atendimento pelas redes públicas. Como resultados das análises identificamos o desenvolvimento de uma política deliberada de focalização no atendimento 4 e 5 anos de idade em detrimento daquele para crianças de 0 a 3 anos. Constatamos também a presença de uma rede de atendimento privada que cresceu de forma irregular e precarizada voltada predominantemente ao atendimento da creche.*

<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/130869>. Acesso em 14/05/2014.

ZARPELON, Geovanni. **A Relação público-privada na educação infantil**: um estudo sobre os convênios com entidades privadas na rede municipal de educação de Joinville/SC. Dissertação. UFSC, 2011.

*A presente pesquisa teve como objetivo compreender a política de conveniamento na Rede de Educação Infantil no Município de Joinville, Santa Catarina.. Nesse processo, a interseção do público e privado no provimento das políticas sociais constitui-se como uma opção estratégica para o projeto societário pensado pelos ideólogos da reforma, a saber, a vertente social-liberal. A pesquisa revelou que a expansão da Educação Infantil em Joinville pela via do "conveniamento", alinhada a*

*orientação político-partidária dos dirigentes municipais das duas últimas décadas produziu um duplo efeito: a expansão das matrículas pelo setor privado com e sem fins lucrativos, materializando a opção do "baixo custo"; ao mesmo tempo, as organizações da "sociedade civil", beneficiadas com essa estratégia, vêm ampliando consideravelmente seu escopo de ação.*

[http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/95544.](http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/95544)

Acesso em:18/05/2014,

## APÊNDICE II

### Balço de Produções – Artigos GT 07 Anped

<p>CAMPOS, Roselane Fátima. <b>Política pequena, para as crianças pequenas?</b> Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. Artigo. 34º Anped, 2011.</p>
<p>KRAMER, Sonia; CORSINO, Patrícia; NUNES, Maria Fernanda Rezende. <b>Políticas públicas municipais de educação infantil:</b> um balanço da década. Artigo. 34ª Anped. 2011.</p>
<p>NASCIMENTO, Elisabet Ristow; SANTOS, Ademir Valdir dos. <b>Cuidado ou educação?</b> A prática educativa nas creches comunitárias de Curitiba. Artigo.33ª Anped, 2010.</p>
<p>NUNES, Deise Ginçalves. <b>O movimento Interfóruns de Educação Infantil:</b> a construção de uma identidade cultural e política. Artigo. 33ª. Anped, 2010.</p>
<p>ROCHA, Eloisa Acires Candal. <b>A educação infantil em 30 anos de Anped:</b> Caminhos da pesquisa. Espaços educativos formais e não formais. Artigo. 29ª Anped, 2006.</p>
<p>ROSENBERG, Fulvia. <b>Educação de crianças de 0 a 06 anosBebês e creche:</b> discursos e políticas. Artigo. 35ª, Anped. 2012.</p>
<p>PORTO, Zélia Granja. <b>Administração social da criança:</b> políticas transnacionais e políticas nacionais de educação infantil. Artigo. 29ª Anped, 2006.</p>
<p>RESENDE, Marilúcia Antônia de; MACHADO, Ilze Maria Coelho. <b>Educação infantil no período noturno:</b> a prática pedagógica em contexto de vulnerabilidade</p>

social. Artigo. 35ª Anped, 2012.

RICHTER, Sandra Regina Simonis; BARBOSA, Maria Carmem. **Direitos das crianças como estratégia para pensar a educação das crianças pequenas.** Artigo. 34ª Anped. 2011.

SOUZA, Gizele de. **Educação de crianças de 0 a 06 anos.** Textos e contextos de avaliação em educação infantil: aportes da produção acadêmica brasileira e italiana. Artigo.36ª Anped, 2013.

SCRAMINGNON, Gabriela Barreto da Silva. **O lugar da creche na educação infantil.** Artigo. 34ª Anped, 2011.

VIEIRA, Lívia Maria Fraga. **Educação da criança pequena na legislação educacional brasileira do século XX:** abordagem histórica do estado de Minas Gerais (1908-2000), Artigo. 30ª Anped, 2007.